

# Erweiterung für Fortgeschrittene

## Noch in diesem Jahrzehnt könnte die EU auf über 30 Mitglieder anwachsen. Welche Optionen auf dem Tisch liegen und wo es noch hakt: ein Überblick.

Von Milan Nič und Engjellushe Morina

Die aktuelle EU-Erweiterungspolitik lässt sich mit einem Zug vergleichen, dessen Waggonen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten unterwegs sind. An der Spitze fährt Montenegro mit voller Fahrt auf sein Ziel zu. Dahinter folgen Albanien, die Ukraine und Moldawien weiterhin voran, während Nordmazedonien, Bosnien-Herzegowina sowie der Kosovo merklich an Tempo verloren haben. Es folgt der serbische Waggon, der mittlerweile den Rückwärtsgang eingelegt hat. Das Schlusslicht bilden Georgien und die Türkei. Dem georgischen Waggon droht sogar die vollständige Abkopplung, nachdem die Regierung in Tiflis den EU-Beitrittsantrag faktisch zurückgezogen und ihr hartes Vorgehen im Inland verschärft hat.

Montenegro und Albanien haben in ihren Beitrittsprozessen erhebliche Fortschritte erzielt und sich als neue Vorreiter der Erweiterung etabliert. Beide Länder haben einen Großteil der Verhandlungskapitel eröffnet und im Falle Montenegros sogar vorläufig abgeschlossen. Allerdings stehen ihnen noch nationale Vetos im

Weg. Die bilateralen Streitigkeiten zwischen Montenegro und Kroatien betreffen vor allem die Festlegung der Seegrenze sowie die Aufarbeitung des Kriegserbes. Beides dürfte sich im Rahmen der laufenden Beitrittsverhandlungen klären lassen. Komplizierter ist die Lage bei Albanien. Zwar konnten die diplomatischen Spannungen mit Griechenland bezüglich der Behandlung der griechischen Minderheit in Albanien entschärft werden, doch die festgefahrene Frage der Seegrenzen bleibt ein offener Streitpunkt. In Kombination mit anderen Themen könnte dies zu einem Veto Athens gegen den EU-Beitritt Albanien führen.

An der Ostflanke ist der weitere Verlauf weitaus ungewisser. Ungarns mittlerweile abgewählter Regierungschef Viktor Orbán hatte den EU-Beitritt der Ukraine blockiert. Um den Widerstand aus Budapest zu überwinden, verfolgten die Europäische Kommission und die dänische EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2025 eine Strategie des „Frontloading“: Sie trieben Reformen auf technischer Ebene voran und



**Milan Nič**

ist Senior Fellow im Zentrum für Ordnung und Governance in Russland, Osteuropa und Zentralasien der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

überwachten deren Umsetzung, als ob formelle Beitrittsverhandlungen bereits im Gange wären, bis eine Einstimmigkeit erreicht werden kann. Bei einem informellen Treffen der EU-Minister – ohne Ungarn – im Dezember mit dem stellvertretenden ukrainischen Ministerpräsidenten Taras Kachka befürworteten sie einen Zehn-Punkte-Reformplan, der 2026 umgesetzt werden soll.

Moldawiens EU-Beitrittsprozess ist durch den „Paketansatz“ der EU mit dem der Ukraine verknüpft. Die beiden Nachbarländer erhielten 2022 zeitgleich den Kandidatenstatus. Aufgrund des Vetos von Orbán gegen Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine verzögerte sich auch der Beitritt Moldawiens, obwohl Ungarn dies ohne Vorbedingungen unterstützt.

Für die anderen Kandidatenländer sieht es derzeit nicht danach aus, als würden sich rasch wesentliche Fortschritte abzeichnen. Viele erfüllen noch immer nicht die EU-Anforderungen und zeigen wenig Bereitschaft, Reformen im Einklang mit den Beitrittskriterien zu implementieren.

### Berlin kommt in Bewegung

Seit die EU-Kommission Anfang November 2025 ihr jährliches Erweiterungspaket verabschiedet hat, ist viel geschehen. Inmitten der von den USA angeführten Gespräche zur Beendigung des russischen Krieges gegen die Ukraine entwickelte die Kommission mehrere Optionen für Beitrittsreformen. Die Idee war es, den

EU-Beitritt der Ukraine zu beschleunigen. Das Land sollte zunächst formell in die EU aufgenommen werden, den vollen Zugang unter anderem zu Finanzmitteln aber erst zu einem späteren Zeitpunkt erhalten, sobald es die notwendigen Kriterien erfüllt.

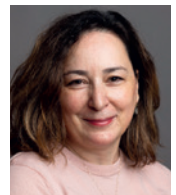
Bis vor Kurzem hatte sich Berlin in dieser Frage passiv verhalten und eine typische Abwartehaltung eingenommen. In den vergangenen Wochen und Monaten hat die deutsche Debatte über die EU-Erweiterung jedoch langsam an Fahrt aufgenommen – sowohl in der Bundesregierung als auch auf den Fluren des Bundestags. Angesichts der erwarteten Reformvorschläge aus der Kommission sah man sich in Berlin dazu gezwungen, nationale Positionen zu definieren und Ideen zur Wiederbelebung des Beitrittsprozesses zu formulieren.

Berlin muss entscheidende Fragen beantworten: Welche Art von EU-Beitritt wünscht sich die Bundesregierung für die Ukraine, und was ist sie bereit, dafür im Rahmen ihrer Amtszeit bis 2029 zu tun? Ebenso wichtig ist die Frage, ob sie eine Vollmitgliedschaft Montenegros nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen im nächsten Jahr auch gegen den Widerstand zurückhaltender Mitgliedstaaten vorantreiben wird, oder ob dieser als Vorwand für weitere Verzögerungen dient.

### Der mutige Vorschlag der Kommission

Die Kommission hat mehrere Optionen für das weitere Vorgehen bei der Beitrittmethodik entwickelt und Anfang März dieses Jahres bei einem Abendessen mit den EU-Botschaftern präsentiert. Zur Debatte stehen drei verschiedene Modelle: erstens die Fortführung des bestehenden, leistungsorientierten Beitrittsprozesses mit all seinen Stärken und Schwächen, ohne die Frage der nationalen Vetos zu

*Montenegro und Albanien  
haben sich als neue  
Vorreiter der EU-Erweiterung  
etabliert*



**Engjellushe Morina** ist Senior Policy Fellow im Programm für Europäische Sicherheit am European Council on Foreign Relations (ECFR).

klären; zweitens die schrittweise Einführung von Integrationspaketen, wahrscheinlich gekoppelt an Verhandlungskluster, wofür eine neue Rechtsgrundlage erforderlich wäre; und drittens eine umgekehrte oder schrittweise Erweiterung, bevor alle technischen Beitrittsvoraussetzungen formell erfüllt sind. Dabei würde der Prozess in zwei Phasen aufgeteilt werden: Zunächst erfolgt eine Integration in ausgewählte Politikfelder, gefolgt von einer schrittweisen Ausweitung der Rechte und Pflichten. Obwohl primär für die Ukraine konzipiert, stünde dieses Modell allen Kandidaten offen.

Berichten zufolge lehnten die meisten Mitgliedstaaten die Option der umgekehrten Erweiterung ab. Überraschend war die strikte Haltung Deutschlands: Der deutsche EU-Botschafter sprach sich bei dem Treffen im März gegen eine beschleunigte EU-Mitgliedschaft der Ukraine aus und bezeichnete diese in naher Zukunft als unrealistisch. Stattdessen solle ein alternatives Angebot für Kyjiw entwickelt werden, bei dem einige Vorteile der Integration bereits vor dem Beitritt gewährt würden. Zwar sind die Mitgliedstaaten von einem Fast-Track-Verfahren für die Ukraine bis 2027 nicht begeistert. Sie scheinen sich jedoch einig zu sein, dass es ein EU-Angebot für Präsident Selenskyj und die Ukrainer geben muss. Da die Szenarien der Kommission keine Mehrheit fanden, arbeiten die Mitgliedstaaten nun in Gruppen an verschiedenen Vorschlägen für eine „verstärkte schrittweise Integration“, die an eine künftige EU-Mitgliedschaft geknüpft wäre.

Montenegro und Albanien setzen derzeit ihren regulären Beitrittsprozess fort. Doch bereits jetzt zeichnet sich ein politischer Kampf um die Ausgestaltung ihrer Mitgliedschaft ab. Damit Montenegro in den kommenden Monaten die Ziellinie

der Beitrittsverhandlungen erreicht, wird das direkte Engagement von Bundeskanzler Friedrich Merz erforderlich sein, der bisher allerdings noch kein ausreichendes Interesse für dieses Thema gezeigt hat.

### Unbekanntes Terrain

Die aktuelle Situation birgt mehrere Gefahren. Verprellt man die Ukraine, wäre dies ein besonders ernstes Sicherheitsrisiko für die EU. Auf dem Westbalkan könnte die oft unterschätzte strukturelle Fragilität zum Problem werden: Ohne eine glaubwürdige Beitrittsperspektive könnte sich die ohnehin schon instabile politische Lage in der Region rasch verschlechtern, mit Folgen für den Rest Europas. Hinzu kommt die rechtliche Dimension: Eine Teil- oder Zwei-Klassen-Mitgliedschaft ist mit den EU-Verträgen nicht vereinbar, da diese die Gleichheit aller Mitgliedstaaten sowie eindeutige Rechte und Pflichten garantieren.

Selbst die Idee, dass neue Mitglieder freiwillig auf ihr Vetorecht verzichten, wie sie kürzlich vom Vorsitzenden des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestags, Anton Hofreiter, vorgebracht wurde, wäre nach EU-Recht nur als vorübergehende Ausnahmeregelung für einen klar definierten, begrenzten Zeitraum möglich. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es in den rechtlichen Feinheiten künftiger Beitrittsverträge keinen Spielraum für kreative Lösungen gibt.

Aus diesen Herausforderungen ergeben sich drei Prioritäten: Erstens muss eine neue Generation von Beitrittsverträgen für Montenegro ausgearbeitet werden – einschließlich Schutzmaßnahmen und Sicherheitsklauseln für die Vollmitgliedschaft, die als Blaupause für andere künftige Mitglieder dienen könnten. Zweitens gilt es, einen speziellen Beitrittspfad für

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

*Upgrade zum Mitglied: Die Staats- und Regierungschefs Montenegros, Albaniens und anderer Westbalkanländer hoffen, öfter in Brüssel für Gruppenfotos posieren zu können, wie beim EU-Westbalkan-Gipfel Ende 2025.*

die Ukraine zu entwickeln, der potenziell auch anderen Beitrittskandidaten offenstünde. Drittens muss sichergestellt werden, dass interne EU-Reformen die Beitrittsbemühungen der derzeitigen Spitzenreiter nicht blockieren oder erheblich verlangsamen.

In Berlin wird all diesen Aufgaben noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Es braucht dringend eine stärkere öffentliche und fachliche Auseinandersetzung. Selbst wenn Montenegro seinen Beitrittsvertrag erhält, bleibt die Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten eine weitere Hürde mit teils erheblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen. So sieht die französische Verfassung beispielsweise vor, dass jeder neue EU-Beitrittsvertrag mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit in beiden Kammern des französischen Parlaments oder durch ein Referendum ratifiziert werden muss.

## **Interne Reformen notwendig**

Die Aufnahmekapazität der EU ist entscheidend für den Beitritt neuer Mitglieder. Um diese Kapazität zu erhöhen, müssen die EU-Staaten einen politischen Konsens darüber erzielen, wann und unter welchen Bedingungen eine Erweiterung stattfinden soll. Diese Debatte wird von unterschiedlichen nationalen Interessen, Machtverhältnissen, öffentlichen Meinungen sowie Erwartungen hinsichtlich des Endziels des Integrationsprozesses geprägt. Letztlich sind diese Überlegungen weitaus wichtiger als technische oder rechtliche Aspekte und müssen ein notwendiger Bestandteil der Debatte sein, auch wenn viele Regierungen das nicht hören wollen.

Eine Erweiterung ohne Reformen birgt die Gefahr der Lähmung; Reformen ohne Erweiterung bergen die Gefahr der Bedeutungslosigkeit. Während der Zug mit

den Beitrittskandidaten schon lange rollt, hat der Zug mit den notwendigen EU-Reformen noch nicht einmal den Bahnhof verlassen.

### **Entscheidungsfindung erleichtern**

Mitgliedstaaten, die der Erweiterung skeptisch gegenüberstehen, argumentieren, dass zunächst interne Reformen erforderlich sind, damit die EU sich vergrößern kann, ohne sich selbst zu schaden. Außerdem seien interne Reformen notwendig, um sicherzustellen, dass jedes neue Mitglied über ein solides rechtsstaatliches Fundament verfügt.

*Eine Erweiterung  
ohne Reformen birgt die  
Gefahr der Lähmung;  
Reformen ohne Erweiterung  
bergen die Gefahr  
der Bedeutungslosigkeit*

Ein vorgeschlagener Ausweg aus dem Einstimmigkeitsprinzip bei Erweiterungsfragen ist die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, bei der mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten (derzeit 15 von 27) einen Beschluss unterstützen und diese Staaten mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU repräsentieren müssen. Aktuell sind diese Reformbemühungen jedoch ins Stocken geraten, da mehrere Mitgliedstaaten – darunter Ungarn und Österreich – ihr Veto nicht aufgeben wollen. Sie befürchten, von größeren Mitgliedstaaten dominiert zu werden.

Diese Meinungsverschiedenheiten haben die EU gelähmt. Im Oktober 2023

verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs in Granada feierlich, die EU intern auf eine größere Mitgliederzahl vorzubereiten, und verbanden tiefgreifende institutionelle Reformen ausdrücklich mit dem erneuten politischen Vorstoß für die Erweiterung. Ursula von der Leyen bekräftigte dies zu Beginn ihrer zweiten Amtszeit als Kommissionspräsidentin Ende 2024 und versprach eine Überprüfung der Erweiterungspolitik innerhalb ihrer ersten 100 Tage als wichtigste Folgemaßnahme zu Granada. Eine solche Überprüfung wurde jedoch immer wieder verschoben; eine Veröffentlichung der Ergebnisse steht noch immer aus.

### **Finanzierungsfragen klären**

Skeptiker befürchten, dass die Aufnahme einer großen Gruppe neuer Mitglieder den EU-Haushalt stark belasten wird. Auch wenn die finanziellen Auswirkungen der Erweiterung laut Experten haushaltspolitisch verkraftbar wären, sind einige Anpassungen erforderlich. So werden etwa Mittel zur Unterstützung der wirtschaftlichen Konvergenz und für Agrarsubventionen benötigt.

Der nächste langfristige EU-Haushalt, der 2028 beginnt, wird sehr wahrscheinlich zumindest einige neue Mitglieder berücksichtigen müssen. Es braucht daher neue Einnahmequellen und innovative Finanzierungsinstrumente, um sowohl bestehende als auch künftige Mitglieder weiterhin zu unterstützen.

### **Die Agenda der extremen Rechten**

Erschwerend hinzu kommen eine unzureichende öffentliche Unterstützung für die Erweiterung sowie der Aufstieg rechtsextremer Parteien. Mit Ausnahme Italiens betrachten rechtsextreme Parteien in der Regierung die Erweiterung nicht als positive Entwicklung für Europa; sie

## *Aus Island könnte ein neuer Impuls für die interne Debatte über die EU-Erweiterung kommen*

wünschen sich vielmehr eine Stärkung der nationalen Souveränität und weniger Entscheidungen aus Brüssel. Diese Dynamik könnte die Ausarbeitung einer glaubwürdigen Erweiterungsstrategie durch die etablierten europäischen Parteien behindern.

In Frankreich und Deutschland, zwei EU-Schwergewichten, könnte der Wahlkalender zum Hindernis für die nächsten Erweiterungsschritte werden. Angesichts des Aufschwungs rechtsextremer Parteien im Vorfeld der französischen Präsidentschaftswahlen 2027 und der in mehreren deutschen Bundesländern in Umfragen führenden rechtsextremen AfD scheint die Öffentlichkeit in beiden Ländern empfänglich für Narrative zu sein, die Erweiterung mit wirtschaftlicher Belastung und institutioneller Überlastung gleichsetzen. In Deutschland, wo 65 Prozent der Bürger zugeben, kaum Kenntnisse über das Thema zu haben, könnte dieses Unwissen in der entscheidenden Ratifizierungsphase für die führenden Beitrittskandidaten in regelrechten Widerstand umschlagen.

### **Merz muss Führungsstärke zeigen**

In wenigen Monaten könnte aus dem Norden ein neuer Impuls für die interne EU-Erweiterungsdebatte kommen. Island hat angekündigt, am 29. August ein Referendum über die Wiederaufnahme der EU-Beitrittsgespräche abzuhalten, die vor einem Jahrzehnt endeten, als das Land seinen Beitrittsantrag zurückzog. Sollten

die isländischen Wähler mit „Ja“ stimmen, könnte Reykjavik die verbleibenden Schritte zügig durchlaufen, sofern gewisse Verfahrensfristen eingehalten werden – das Land hat bereits zwei Drittel der EU-Rechtsvorschriften übernommen und ist Gründungsmitglied des Europäischen Wirtschaftsraums.

Sollte es der Europäischen Union gelingen, ihre internen Vorbereitungen für die Aufnahme neuer Mitglieder abzuschließen, könnten bestenfalls Montenegro, Island und vielleicht auch Albanien im Zeitraum 2028 bis 2029 etwa zeitgleich beitreten, abhängig vom Tempo der Ratifizierungen in den 27 EU-Staaten. Ein solcher Erfolg würde anderen Kandidaten zeigen, dass ein Beitritt eine realistische Perspektive ist. Außerdem könnte er dazu beitragen, einige Bedenken der widerständigen Mitgliedstaaten zu zerstreuen.

Die Mitgliedstaaten und die Kommission stehen vor der gewaltigen Aufgabe, Erweiterung, interne Reformen und den Schutz der EU und ihrer Nachbarländer vor Bedrohungen durch Russland und andere feindliche Akteure in Einklang zu bringen. Es braucht kleine Gruppen und Koalitionen der Willigen, um die stagnierende, oft engstirnige Sichtweise auf die Erweiterung zu überwinden und sie auf eine strategischere Grundlage zu stellen. Die aktuelle Chance, die europäische Nachbarschaft zu festigen, wird vertan, wenn auf nationaler Ebene – insbesondere in Berlin und Paris – kein stärkeres Gefühl der Dringlichkeit entsteht. Da sich der französische Präsident Emmanuel Macron im letzten Jahr seiner Amtszeit befindet, liegt es nun an Bundeskanzler Merz, in den kommenden Wochen und Monaten mehr Fokus und Führungsstärke in dieser Frage zu zeigen.

Übertragen aus dem Englischen von T. Hofmann **IP**