

Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine

Mathias Jopp*

Schlüsselwörter: fortdauernde Unterstützung, US-amerikanische Abkehr, ungarische Vetos

Unterstützung in geopolitisch unsicheren Zeiten

Auch im vierten Kriegsjahr unterstützt die EU „die Grundsätze der Unabhängigkeit, der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit“ der Ukraine und betont, dass „internationale Grenzen nicht gewaltsam verändert werden dürfen“.¹ Die Durchsetzung dieser Prinzipien scheint angesichts der schleichenden militärischen Erfolge Russlands und der schwer kalkulierbaren Politik Donald Trumps kaum leichter zu werden. Die EU bekennt sich zudem zum Konzept „Frieden durch Stärke“, was auf die Förderung von „robusten militärischen Fähigkeiten“ der Ukraine hinauslaufen soll.² Die entsprechenden sich inhaltlich überschneidenden Erklärungen vom 6. und 20. März, vom 26. Juni und vom 12. August 2025 konnten allerdings nur von 26 Mitgliedern des Europäischen Rates abgegeben werden, weil sich Ungarn verweigerte.³ Die regelmäßig auftretenden Probleme bei Beschlüssen zu den Russlandsanktionen weisen zusätzlich auf Bruchstellen in der EU-Außenpolitik hin.

Sanktionen

Von Dezember 2024 bis Mai 2025 verabschiedete der Rat ein 15., 16. und 17. Sanktionspaket.⁴ Auch gelang es, die bestehenden Sanktionen im Januar und Juni 2025 jeweils um ein halbes Jahr zu verlängern. Ein 18. weitreichendes Sanktionspaket, das auf Umsatzminderungen des russischen Banken- und Energiesektors sowie auf Exportverbote von Maschinen, Metallen und Kunststoffen zielt, konnte allerdings wegen einer Blockade der Slowakei erst im dritten Anlauf Mitte Juli 2025 verabschiedet werden. Es beinhaltet vor allem einen Importstopp von russischen Ölprodukten, die Absenkung des Ölpreisdeckels von 60 auf 47,50 US-Dollar und einen EU-Hafenbann für über 100 weitere Schiffe der russischen Schattenflotte.⁵ Außerdem wurden extraterritoriale Maßnahmen gegen Unternehmen in

* Ehemaliger Direktor, Senior Advisor International Programmes, Institut für Europäische Politik, Berlin.

- 1 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Erklärung der Führungsspitzen der Europäischen Union zur Ukraine, Erklärungen und Bemerkungen, 665/25, 12.8.2025.
- 2 Europäischer Rat: Pressemitteilung, zum Thema Ukraine, EUCO 16/25, 26.6.2025, Punkt 5.
- 3 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates - Ukraine, EUCO 10/25, 6.3.2025; Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates – Ukraine, EUCO 11/25, 20.3.2025; Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates – Ukraine, EUCO 16/25, 26.6.2025; Europäischer Rat: Erklärung der Führungsspitzen der Europäischen Union zur Ukraine, 12.8.2025; vgl. Hierzu auch den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.
- 4 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Erklärtexte, Zeitleiste – EU-Sanktionen gegen Russland.
- 5 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, EU: Russia's war of aggression against Ukraine: EU adopts 18th package of economic and individual measures, 623/25, 18.7.2025; Verordnung (EU) 2025/1494 des Rates vom 18. Juli 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (...), in: Amtsblatt der EU Reihe L, 19.7.2025; Beschluss (GASP) 2025/1495 des Rates vom 18.7. 2025 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP (...), in: Amtsblatt der EU Reihe L, 19.7.2025.

Drittstaaten die im Umgehungshandel involviert sind oder den militärisch-industriellen Komplex Russlands direkt oder indirekt mit Dual-Use-Güter versorgen, beschlossen.⁶

Die gegen Russland gerichteten Sanktionen konnten dessen Ökonomie bislang nicht entscheidend treffen.⁷ Die russische Wirtschaft hatte sich 2023 und 2024 kräftig erholt, mit Wachstumsraten von 3,6 und 4,1 Prozent; die Projektionen für 2025 und 2026 liegen allerdings bei 1,5 Prozent bzw. 0,9 Prozent und damit eher in der Nähe des geschätzten Wirtschaftswachstums des Euro-Raumes (1,2 Prozent).⁸ Mit dem Beginn der Völlinvasion hat Russland systematisch auf Kriegswirtschaft umgestellt und mit Erhöhungen der Ausgaben im militärischen Sektor einen regelrechten Boom erzeugt, sodass die Zustimmungsraten zu Wladimir Putin stabil sind oder gar höher ausfallen als vor dem Krieg.⁹

Die Wirtschaftspolitik unter Sanktionsbedingungen hat allerdings ihren Preis.¹⁰ Der Leitzins liegt bei über 21 Prozent, die Inflation ist ebenfalls sehr hoch und parallel zum seit 2023 zunehmenden Haushaltsdefizit hat der Rubel deutlich an Wert verloren.¹¹ Viele Waren für den militärisch-industriellen Komplex Russlands sind schwieriger, teurer oder auf zeitraubenden Umwegen zu beziehen, was zu Versorgungsengpässen bei Ersatzteilen führt und großräumige Militäroperationen erschwert.

Die EU hat gegenüber Russland das umfangreichste Sanktionsregime seit ihrem Bestehen aufgebaut, einschließlich Drittlandsanktionen und Re-Exportverboten für europäische Firmen im Russlandgeschäft („No-Russia-Klausel“). Russland ist so von Platz fünf der Haupthandelspartner der EU auf Platz 15 abgerutscht.¹² Zweifellos hinterlässt die Sanktionspolitik ihre Spuren, allerdings hat sie Schwachstellen und der Umgehungshandel floriert. So erfreuen sich z. B. Mercedes, MAN und Scania eines Exportbooms bei Lastwagen, die trotz Ausfuhrverbot über Zwischenhändler oder Partnerunternehmen nach Russland gelangen.¹³ Darüber hinaus sind immer noch ungefähr 800 multinationale Konzerne aus sanktionierenden Ländern wie Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten in Russland aktiv, obwohl sie offiziell ihr Engagement zurückfahren.¹⁴

Im Energiebereich gibt es bislang keine wirkliche Abkoppelung von Russland, trotz Importverboten bei Kohle und Öl. Ende 2024 nahmen die Importe von Flüssigerdgas (LNG) und Pipeline-Gas sogar stark zu, sodass die EU mit 49 Prozent und 40 Prozent die größten Anteile an den diesbezüglichen russischen Exporten hatte.¹⁵ Außerdem gibt es weiterhin Ausnahmen für Ölimporte aus Russland für Ungarn, die Slowakei und Tschechien,

6 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Russia's war of aggression against Ukraine: EU agrees 17th package of sanctions, 383/25, 20.5.2025.

7 Nicholas Fenton/Alexandr Kolyandr: Down but not out. The Russian economy under Western sanctions, in: Center for Strategic and International Studies, Audio Briefs, 11.4.2025; vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

8 Internationaler Währungsfond: World Economic Outlook. A critical juncture amid policy shifts, 30.4.2025, S. 12.

9 Tamas Harangozo: The state of Russia's wartime economy, in: NATO Parliamentary Assembly, Economics and Security Committee (ESC), 052 ESCTD 24 E rev.1 fin, 23.11.2024; Eric Ciaramella et al.: The Uncertainty surrounding Russia's war in Ukraine. Three years in: Carnegie Endowment for International Peace, 27.2.2025.

10 Fenton/Kolyandr: Down but not out, 2025; Erika Szyszczack: Sanctions effectiveness: what lessons three years into the war on Ukraine, in: Economics Observer, 19.2.2025.

11 Udo Trichtl: Rubel-Absturz und hohe Inflation: „Die russische Zentralbank hat die Situation nicht mehr voll im Griff“, in: Der Spiegel (online), 29.11.2024.

12 Anna Caprille/Cristina Cirlig: EU sanctions against Russia 2025: State of play, perspectives and challenges, in: European Parliamentary Research Service, Briefing PE 767.243, Brüssel 2025, S. 6.

13 Konrad Schuller: Der Russland-Boom der Mercedes-Laster, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (online), 30.11.2024.

14 Caprille/Cirlig: EU sanctions against Russia, 2025, S. 11.

15 Ebd., S. 10.

wobei Tschechien im April 2025 Ölimporte aus Russland gänzlich einstellte. Insgesamt hat die EU seit Beginn der russischen Invasion die Kriegskasse Moskaus mit etwa 200 Mrd. Euro durch Energieeinkäufe gefüllt, was zu Überlegungen in der Kommission über einen völligen Stopp des Bezugs von Energieträgern aus Russland führte, sodass die Slowakei das 18. Sanktionspaket wegen Entschädigungsgarantien zu blockieren versuchte.¹⁶

Ein Problem besteht auch in der ungleichen Implementierung und Kontrolle der auf EU-Ebene beschlossenen Sanktionen durch die Mitgliedstaaten. Umständliche Sanktionsbestimmungen und intransparente Listen sowie komplexe technische Ausnahmeregeln kommen hinzu. Schließlich macht sich die mangelhafte Kooperation von Drittstaaten beim Umgehungshandel bemerkbar, sodass es nicht erstaunlich ist, dass Russland zwar von den Sanktionen getroffen wird, aber vielleicht weniger hart und unmittelbar als gehofft.¹⁷

Militärhilfe

2022 bis 2024 mobilisierte die EU 6,1 Mrd. Euro Militärhilfe im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität (EFF) für die teilweise Erstattungen an die Mitgliedstaaten wegen deren Lieferungen in die Ukraine. Diese Mittel wurden im Mai 2024 um 5 Mrd. Euro bis 2027 aufgestockt.¹⁸ Gemeinsam hat die EU mit ihren Mitgliedstaaten 59,6 Mrd. Euro an Militärhilfe für die Ukraine bereitgestellt.¹⁹ Zusätzlich ist seit Oktober 2024 vorgesehen, 5 Prozent der Einnahmen aus dem immobilisierten Auslandsvermögen der russischen Zentralbank jährlich der EFF zuzuführen.²⁰ Außerdem erhielten mit Mitteln der EFF ca. 73.000 ukrainische Soldat:innen eine Ausbildung an westlichen Waffensystemen im Rahmen der militärischen Unterstützungsmission EUMAM Ukraine. Rüstungsgüter und Munition werden allerdings mit großer Verzögerung an die Ukraine geliefert. So benötigten die EU-Mitgliedstaaten eineinhalb Jahre (März 2023–Oktober 2024) um der Ukraine 1 Mio. Schuss Artilleriemunition bereitzustellen, während alleine Nordkorea an Russland im Zeitraum Januar 2024 bis April 2025 ca. 9 Mio. Schuss Artillerie- und Mehrfachwerfermunition lieferte und 10.000 bis 12.000 Soldaten an die russisch-ukrainische Front schickte.²¹ Auch Deutschland, mit 16,5 Mrd. Euro der zweitgrößte Waffenlieferant nach den USA, gehört traditionell zu den Zaude-rern,²² wobei durch die Geheimhaltung der neuen Bundesregierung unklar ist, ob sich dies mittlerweile geändert hat.²³ Insgesamt haben bereits zehn EU-Mitgliedstaaten und das Vereinigte Königreich (VK) mit 68,3 Mrd. Euro an Militärhilfe die USA (64,6 Mrd. Euro) überholt,

16 Gabriel Gavin/Victor Jack: Europe's final plan to quit Russian energy: Enlist wary execs, in: Politico, 6.5.2025.

17 Erika Szyszczak: Sanctions effectiveness: what lessons three years into the war on Ukraine?, in: Economics Observatory, 19.2.2025; Gabriel Felbemayr et al.: On the effectiveness of sanctions on Russia: new data and new evidence, in: Center for Economic Policy Research, CEPR Report, London 2025.

18 Mathias Jopp: Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2024, Baden-Baden 2024.

19 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Erklärtexte, Militärische Unterstützung der EU für die Ukraine, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/military-support-ukraine/> (letzter Zugriff: 1.9.2025).

20 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Immobilised assets: Council greenlights up to €35 billion in macro-financial assistance to Ukraine and new loan mechanism implementing G7 commitment, 23.10.2024.

21 Edith Lederer: US and Allies accuse North Korea and Russia on flagrantly violating UN sanctions in military deals, in: AP World News, 30.5.2025; Florian Hassel: Krieg in der Ukraine: Nordkoreanische Soldaten für den Kreml, in: Süddeutsche Zeitung (online), 20.10.2024.

22 Kiel Institut für Weltwirtschaft: Ukraine Support Tracker Update vom 12. August 2025, abrufbar unter <https://www.ifw-kiel.de/de/themendossiers/krieg-gegen-die-ukraine/ukraine-support-tracker/> (letzter Zugriff: 1.9.2025).

23 Der Spiegel (online): Militärhilfe gegen russischen Angriffskrieg. Deutsche Waffenlieferungen für Ukraine offenbar wieder Geheimsache, 9.5.2025.

wobei nun auch vermehrt direkt aus der Rüstungsproduktion anstelle aus Altbeständen geliefert werden konnte.²⁴

Die qualitativ hochwertigen Waffen aus dem Westen haben bisher nicht zu einer Wende im Verteidigungskampf der Ukraine geführt. Dies mag daran liegen, dass nicht nur zu spät, sondern auch zu wenig geliefert wurde und auch die modernen Systeme relativ hohe Verlusten aufweisen. So verlor die Ukraine bis 18. Mai 2025 43 Leopard-2A-Panzer, (von 110) 18 Leopard-1A (von 103), 42 Marder Schützenpanzer (von 140) und 22 amerikanische Abrams Panzer (von 31).²⁵ Trotzdem ist es der Ukraine gelungen, den Frontverlauf etwas zu stabilisieren und immer wieder auch tief auf russischem Gebiet erfolgreiche Luftangriffe oder Sabotageakte auf Tankzüge, Versorgungsdepots und Flughäfen durchzuführen.²⁶ Russland ist zwar deutlich an Material und Personal überlegen, konnte aber bislang nur unter großen Verlusten, mit schätzungsweise einer Million Gefallener oder Verwundeter²⁷ kleinere Gebiete erobern, weshalb vermehrt Raketen, Marschflugkörper und Kamikaze-Drohnen gegen Wohnhäuser und Infrastruktur der Ukraine eingesetzt werden. Umso bedeutender ist deshalb die Aussicht auf wieder mehr amerikanische Waffen, vor allem Patriot-Luftabwehrsysteme, die allerdings von den europäischen Staaten bezahlt werden sollen.²⁸ Mindestens acht NATO-Mitglieder scheinen hierfür bereit zu sein, wobei noch eine ganze Reihe produktionstechnischer, finanzieller und praktischer Fragen zu klären ist.²⁹ Über den Kommissionsvorschlag, 140 Mrd. Euro des in Belgien bei Euroclear liegenden eingefrorenen russischen Auslandsvermögens in einer Höhe von 185 Mrd. Euro für ein Null-Zins-Darlehen an die Ukraine für Rüstung und Budgethilfe zu nutzen, wurde wegen rechtlicher und finanzpolitischer Bedenken sowie Vorbehalten Belgiens trotz deutscher und französischer Befürwortung noch nicht entschieden.³⁰

Wirtschaftshilfe

Die EU leistet auch Wirtschaftshilfe in größerem Umfang. So stellte sie eine Makrofinanzhilfe über 18,1 Mrd. Euro als Teil des im Juni/Okttober 2024 beschlossenen G7-Darlehens von knapp 45 Mrd. Euro zur Verfügung, dessen Tilgung über einen sogenannten Kooperationsmechanismus durch 95 Prozent der Kapitalerträge des in den G7 Staaten eingefrorenen russischen Auslandsvermögens (davon 45 Mrd. Euro als Backstop) erfolgt.³¹ Zudem hat die

24 Kiel Institut für Weltwirtschaft: News: Ukraine Support Tracker: Europa jetzt führender Geldgeber für Waffenproduktion für die Ukraine, 12.8.2025.

25 Katharina Engeln: Wie die Ukraine den deutschen Leopard-2-Panzer nachbessert, in: Berliner Morgenpost (online), 20.5.2025.

26 Ann-Dorit Boy: Friedensgespräche in der Sackgasse: „Putin versteht, dass ein Treffen mit Selenskyj ein Risiko für ihn wäre“, in: der Spiegel (online), 23.5.2025.

27 Seth G. Jones/Riley McCabe: Russia's Battlefield Woes in Ukraine, Center for Security and International Studies, CSIS Briefs, Washington DC 2025.

28 The Guardian (online): Trump does deal with NATO allies to arm Ukraine and warns Russia of severe sanctions, 15.7.2025; Paul-Anton Krüger: Russlands Krieg gegen die Ukraine: Trump will Patriot-Systeme verkaufen, liefern soll aber Europa, in: Der Spiegel (online), 17.7.2025.

29 Dabei handelt es sich um Deutschland, VK, Norwegen, die Niederlande, Finnland, Schweden, Dänemark und Kanada. Die lange Produktionszeit eines Patriotsystems durch die US-Firma Raytheon von rund drei Jahren stellt eine der Schwierigkeiten des Vorhabens dar.

30 Bjarke Smith-Meyer/Gregorio Sorgi: Commission proposes €140B loan to Ukraine using Russian frozen assets, in: Politico, 25.9.2025; Gabriel Gavin et al.: Not even threat of war stopped EU summit becoming a talking shop, in: Politico, 2.10.2025.

31 Tim Peters/Ana Luisa Melo Almeida: State of Play: EU support to Ukraine, European Parliamentary Research Service, Briefing PE 769.573, Brüssel 2025; Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die Ukraine-Fazilität, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/ukraine-facility/> (letzter Zugriff: 1.9.2025).

Ukraine bereits 25,4 Mrd. Euro aus einer 2024 geschaffenen Ukrainefazilität erhalten, aus der dem Land jährlich 12 Mrd. Euro zugutekommen. Insgesamt wurden von Kriegsbeginn bis Juli 2025 (einschließlich der Militärhilfe über die EFF) von der EU und ihren Mitgliedstaaten für die Ukraine 168,9 Mrd. Euro mobilisiert.³² Ein Teil sind zinsgünstige Kredite mit einer maximalen Laufzeit von 45 Jahren, ein Teil sind direkte Zuschüsse.

Verteidigungsfähigkeit und Aufrüstung

Zwischen 2021 und 2024 wuchsen die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten um 30 Prozent auf 326 Mrd. Euro und erreichten damit 1,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU.³³ Es wird geschätzt, dass die entsprechenden Ausgaben in 2025 um weitere 100 Mrd. Euro ansteigen und die EU-Mitglieder, die der NATO angehören, bis Ende des Jahres mehr als 2 Prozent des BIP für Verteidigung ausgegeben haben werden.³⁴ Zwischen den Staaten der EU gibt es allerdings große Unterschiede, wobei Polen bislang 4,2 Prozent des nationalen BIP für Verteidigung ausgibt und die Liste anführt, während Italien mit 1,6 und Spanien mit 1,4 Prozent des jeweiligen BIP zu den Schlusslichtern gehören.³⁵ 90 Mrd. Euro gaben die EU-Mitgliedstaaten 2024 für die Beschaffung an Waffen und Gerät aus, was einer Steigerung von fast 50 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. Allerdings beschafft jeder Mitgliedstaat für sich allein, während z. B. Russland seine Rüstungsausgaben aus einem einzigen Verteidigungsetat von knapp 150 Mrd. Dollar in 2024 tätigte und damit weit über jedem einzelnen EU-Mitgliedstaat liegt. Duplizierung, Ineffizienz und unzureichende Koordinierung in der EU reduzieren drastisch den Nutzeffekt der Aufrüstung. Geringe Stückzahlen, hohe Kosten und viel zu wenig Munition sind die Folgen.

Schon am 3. Februar 2025, zwei Wochen nach Beginn der zweiten Amtszeit Trumps, der eine deutliche Erhöhung der militärischen Ausgaben der Alliierten forderte, fand deshalb ein informelles Treffen der Staats- und Regierungschef:innen zu Verteidigungsfragen statt, das exklusiv militärische Fähigkeiten und höhere Rüstungsausgaben erörterte.³⁶ Am 6. März 2025, widmete sich der Europäische Rat auf einer außerordentlichen Tagung erneut diesem Thema, nachdem es auf der Münchner Sicherheitskonferenz zu einem Eklat durch US-Vizepräsident JD Vance und im Verhältnis USA-Russland über europäische Köpfe hinweg zu einer Annäherung gekommen war. Auf diesem Gipfel legte der Europäische Rat die Eckpunkte fest, die sich dann in den Beschlüssen des regulären Gipfels am 20. März 2025 und auch im kurz zuvor erschienenen Weißbuch der Kommission zur Zukunft der Europäischen Verteidigung mit dem „Readiness 2030“-Programm widerspiegeln.³⁷ Die vorgesehenen Maßnahmen zur Verteidigungsfinanzierung umfassen u. a.: Ausnahmen von den EU-

32 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Solidarität der EU mit der Ukraine, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-solidarity-ukraine/> (letzter Zugriff: 1.9.2025).

33 Statista: Die Länder mit den weltweit höchsten Militärausgaben in 2024, 25.6.2025, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157935/umfrage/laender-mit-den-hoechsten-militaerausgaben/> (letzter Zugriff: 1.9.2025).

34 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Erklärtexte, Die Verteidigung der EU in Zahlen, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/defence-numbers/> (letzter Zugriff: 17.9.2025); vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

35 Statista: Anteil der Militärausgaben am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Länder mit den höchsten Militärausgaben im Jahr 2024, 26.6.2025, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/150664/umfrage/anteil-der-militaerausgaben-am-bip-ausgewahlter-laender/> (letzter Zugriff: 1.9.2025).

36 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Informelles Treffen der EU-Führungsspitzen, 3.2.2025.

37 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (20. März 2025) – Schlussfolgerungen, EUCO 1/25, 20.3.2025, Punkte 21 – 23; Europäische Kommission: Joint White Paper for European Defence – Readiness 2030, JOIN(2025) 120 final, 19.3.2025, S. 16–18.

Verschuldungsregeln, Nutzung von Mitteln der Kohäsionsfonds für Rüstungsstandorte und die Möglichkeit, verbilligte und langlaufende EU-Darlehen aufzunehmen. Für letzteres wurde das Finanzierungsprogramm SAFE („Security Action for Europe“) in einer Höhe von 150 Mrd. Euro eingerichtet, das von der Kommission verwaltet wird und eine Kapitalbeschaffung über die Finanzmärkte, abgesichert über den EU-Haushalt, vorsieht.³⁸

Es bleibt offen, ob die europäischen NATO-Mitglieder ihre während des NATO-Gipfeltreffens im Juni 2025 auf massiven Druck Trumps eingegangene Verpflichtung, die Verteidigungsausgaben bis 2035 auf 5 Prozent des jeweiligen BIP zu steigern, erfüllen können.³⁹ 3,5 Prozent sind dabei für direkte militärische Ausgaben vorgesehen und Militärhilfe für die Ukraine soll angerechnet werden können.⁴⁰ 1,5 Prozent sind für Investitionen in Infrastruktur gedacht. Auch erleichtern die Maßnahmen des Readiness-2030-Programms die nötigen Ausrüstungssynergien etwas. Die Ukraine, die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), Beitritts- und Kandidatenländer sowie das Vereinigte Königreich haben hier ebenfalls Zugang. SAFE ist die erste Säule des Readiness-2030-Programms, das unter Einschluss privaten Kapitals insgesamt 800 Mrd. Euro für die Verteidigung mobilisieren soll.⁴¹ Über SAFE lassen sich auch Maßnahmen im Rahmen des Großprojekts Militärische Mobilität finanzieren, um Waffen und schweres Gerät über europäische Transportkorridore an die östliche „Front“ zu verlegen.⁴² Unabhängig von den tatsächlich bereitstehenden Mitteln, lässt sich eine Ausweitung der Rüstungsfinanzierungsmöglichkeiten feststellen.⁴³ Im Fall eines umfassenden Rückzugs der USA aus der europäischen Verteidigungsarchitektur müssten die europäischen Bündnispartner jedoch innerhalb von 25 Jahren bis zu 1 Bio. US-Dollar zusätzlich ausgeben.⁴⁴

Neue Formate

Im Februar 2025 kam es, nach Bekanntwerden der Pläne der USA zu Friedensverhandlungen mit Russland ohne europäische Beteiligung, zu mehreren Treffen der sogenannten erweiterten Weimar-Gruppe, in Paris (am 12. und 17. Februar und 27. März) und London (2. März 2025). Es sollte ein europäisches Gegengewicht zum amerikanisch-russischen Bilateralismus und eine Koalition der Willigen (KOW) für eine europäische Friedenssicherungstruppe in der Ukraine für den Fall eines Waffenstillstands gebildet werden. Das Format wurde zunächst auf 16 und schließlich Ende März 2025 auf 31 Staats- und Regierungschef:innen in Paris erweitert, wo neben dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und der Präsident des Europäischen Rates, António Costa, teilnahmen.⁴⁵

38 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, SAFE: Der Rat verabschiedet Fördermittel für die gemeinsame Beschaffung im Bereich Sicherheit und Verteidigung in Höhe von 150 Mrd. Euro, 418/25, 27.5.2025; Verordnung (EU) 2025/1106 zur Festlegung des Instruments „Sicherheitsmaßnahmen für Europa (SAFE) (...)“, in: Amtsblatt der EU Reihe L, 28.5.2025.

39 NATO: Pressemitteilung, The Hague Summit Declaration, 2025 001, 25.6.2025.

40 Eli Stokols/Paul McLeary: Trump agrees to send weapons to Ukraine, in: Politico, 14.7.2025.

41 Europäische Kommission: Joint White Paper for European Defence, 2025, S. 16–17.

42 Mihai Sebastian Chihai: Military Mobility 2.0 revisited: Lessons Learnt, European Policy Centre and Friedrich Naumann Foundation for Freedom, Policy Brief, Brüssel 2024.

43 Europäische Kommission: Report „The European Defence Fund: supporting the development of the defence capabilities of tomorrow. Interim evaluation of the European Defence Fund, COM (2025) 299 final, 17.6.2025.

44 Ben Barry et al.: Defending Europe without the United States: Costs and Consequences, International Institute for Strategic Studies, IISS Research Papers, London 2025.

45 Stefan Brändle: Europäische Mission in der Ukraine unter französisch-britischer Leitung, in: Der Standard, 27.3.2025; BR24: „Koalition der Willigen“-Ukraine Gipfel in Paris hat begonnen, 27.3.2025.

Darauffolgende Treffen mit Vertretern der US-Regierung am 17./18. und 23. April verliefen ergebnislos.⁴⁶ Zwei Wochen später allerdings, schlug Trump eine 30-tägige bedingungslose Waffenruhe für Verhandlungen zwischen den Kriegsparteien vor und drohte für den Fall eines Bruchs der Feuerpause Sanktionen an. Damit kam er europäischen Vorstellungen entgegen, sodass Emmanuel Macron, Donald Tusk, Keir Starmer und Friedrich Merz am 9. Mai 2025 nach Kyjiw reisten, um die neuen amerikanischen Forderungen vor Ort zu unterstützen.⁴⁷ Geradezu kühn war dann das Ultimatum der vier Staats- und Regierungschefs an die größte Nuklearmacht der Welt: Würde der Vorschlag bis zum 12. Mai 2025 nicht akzeptiert, erfolge eine Verschärfung der Sanktionen.⁴⁸ Putin ging darauf nicht ein. Er schlug stattdessen direkte Friedensgespräche mit der Ukraine in Istanbul vor (die dann „nur“ zu einem Gefangenenaustausch führten).⁴⁹ Trump unterstützte aber entgegen europäischer Erwartungen Putins Vorschlag für Verhandlungen in Istanbul, ohne die Themen Waffenstillstand oder Sanktionsverschärfungen überhaupt noch zu erwähnen.⁵⁰ Einhalb Monate später kam Trump jedoch auf das Thema Sanktionen zurück, als er am 14. Juli 2025 ein Ultimatum an Russland stellte, innerhalb von 50 Tagen (er verkürzte später den Zeitraum) einen Waffenstillstand zu erzielen. Andernfalls würde er drastische Zollsanktionen gegen russische Handelspartner verhängen.⁵¹ Putin stimmte deshalb schließlich dem Angebot eines amerikanisch-russischen Gipfeltreffens in Alaska am 15. August zu und Trump ließ das Ultimatum ohne weitreichende Folgen verstreichen. Lediglich Indien belegte er mit 25 Prozent Zusatzzöllen ab dem 27. August wegen Öleinkäufen in Russland.

Besorgt über Trumps Schlingerkurs, veröffentlichten sechs Staats- und Regierungschef:innen (Weimar-Format (Polen, Frankreich, Deutschland) plus Italien, VK und Finnland) gemeinsam mit der Kommissionspräsidentin am 10. August 2025 eine Stellungnahme, in welcher die Notwendigkeit diplomatischer Lösungen unter Einbezug der Ukraine, unterstrichen wurde.⁵² Am 12. August schließlich folgten 26 Staats- und Regierungschef:innen der EU (ohne Viktor Orbán) in einer eigenen Erklärung weitgehend der o. g. Stellungnahme vom 10. August und drohten ein neues Sanktionspaket an.⁵³ Aufgrund der wachsenden Sorge, dass Trump sich mit Putin auf Kosten der Europäer einigen könnte, lud Bundeskanzler Merz am 13. August fünf weiteren Staats- und Regierungschef:innen, die Kommissionspräsidentin, den Präsidenten des Europäischen Rates, den NATO-Generalsekretär, sowie den ukrainischen Präsidenten zu einer Videokonferenz ein, um die europäische Position zu Waffenstillstand und Sicherheitsgarantien zu festigen und diese dann in einem darauf folgenden Telefonat der US-Regierung zu vermitteln.

46 Paul-Anton Krüger/Linda Tutmann: Trumps möglicher Deal mit Putin: Das Ukrainedilemma der neuen Bundesregierung, in: der Spiegel (online), 24.4.2025.

47 Konrad Schuller: Ukraine Besuch: Was Merz, Macron, Starmer und Tusk in Kiew erreichen wollen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (online), 9.5.2025.

48 Konrad Schuller: Besuch in Kiew: Weigere sich Moskau, sei Schluss mit „business as usual“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (online), 10.5.2025.

49 Clea Caulcutt/Laura Kayali/Giorgio Leali: Putin is Playing games with you, Starmer and Macron warn Trump, in: Politico, 27.3.2025; Michaela Wiegel: Ukrainekrieg: Zweifel an Putins Friedenswillen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (online), 28.3.2025.

50 Nicholas Vinocur/Zoya Shaftalovich: Brussels Playbook. Zelenskyy puts ball in Putin's court, in: Politico, 12.5.2025; Eli Stokols/Veronica Melkozerova: Trump touts Russia-Ukraine talks, even as he steps back, in: Politico, 19.5.2025.

51 Julian Borger/Pjotire Sauer/Luke Harding: Trump does deal with NATO allies to arm Ukraine and warns Russia of severe sanctions, in: The Guardian (online), 14.7.2025.

52 Europäische Kommission: Erklärung, Statement by president Macron (...) on Peace for Ukraine ahead of President Trump's planned meeting with President Putin, STATEMENT/25/1952, 10.8.2025.

53 Europäischer Rat: Erklärung der Führungsspitzen der Europäischen Union zur Ukraine, 665/25, 12.8.2025.

Zwei Tage darauf verlief der Gipfel in Alaska insofern wenig erfreulich, als Trump sich anstelle einer zunächst anzustrebenden Waffenruhe nur für Friedensverhandlungen ohne Vorbedingungen aussprach. Die europäische Seite begrüßte zwar Trumps Friedensinitiative, drängte aber auf Sicherheitsgarantien und lehnte Grenzverschiebungen ab.⁵⁴ Da Trump hier erneut die russische Position übernommen hatte, um rasch einen Frieden aushandeln zu können, blieb zu befürchten, dass die Ukraine seitens der USA wie schon im Februar 2025 im Oval Office erneut einseitig unter Druck gesetzt werden könnte. Um den ukrainischen Präsidenten zu unterstützen und den europäischen Forderungen Nachdruck zu verleihen, reisten Emmanuel Macron, Giorgia Meloni, Friedrich Merz, Keir Starmer, Alexander Stubb, Mark Rutte und Ursula von der Leyen gemeinsam nach Washington. Im Ergebnis erklärten sich die USA lediglich vage zur eingeschränkten Beteiligung an militärischen Sicherheitsgarantien für die Ukraine bereit.⁵⁵

Mittlerweile ist allerdings die Frage von Sicherheitsgarantien nach einem Friedensschluss in weite Ferne gerückt, da Putin noch nicht einmal an einem Waffenstillstand interessiert zu sein scheint und die Ukraine stärker als je zuvor mit Luftangriffen überzieht. Und Trump vollzog, frustriert von Putin, eine Kehrtwende gegenüber seiner früheren Politik. Statt Gebietsabtretungen hinzunehmen, ermunterte er die Ukraine, ihre besetzten Gebiete zurückzuerobern, versprach, auch weitreichende Waffen an die europäischen NATO-Staaten zu liefern, damit diese an die Ukraine abgegeben werden könnten und drohte Russland bei fortgesetzter Kriegsführung verschärfte Sanktionen an.⁵⁶

Auswirkungen auf die Institutionen

Bis Anfang 2025 war es der EU mit prozeduraler Flexibilität oder kleineren Zugeständnissen gelungen, Ungarns Opposition gegen Russland-Sanktionen, Militärhilfe und Beitrittsversprechen für die Ukraine einzuhegen.⁵⁷ Doch seit Trump wieder amerikanischer Präsident ist und im April 2026 Parlamentswahlen in Ungarn anstehen, hat sich die Position von Ministerpräsident Orbán verhärtet. Er könnte zudem in der Regierung Robert Ficos in der Slowakei und nach dem Wahlsieg des rechtspopulisten Andrej Babiš in Tschechien Verbündete finden. Die GASP stößt hier offensichtlich an Grenzen, solange nicht Mehrheitsentscheidungen durchgesetzt werden können. Die neuen Formate stellen deshalb eine Reaktion auf interne EU-Schwierigkeiten und generelle Verschiebungen der Gewichte im internationalen System dar, wobei die Einbeziehung der Nuklearmacht VK besonders bedeutsam ist, aber auch die von Ländern wie Kanada, Australien und Türkei aus der KOW. Dass bei den Treffen der KOW die Kommissionspräsidentin und teilweise auch der Präsident des Europäischen Rates hinzugezogen werden, symbolisiert die Nähe zur EU. Es verdeckt aber nicht die Tatsache, dass die EU-Institutionen bei „high politics“-Sicherheitsfragen gegenüber einem flexiblen Intergouvernementalismus jenseits von ihnen etwas ins Abseits geraten sind.

54 Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen, Statement by President Macron, Prime Minister Meloni, Chancellor Merz, Prime Minister Starmer, President Stubb, Prime Minister Tusk, President Costa, President von der Leyen, 16.8.2025.

55 Paul Dallison: 5 oddest moments from European leaders' trip to Washington, in: Politico, 19.8.2025; Josh Rudolph/Kristine Berzina/David Salvo: The Trump-Zelenskyy meeting, German Marshall Fund, GMF Insights, 18.8.2025.

56 Spiegel Online: Putins Angriffskrieg: Trump sagt, die Ukraine könnte ihr gesamtes Staatsgebiet von Russland zurückerobern, 24.9.2025.

57 Patrick Müller/Peter Slominski: Hungary, the EU and Russia's war against Ukraine: The changing Dynamics of EU Foreign Policymaking, in: Claudia Wiesner/Michéle Knodt (Hg.): The War against Ukraine and the EU. Facing new Realities, Cham 2024, S. 111–132.

Andererseits haben auch die EU-Institutionen selbst intergouvernemental auf den Krieg in der Ukraine reagiert.⁵⁸ So konzentrierte sich das EU-Krisenmanagement auf den Europäischen Rat, der gelegentlich sogar in erweiterter Form tagt,⁵⁹ häufig Vorabentscheidungen trifft und Aufträge zur Umsetzung an Rat und Kommission erteilt, die nicht selten ohne das Europäische Parlament unter Nutzung des Notfallartikels 122 AEUV zusammenarbeiten.⁶⁰ Der Rat hat auch im März 2022 durch einfachen Beschluss eine Schnelleingreif-Kapazität (RDC) aufstellen lassen, die bis zum ersten Halbjahr 2025 mit gemeinsamer Bewaffnung zur Realität wurde. Auf gleiche Weise könnte er künftig weitere Truppenverbände ausrüsten lassen, um Skalenvorteile bei der militärischen Beschaffung zu erzielen und das „Souveränitätsparadox“ abzumildern.⁶¹

Den intergouvernementalen EU-Institutionen steht die supranationale Kommission gegenüber, die in eine neue Rolle hineinwächst.⁶² Sie arbeitet die Sanktionspakete aus und nutzt ihr Vorschlagsrecht bei der Wirtschaftshilfe für die Ukraine wie auch bei Fragen der Rüstungsfinanzierung in der EU intensiv. Bei Aktivitäten der erweiterten Weimargruppe war die Kommissionspräsidentin standardmäßig involviert, obwohl laut Vertrag die Hohe Vertreterin oder der Präsident des Europäischen Rates für Außen- und Sicherheitspolitik zuständig sind. Die wachsende Bedeutung der Kommission in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gehört bislang vielleicht sogar zur interessantesten institutionellen Entwicklung⁶³, auf die große Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich zunehmend abwehrend reagieren.⁶⁴ Ungeachtet dessen haben sich die Steuerungsmöglichkeiten der Kommission im Rüstungsbereich jedenfalls deutlich verbessert. So kann sie z. B. über das SAFE-Programm Anreize für Rüstungskoooperation zwischen den Mitgliedstaaten setzen. Dies ist wesentlich, weil sich eine effektive Aufrüstung Europas andernfalls kaum bewerkstelligen lassen wird.⁶⁵ Zudem hat die Kommission erreicht, dass nur 35 Prozent der SAFE-Mittel für den Kauf von Waffen im EU-Ausland genutzt werden können. Für strategische Autonomie wird das alles jedoch nicht genügen.⁶⁶

58 Eva G. Heidbreder: Withering the exogenous shock: EU policy responses to the Russian war against Ukraine, in: *West European Politics* 47(6)/2024, S. 1392–1418; Nicolai von Ondarza: Handlungsfähig, flexibel und exekutiv-dominant: Wie der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine die Europäische Union verändert, in: *integration* 3/2023, S. 213–228.

59 Ulrich Schneekener/Sebastian Schäffer: Russlands Angriff auf Europas Sicherheitsordnung: Zeit für einen „Erweiterten Europäischen Rat“, in: *integration* 3/2024, S. 263–271; Mathias Jopp: Der Europäische Rat und die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Spagat zwischen Einstimmigkeit und Effizienz, in: *integration* 2/2025, S. 171–183; vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

60 Michèle Knodt/Marc Ringel/Nils Bruch: Secure and sustainable? Unveiling the impact of the Russian war on EU Energy Governance, in: Claudia Wiesner/Michèle Knodt (Hg.): *The War against Ukraine*, Cham 2024, S. 133–160.

61 Agata Dziejwulska: European security strategies and the War in Ukraine, in: *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 2/2023, S. 27–44, hier S. 41. Das Souveränitätsstreben der Mitgliedstaaten in der Rüstungspolitik begrenzt paradoxer Weise ihre Fähigkeit zur effektiven Verteidigung mangels Masse deutlich.

62 Calle Häkansson: The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor, in: *Journal of European Integration* 46(1)/2024, S. 25–45.

63 Florence Ertel/Daniel Göler: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2024*, Baden-Baden 2024, S. 387–394; Carolyn Moser: The impact of the war in Ukraine on the EU's Common Security and Defence Policy, in: Stefan Kadelbach/Rainer Hofman (Hg.): *The Common Security and Defence Policy of the EU*, Baden-Baden 2024, S. 23–54.

64 Gavin: Not even threat of war stopped EU summit becoming a talking shop, 2025.

65 Alex Burilkov et al.: Fit for war by 2030? European rearmament efforts vs à vis Russia, ifW-Kiel Institute for the World Economy, Kiel Report No. 3, 2025.

66 Jonata Anicetti: EU arms collaboration, procurement, and offsets: the impact of the war in Ukraine, *Policy Studies* 45(3–4)/2024, S. 443–466.

Ausblick

Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten weiterhin Militär- und Wirtschaftshilfe und versuchen die Ukraine, ebenso die Republik Moldau, aus geopolitischen Gründen enger an sich zu binden.⁶⁷ Auch wenn eine potentielle EU-Mitgliedschaft nicht mit einer der NATO vergleichbaren Sicherheitsgarantie verbunden ist so würde eine baldige Aufnahme in die EU nach Art. 42 Abs. 7 EUV theoretisch zumindest ein Beistandsversprechen beinhalten. Dafür müsste aber zunächst der Widerstand Ungarns überwunden werden.⁶⁸

Um einen gerechten Frieden in der Ukraine zu erreichen, ist es zentral, den Druck auf Russland durch stärkere Sanktionen und intensive Militärhilfe zu erhöhen. Für letzteres wäre die Annahme des Kommissionsvorschlags über eine Anleihe auf das eingefrorene russische Vermögen wesentlich. Nur eine Ukraine, die sich verteidigen kann und ein Russland, das keine militärischen Erfolge mehr erzielt, erhöhen die Chance auf Frieden. Denn für Europa lautet die entscheidende Frage: Wie stark würde sich die Sicherheitslage verschlechtern, sollte Russland den Krieg gewinnen?⁶⁹

Putin hat mehrfach verdeutlicht, dass es ihm nicht nur um einen Sieg über die Ukraine geht, sondern um die Ausdehnung des russischen Herrschaftsbereich nach Maßstäben der Sowjetunion.⁷⁰ Der Verlust der Ukraine wäre somit für Europa eine große Gefahr, weil nicht erkennbar ist, wo, insbesondere mit Blick auf Moldau oder das Baltikum, die imperialen Ambitionen Russlands zur Domination des Nachbarschaftsraumes enden.⁷¹ Die vorläufige Wende des US-Präsidenten in seiner Politik gegenüber der Ukraine und Russland sowie das anscheinend existierende Interesse der Trump-Administration an einer weiteren Nutzung der NATO lässt bei verstärkten gemeinsamen Anstrengungen der Europäer hoffen, Putin in die Schranken zu weisen. Wie stark dabei Europa sein kann, hängt vor allem von der weiteren Verbesserung des deutsch-französischen Verhältnisses und der Einbeziehung des VK ab. Selbst wenn das funktioniert, wird es nicht einfach werden, denn es gilt, den transatlantischen Handelskonflikt zu managen und gleichzeitig die eigene Aufrüstung sowie die der Ukraine zu finanzieren. Da die USA den russischen Angriffskrieg als Regionalkonflikt einstufen, dessen Bewältigung in erster Linie eine Angelegenheit der Verbündeten auf dem alten Kontinent sein müsse, bedeutet dies in der Konsequenz nichts anderes, als dass Europa auf sich selbst gestellt bleibt.

Weiterführende Literatur

Giselle Bosse: The EU's Resonse to the Russian Invasion of Ukraine: invoking norms and values in times of fundamental rupture, in: *Journal of Common Market Studies (JCMS)* 62 (5)/2024, S. 1222–1238.

Mathias Jopp/Johannes Pollak (Hg.): *The European Union's Geopolitics. The Lackluster World Power*, Springer Nature, Cham 2024.

Carlo Masala: *Wenn Russland gewinnt. Ein Szenario*, München 2025.

Claudia Wiesner/Michéle Knodt (Hg.): *The war against Ukraine and the EU. Facing new Realities*, Cham 2024.

67 Frank Schimmelfennig: Geopolitical enlargement, in: Mathias Jopp/Johannes Pollak (Hg.): *The European Union's Geopolitics. The Lackluster World Power*, Cham 2024, S. 79–98.

68 Giselle Bosse: The EU's response to the Russian invasion of Ukraine: invoking norms and values in times of fundamental rupture, in: *Journal of Common Market Studies* 62(5)/2024, S. 1222–1238.

69 Carlo Masala: *Wenn Russland gewinnt. Ein Szenario*, München 2025.

70 Martin Schulze Wessel: *Der Fluch des Imperiums. Die Ukraine, Polen und der Irweg in der russischen Geschichte*, München 2023; Herfried Münkler: *Welt in Aufruhr. Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert*, Berlin 2023, S. 15.

71 Kendall-Taylor/Michael Kofman: Putin's Point of No-Return. How an unchecked Russia will challenge the West, in: *Foreign Affairs*, 18.12.2024.