

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tobias Teich, Peter Boehringer, Micha Fehre, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 21/7361 –**

Erweiterung der Europäischen Union um die Ukraine vor dem Hintergrund einer assoziierten Mitgliedschaft

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine sind in der Vergangenheit durch politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Annäherungsprozesse geprägt. Am 28. Februar 2022 stellte die Ukraine einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU (https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_de). Am 22. Juni 2022 wurde der Ukraine der EU-Beitrittskandidatenstatus verliehen (www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/eu-beitrittskandidaten-node/eu-ukraine-2556606).

Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine wurde im Jahr 2023 beschlossen; es sollte die politische Zusammenarbeit vertiefen und den Zugang zum europäischen Binnenmarkt schrittweise ausweiten. Mit dem Antrag der Ukraine auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der Verleihung des Kandidatenstatus wurde dieser Integrationsprozess auf eine neue Ebene gehoben (<https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html>).

Die mögliche Aufnahme der Ukraine in die Europäische Union wird sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter institutionellen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten intensiv diskutiert. Dabei stehen Fragen nach der Erfüllung der Beitrittskriterien, den finanziellen Auswirkungen auf die Europäische Union, den Folgen für die gemeinsame Agrar- und Kohäsionspolitik sowie den Auswirkungen auf die Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union im Mittelpunkt.

Darüber hinaus wird über Modelle einer schrittweisen Integration oder einer assoziierten Mitgliedschaft diskutiert, die eine vertiefte Einbindung der Ukraine in europäische Strukturen ermöglichen könnten, ohne bereits alle Rechte und Pflichten einer Vollmitgliedschaft zu begründen (www.zeit.de/politik/ausland/2026-05/europaeische-union-friedrich-merz-ukraine-assoziierte-mitgliedschaft-gxe).

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die sicherheitspolitischen Konsequenzen eines möglichen Beitritts, insbesondere die Reichweite der Beistandsklausel gemäß Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Zukunft der Ukraine liegt in der Europäischen Union (EU). Die Bundesregierung bekräftigt ihre unverbrüchliche Unterstützung für die Mitgliedschaft der Ukraine in der EU in vollem Einklang mit dem leistungsorientierten Ansatz. Sie unterstützt – basierend auf der Empfehlung der Europäischen Kommission nach Bewertung der vorgenommenen Reformfortschritte – nachdrücklich die unverzügliche Öffnung aller Verhandlungskluster mit der Ukraine.

Die erheblichen Fortschritte, die die Ukraine bislang unter außerordentlich schwierigen Bedingungen erzielt hat, verdienen Anerkennung. Deutschland und die Ukraine stimmen gleichzeitig darin überein, dass von der EU unterstützte ehrgeizige und konsequent umgesetzte Reformen in der Ukraine ein entscheidender Faktor dafür sind, die Ukraine in die Lage zu versetzen, Mitglied der EU zu werden. Dies gilt auch in den Bereichen Transparenz, Verantwortungsbewusstes staatliches Handeln, Rechtsstaatlichkeit und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Gerade in diesen Bereichen muss die Ukraine für Fortschritte im Beitrittsverfahren weitere erhebliche Reformanstrengungen unternehmen.

Deutschland wird die Anpassung des innerstaatlichen Rechts der Ukraine an den gemeinschaftlichen Besitzstand (*Acquis Communautaire*) der EU sowie demokratische und Reformprozesse in der Ukraine weiter unterstützen.

Bundeskanzler Friedrich Merz hat im Mai 2026 in einem Schreiben an die Spitzen der EU den Vorschlag unterbreitet, der Ukraine in Vorbereitung eines EU-Beitritts den informellen Status eines assoziierten Mitglieds zu verleihen. Ein formaler EU-Beitritt ist damit nicht verbunden, seine Voraussetzungen sind derzeit weiter nicht erfüllt. Der Vorschlag einer assoziierten Mitgliedschaft versteht sich indes als Diskussionsanstoß. Es obliegt den Mitgliedstaaten der EU, über die Einbindung der Ukraine in europäische Strukturen vor einer Vollmitgliedschaft zu entscheiden, einschließlich der Anwendbarkeit konkreter Rechte und Pflichten aus den Europäischen Verträgen.

1. Wie bewertet die Bundesregierung den aktuellen Stand des EU-Beitrittsprozesses der Ukraine?
2. Welche politischen, wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Reformen muss die Ukraine nach Einschätzung der Bundesregierung noch umsetzen, um die Beitrittskriterien vollständig zu erfüllen?
3. Welche Fortschritte verzeichnet die Ukraine nach Ansicht der Bundesregierung in dem Bereich der Kopenhagener Kriterien, die eine zwingende Grundvoraussetzung für einen EU-Beitritt bilden (<https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>), aufgeschlüsselt in die Bereiche
 - a) institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung,
 - b) Wahrung der Menschenrechte,
 - c) Achtung und Schutz von Minderheiten,

- d) eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten,
- e) die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, einschließlich der Fähigkeit, die zum EU-Recht gehörenden gemeinsamen Vorschriften, Normen und politischen Strategien wirksam umzusetzen?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammen beantwortet.

Im EU-Beitrittsprozess der Ukraine sieht die Europäische Kommission alle Cluster mit Verhandlungskapiteln als zur Öffnung bereit an. Diese Bewertung basiert auf dem sogenannten Screening, in dem die rechtliche und politische Lage in der Ukraine in Bezug auf den gemeinschaftlichen Besitzstand (Acquis Communautaire) analysiert wurde. Die Bundesregierung folgt dieser Einschätzung und setzt sich daher dafür ein, alle Verhandlungskluster so schnell wie möglich zu öffnen. Dadurch würde die Ukraine in die Pflicht genommen, ihre Reformbemühungen weiter zu erhöhen.

Die vollständige Umsetzung aller bei Eröffnung der Verhandlungskluster festgelegten Kriterien und Reformen ist entscheidend, um den Beitrittsprozess abzuschließen. Die Überwachung der sogenannten Benchmarks erfolgt im Falle von Cluster 1 (Wesentliche Elemente, enthält auch Menschen- sowie Minderheitenrechte) über die Diskussion zur Erreichung der Zwischenziele (Interim Benchmark Assessment Report) sowie in diesem Zuge definierte Bedingungen zum Schließen der Kapitel. Die Verhandlungskluster 2 (Binnenmarkt) und 3 (Wettbewerbsfähigkeit und inklusives Wachstum) sind noch nicht eröffnet worden.

- 4. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung dem bestehenden Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine bei?

Das 2014 unterzeichnete und im September 2017 in Kraft getretene Assoziierungsabkommen bildet den rechtlichen Rahmen für die EU-Ukraine-Beziehungen. Es sieht u. a. die Einrichtung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (engl. Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) vor. Wichtigste Inhalte sind die gegenseitige Marktöffnung durch den Abbau von Zollschränken sowie die Übernahme rechtlicher und wirtschaftlicher EU-Standards durch die Ukraine.

- 5. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für eine erweiterte oder assoziierte Mitgliedschaft der Ukraine als Zwischenschritt vor einem vollständigen EU-Beitritt?
- 6. Welche Rechte und Pflichten wären mit einer möglichen assoziierten Mitgliedschaft verbunden?

Die Fragen 5 und 6 werden zusammen beantwortet.

Mit dem Vorschlag einer Assoziierten Mitgliedschaft der Ukraine in der EU würde man über das bestehende Assoziierungsabkommen hinausgehen. Diese könnte dabei durch die verstärkte Einbindung der Ukraine in europäische Strukturen grundsätzlich auch als Beschleuniger des ukrainischen EU-Beitrittsprozesses dienen. Sie wäre ein politisch zu vereinbarendes Konzept zur engeren Anbindung an die EU vor einem formalen Beitritt.

Der Status als Assoziiertes Mitglied könnte u. a. folgende Elemente beinhalten: regelmäßige Teilnahme an Treffen des Europäischen Rats und des Rats der EU

(ohne Stimmrechte); ein assoziiertes Mitglied der Kommission (ohne Geschäftsbereich, ohne Stimmrechte) und assoziierte Mitglieder im Europäischen Parlament (ohne Stimmrechte) sowie eine schrittweise Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands (Acquis Communautaire) entsprechend der ukrainischen Fortschritte im Beitrittsprozess. Der EU-Haushalt sollte nicht unmittelbar auf die Ukraine anwendbar sein. Stattdessen könnten direkt verwaltete EU-Programme schrittweise entsprechend dem Fortschritt der Ukraine im EU-Beitrittsprozess angewendet werden.

Schließlich sollte eine Schutzklausel (alternativ eine Verfallsklausel) im Falle von Regression im Bereich der europäischen Grundwerte, vor allem der Rechtsstaatlichkeit, enthalten sein.

7. Welche Auswirkungen hätte ein EU-Beitritt der Ukraine auf die Haushalts-, Agrar- und Kohäsionspolitik der Europäischen Union?

Die möglichen Auswirkungen eines EU-Beitritts der Ukraine auf die Haushalts-, Agrar- und Kohäsionspolitik der EU wären Ergebnis von gegen Ende eines Beitrittsprozesses zu führenden Verhandlungen. Sie wären seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten gestaltbar.

8. Welche Herausforderungen ergeben sich für Deutschland durch eine zukünftige Mitgliedschaft der Ukraine in der Europäischen Union?

Eine Mitgliedschaft der Ukraine in der EU wird erst mit Abschluss des leistungsbasierten Prozesses möglich. Erst nach Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands (Acquis Communautaire) und Durchführung der entsprechenden Reformen kann die Ukraine ein vollwertiges Mitglied der EU werden.

Die EU sollte aus Sicht der Bundesregierung parallel zur Erweiterung die Diskussion über mögliche Reformen zur Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit vorantreiben. Zudem wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

9. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung der Beistandsklausel nach Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union im Zusammenhang mit einem möglichen EU-Beitritt der Ukraine bei?
10. Würde die Beistandsverpflichtung der EU-Mitgliedstaaten im Falle eines fortbestehenden bewaffneten Konflikts auf ukrainischem Staatsgebiet unmittelbar nach einem Beitritt Anwendung finden?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen. Darüber hinaus äußert sich die Bundesregierung zu hypothetischen Fragestellungen grundsätzlich nicht.

11. Welche rechtlichen, politischen und militärischen Konsequenzen erwartet die Bundesregierung aus einer möglichen Anwendung der europäischen Beistandsklausel gegenüber der Ukraine?
12. Inwiefern unterscheidet sich die Beistandsverpflichtung der Europäischen Union von den Verpflichtungen innerhalb der NATO nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags?

Es wird auf Artikel 42 Absatz 7 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union verwiesen.

13. Hat die Bundesregierung geprüft, ob für den Fall eines Beitritts der Ukraine Übergangsregelungen oder besondere Vorbehalte hinsichtlich der Anwendung der Beistandsklausel erforderlich sein könnten?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

14. Welche Vorkehrungen hält die Bundesregierung für erforderlich, um sicherzustellen, dass ein EU-Beitritt der Ukraine nicht zu rechtlichen Unsicherheiten hinsichtlich bestehender Sicherheits- und Verteidigungsverpflichtungen führt?

Die Fragen 9, 11 und 14 werden zusammen beantwortet.

Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union findet im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der EU Anwendung.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten der Ukraine aktuell umfangreiche Unterstützung, auch bei der Ausübung ihres Rechts auf Selbstverteidigung gegen den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands im Einklang mit Artikel 51 VN-Charta, insbesondere durch geeignete politische und wirtschaftliche Maßnahmen sowie u. a. Waffen- und Munitionslieferungen.

Die Bundesregierung misst den sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekten eines EU-Beitritts der Ukraine in den fortlaufenden Beratungen mit den Mitgliedstaaten der EU besondere Bedeutung bei. Zudem wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

15. Welche Zeitschiene hält die Bundesregierung für realistisch, sofern die Ukraine die erforderlichen Reformen erfolgreich umsetzt?

Der EU-Erweiterungsprozess ist leistungsbasiert. Die Geschwindigkeit des Prozesses richtet sich nach der Geschwindigkeit des jeweiligen Beitrittskandidaten im Beitrittsprozess bei Reformen und der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands (Acquis Communautaire). Die Bundesregierung äußert sich daher grundsätzlich nicht zu Zeitpunkten möglicher EU-Beitritte.

16. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Ukraine auf ihrem Weg der europäischen Integration weiterhin zu unterstützen?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.