

Ukraine-Kredit in Zeiten des Iran-Konfliktes: Wie das EU-«Reparationsdarlehen» Brüssel in gefährliche Fahrwasser gebracht hat

Dirk Meyer und Bernd Lucke

Der Iran-Konflikt hat den Ukraine-Krieg in den politischen und medialen Hintergrund gedrängt. Einhergehend haben sich aus europäischer Sicht die Unterstützungsanforderungen damit aber erheblich erhöht – sowohl hinsichtlich knapperer Munitionsbestände wie auch eines finanziellen Beistands. Denn der internationale Währungsfonds (IWF) schätzte die Finanzierungslücke der Ukraine im laufenden und nächsten Jahr auf rund 136 Milliarden Euro. Um eine nahende Zahlungsunfähigkeit der Ukraine zu verhindern, hatten die EU-Regierungen bereits im Dezember im Rat beschlossen, einen Teil davon zu schliessen. Verteilt auf dieses und nächstes Jahr will die EU dem Land 90 Milliarden Euro als Kredit zinslos zur Verfügung stellen. Dazu sollen weitere Unterstützerstaaten rund 45 Milliarden Euro aufbringen. Bei einer Staatsverschuldung von aktuell 109 Prozent des BIP dürfte die Quote mit dem Kredit auf 175 Prozent steigen.

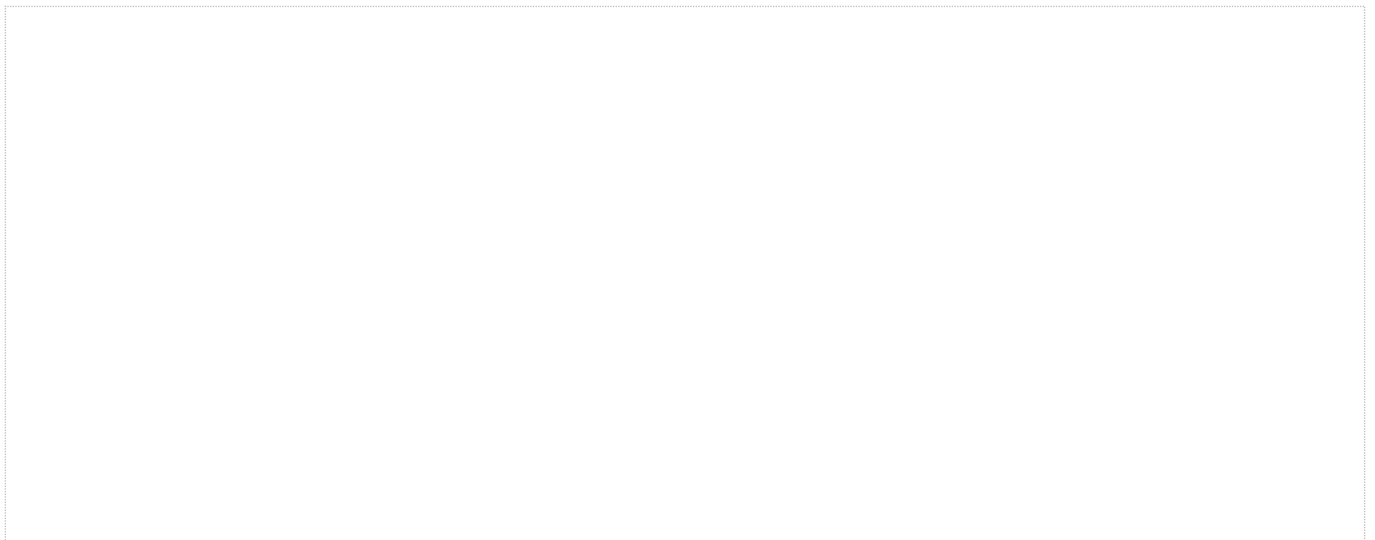




Commission President Ursula von der Leyen speaks during a joint debate on the European Council and the EU budget, at the European Parliament in Strasbourg, eastern France, Wednesday, March 11, 2026

AP Photo/Associated Press. All rights reserved

Eine Rückzahlungspflicht der Ukraine setzt nur ein, falls Russland Reparationszahlungen an die Ukraine leistet. Da Russland jedoch kaum zu Reparationsleistungen bereit sein wird und die Ukraine enorme Wiederaufbaulasten zu tragen hat, muss eine Rückzahlung des Kredits als praktisch ausgeschlossen gelten. Damit wird der EU-Kredit inklusive Zinsen (Borrow-to-lend) de facto bereits bei der Vergabe zu einem verlorenen Zuschuss (Borrow-to-spend). Die finanziellen Lasten allein aus der Tilgung betragen für Deutschland etwa 21,6 Milliarden Euro – zuzüglich des Anteils an den laufenden Zinskosten.



Nebenbei erstaunt, dass die USA sich ihre Hilfen mit dem Zugriff auf ukrainische Bodenschätze bezahlen lassen, während für den EU-Kredit entsprechende Absicherungen zu keiner Zeit zur Diskussion standen.

Aber es sind nicht allein die finanziellen Lasten. Vier Elemente des EU-Kompromisses beschleunigen den ordnungspolitisch-strukturellen Umbau der EU hin zu einer Verschuldungskompetenz abseits der nationalen Parlamente – mit gefährlichen Nebenwirkungen einer Desintegration einzelner Staaten, die diese Politik nicht mittragen wollen.

Erstens: Neue Gemeinschaftsschulden hätten eigentlich durch die 2020 beteuerte Einmaligkeit des COVID-Wiederaufbaufonds ausgeschlossen sein sollen. Inklusive der Eurorettungsfonds bestehen auf europäischer Ebene bereits rund 1.170 Milliarden Euro Schulden, davon rund 920 Mrd. Euro Schulden der EU und rund 250 Mrd. Euro Schulden von Institutionen der Eurozone. Der Ukraine-Kredit soll nach den bisherigen EU-Gesetzesentwürfen als klassischer Eurobonds ausgestaltet werden – die gemeinhin als «Staatsanleihen mit gemeinsamer Haftung» beschrieben werden.

Dabei handelt es sich um supranationale Anleihen der EU – nicht um Staatsanleihen. Die EU ist kein Staat, sondern eine supranationale Institution, die Einnahmen zur Finanzierung des Schuldendienstes von ihren Mitgliedsstaaten nach deren Gutdünken zugewiesen bekommt. Sodann setzt Haftung ein vertragliches Verhältnis zwischen Kreditnehmer und Gläubiger voraus. Da die Mitgliedstaaten an dem Anleihevertrag der EU mit ihren Gläubigern im Aussenverhältnis nicht beteiligt sind, haften sie ihnen gegenüber auch nicht für die Zahlungsverpflichtungen der EU. Die Anleihegläubiger haben folglich keinen Anspruch gegenüber einzelnen Staaten, so dass eine Durchsetzung vor internationalen Schiedsgerichten unmöglich wäre.

Dennoch besteht eine quasi-kollektive Kreditaufnahme der Staaten über die EU, die für hochverschuldete Staaten wie bspw. Italien und Frankreich den Vorteil niedrigerer Kreditzinsen verglichen mit einer nationalen Verschuldung bietet. Im Innenverhältnis sind die Staaten der Union deshalb

verpflichtet, die erforderlichen finanziellen Mittel – sog. Eigenmittel – für Tilgung und Zinsen zur Verfügung zu stellen. Da diese Ausgabenpositionen im EU-Haushalt bislang nirgendwo vorgesehen sind, wird eine Änderung des bis 2027 laufenden Mittelfristigen Finanzrahmens (MFR) als Ausgabenplan der EU notwendig. Doch den Kapitalmärkten werden keinesfalls die Zusagen bis 2027 ausreichen, da Tilgung und Zinsen längerfristig gesichert sein müssen. Entsprechende Verpflichtungserklärungen der am Ukraine-Kredit teilnehmenden Mitgliedstaaten dürfte die EU zusätzlich einfordern. Der Ukraine-Kredit führt daher faktisch zu einer Erhöhung der nationalstaatlichen Schuldenlasten.

Zweitens: Demokratie-Defizite sind ein wichtiger weiterer Aspekt Denn die notwendige MFR-Änderung setzt einen einstimmigen Beschluss des Rats und die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraus (Art. 312 AEUV), nicht aber eine Beteiligung des deutschen Bundestages. Dies ist ein Defizit an demokratischer Partizipation. In einem ähnlichen Sachverhalt hat das Bundesverfassungsgericht dies bereits 2022 anlässlich seines Urteils zum COVID-Wideraufbaukredit moniert und vor einem Verlust der Budgethoheit des Bundestages gewarnt, weshalb Klagen nicht auszuschliessen sind.

Drittens: Hinzu kommt eine neue Form des Beitragsrabattes im Rahmen der Finanzierung der EU. Bislang erhalten Deutschland, Dänemark, die Niederlande, Schweden und Österreich als Nettozahler (Deutschland netto 13,1 Milliarden Euro/2024) bis voraussichtlich 2027 einen Rabatt, durch den die fünf Länder insgesamt 7,7 Milliarden Euro weniger an die EU leisten als es der Regelsatz erfordern würde. In den Verhandlungen zum Ukraine-Kredit haben sich nun Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei ihre Zustimmung zu den einstimmig zu beschliessenden Rechtsakten, durch eine Nichtbeteiligung an den Lasten des Ukraine-Kredits de facto abkaufen lassen. Würde diese «solidarische Entsolidarisierung» Schule machen, könnte sie die europäische Einigung langfristig gefährden. Doch selbst dieser Kompromiss wird seitens der ungarischen Regierung infolge gestörter Öllieferungen über die durch die Ukraine laufende Druschba-Pipeline derzeit blockiert – europäische Verträge zählen nicht mehr.

Viertens: Ein letzter Punkt ist die Umgehung der Einstimmigkeitserfordernis

bei wichtigen Entscheidungen. Bislang erforderten die Russland-Sanktionen alle sechs Monate einen einstimmigen Beschluss des Rats zur Verlängerung. Im Zusammenhang mit der ehemals diskutierten, aber aufgrund von unkalkulierbaren Risiken verworfenen «Reparationsanleihe» wurde als elementare Voraussetzung eine dauerhafte Immobilisierung russischer Vermögen vorgenommen. Als Rechtsgrundlage dieser Sanktions-Verordnung dient der «Notlagenartikel» 122 Abs. 1 AEUV, der es erlaubt, «im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Massnahmen [zu] beschliessen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren ... auftreten.»

Auch die Beschlüsse zum 807 Milliarden Euro COVID-Wiederaufbaufonds (2021) und zum 150 Milliarden Euro Aufrüstungskreditprogramm SAFE (2025) beruhen auf diesem Notlagenartikel, der lediglich eine qualifizierte Mehrheit des Rats benötigt. Das vorgesehene Veto-Recht – Ungarn war im Blickfeld – wird damit ausgehebelt. Doch zukünftig könnte auf diesem Wege auch eine Entscheidung gegen deutsche Interessen getroffen werden.

Ständig neue Ausnahmen untergraben die Regelbindung – und damit das Vertrauen in die Verlässlichkeit der EU. Regelbindung bildet die Grundlage für dieses Vertrauen. Gerade die europäische Einigung mit den teils unterschiedlichen nationalen Interessen erfordert eine Ordnung und ihre Anwendung im gemeinschaftlichen Konsens. Der Ukraine-Konflikt hat das Potenzial, diese europäischen Säulen infrage zu stellen.

Dirk Meyer ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Bernd Lucke ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg.