

Würgegriff der Schulden

EU-Finanzierung: Längst dienen die milliardenschweren Rettungstöpfe nicht mehr als einmalige Notbremse, sondern als Blaupause für einen schleichenden Umbau der europäischen Finanzarchitektur

DIRK MEYER

Europa steckt im Dauerkrisenmodus – Corona, Ukraine-Krieg, Staatsschulden. Auf jede Krise folgt dieselbe Antwort: neues Geld, neue Schulden. Oft in einem Ausmaß, das alles Bisherige in den Schatten stellt. Das gilt auch auf EU-Ebene, wo inzwischen milliardenschwere Gemeinschaftsschulden aufgenommen werden – sogenannte „Eurobonds“. Was sich hinter diesem Begriff verbirgt, ist allerdings vielgestaltig.

Die drei Rettungsschirme, die ab 2010 während der europäischen Staatsschuldenkrise gespannt wurden, sind im Grunde zwischenstaatliche Kreditprogramme. Die beteiligten Länder haften gemeinsam für insgesamt 709 Milliarden Euro – Deutschland mit bis zu 190 Milliarden Euro. Die EU als Institution ist an dieser Haftung nicht beteiligt. Die Hilfsfonds nahmen gewissermaßen auf Kosten ihrer Mitglieder Kredite auf.

Das änderte sich mit der Covid-Krise. 2021 legte die EU erstmals in großem Stil einen eigenen Schuldentopf an: den Wiederaufbaufonds „Next-GenerationEU“ mit einem Volumen von insgesamt 807 Milliarden Euro. Daraus erhalten einzelne EU-Staaten entweder Kredite, die sie zurückzahlen müssen (386 Milliarden Euro), oder Zuschüsse, die sie nicht zurückzahlen müssen (338 Milliarden Euro). Beides kann noch bis Ende des Jahres abgerufen werden. Die restlichen 83 Milliarden Euro fließen in spezielle EU-Programme.

Der Corona-Wiederaufbaufonds dient als Blaupause

Seit Beginn des Ukraine-Kriegs hat die EU weitere Schulden aufgenommen: Bis zu 150 Milliarden Euro für das Rüstungsprogramm SAFE, 33 Milliarden Euro als Darlehen an die Ukraine sowie 17 Milliarden Euro als direkte Finanzhilfe für das Land.

Diese EU-eigenen Schulden sind Eurobonds im eigentlichen Sinne. In der öffentlichen Debatte werden sie häufig als „Staatsanleihen mit gemeinsamer Haftung“ beschrieben. Das ist jedoch in doppelter Hinsicht ungenau: Erstens handelt es sich nicht um Staatsanleihen, sondern um Anleihen einer supranationalen Organisation – der EU selbst. Zweitens haften die einzelnen Mitgliedstaat-

ten gegenüber den Geldgebern der EU nicht direkt. Das hat einen einfachen Grund: Haftung setzt ein Vertragsverhältnis voraus. Die Mitgliedstaaten sind aber an den Verträgen zwischen der EU und ihren Kreditgebern gar nicht beteiligt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Urteil vom 6. Dezember 2022 ausdrücklich klargestellt. Die Gläubiger der EU können also keinen einzelnen Staat verklagen – auch nicht vor internationalen Schiedsgerichten.

Als Sicherheit für die Gläubiger dient einzig der EU-Haushalt. Konkret geht es um den sogenannten „Spielraum“ – die Differenz zwischen den geplanten Einnahmen und den festgelegten Ausgaben im Siebenjahreshaushalt der EU, dem gerade in Verhandlung befindlichen „Mehrfähriger Finanzrahmen“, der für die Periode 2028 bis 2034 neu aufgestellt werden muss. Im Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten gibt es allerdings durchaus eine Art Garantie: Die Staaten haben sich verpflichtet, die im sogenannten „Eigenmittelbeschluss“ zugesagten Gelder auch tatsächlich nach Brüssel zu überweisen. Doch was passiert, wenn dieser Spielraum nicht ausreicht – etwa weil die Konjunktur einbricht oder ein Land wie Polen die Zahlungen mit Verweis auf Reparationsforderungen gegen Deutschland blockiert? Dann müsste politisch entschieden werden: Entweder beschafft sich die EU neue Einnahmen, oder sie kürzt an anderer Stelle – oder die Gläubiger müssen auf einen Teil ihres Geldes verzichten (ein sogenannter „Schuldenschnitt“).

Der deutsche Bundeshaushalt und die Haushalte der anderen EU-Staaten stehen also nicht als direkte Sicherheit zur Verfügung. Die Geldgeber der EU müssen sich auf die Finanzkraft der Union und letztlich auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten verlassen, den EU-Haushalt zu finanzieren. Allerdings gibt es ein starkes unterschwelliges Druckmittel: Ein Zahlungsausfall der EU würde das gesamte Projekt schwer beschädigen. Deshalb hätten die finanzkräftigen Nationen, wie Deutschland oder die Niederlande, letztlich doch ein Eigeninteresse, im Fall der Fälle für klamme Länder einzuspringen. Gegen solche Verweigerer würden zudem interne Strafmaßnahmen denkbar – besonders gegen Länder, die selbst mehr aus dem EU-Haushalt erhalten, als sie einzahlen.

Da die EU-Anleihen zum überwiegenden Anteil nationale Kredite am Kapitalmarkt ersetzen, tragen die solventen Mitgliedstaaten in dreifacher Hinsicht besondere Lasten: Zunächst profitieren die kreditnehmenden, hochverschuldeten Staaten

von den günstigen EU-Konditionen. Sie umgehen die teils hohen Risikoaufläge für ihre nationalen Kredite. Stattdessen müssen sie für die durchgeleiteten EU-Kredite (sogenannte Back-to-Back-Kredite) nur den Zins einer als risikolos geltenden EU-Anleihe zahlen. Der Sanktionsmechanismus steigender Marktzinsen wird für diese Länder außer Kraft gesetzt – indirekt eine Umgehung des EU-Beistandsverbots, wie es in Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt ist.

Brüssel zahlt bald so viel wie Italien für seine Schulden

Ihre Bereitschaft zu solider Finanzpolitik sinkt. Sie nutzen quasi die von den soliden Mitgliedstaaten geliehenen Zinskonditionen gratis, während deren Bonität infolge steigender Garantien für den EU-Haushalt schleichend leidet. Mit Zeitverzögerung werden Letztere – und letztlich deren Bürger – die Kosten steigender Zinsen zu tragen haben. Schließlich führen die EU-Kredite für die „verlorenen“ Zuschüsse in zukünftigen Haushaltsperioden der Staatengemeinschaft zu zusätzlichen Belastungen aus Zinsen und Rückzahlungen, für die zunächst alle Mitgliedstaaten aufkommen müssen. Allein die Kredite aus dem Corona-Wiederaufbaufonds (genannt NGEU) belasten den EU-Haushalt zukünftig mit rund 24 Milliarden Euro jährlich. Auch deshalb dürfte der Ruf nach weiterer Umverteilung zulasten der EU-Nettozahler zukünftig lauter werden. Mit 13,1 Milliarden Euro war Deutschland 2024 bereits der größte Nettozahler der EU. Die politische Rhetorik von „Solidarität“ verschleiert diese Umverteilung.

Mit den wachsenden EU-Krediten gehen auch Demokratiedefizite einher. Denn den Ausgabenplan – aktuell steht der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2028 bis 2034 in der Aushandlung zwischen den Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und dem EU-Parlament – müssen neben dem EU-Parlament nur die Mitgliedstaaten im Rat einstimmig annehmen. Die nationalen Parlamente wie der Deutsche Bundestag oder die französische Nationalversammlung sind außen vor, obwohl die daraus folgenden Zahlungsverpflichtungen die nationalen Haushalte über Jahre belasten werden und die Mitgliedstaaten für ihre EU-Beiträge garantieren.

Genau das hatte das Bundesverfassungsgericht (2 BvR 798/21, Rn 135) schon 2022 kritisiert und

vor einem Verlust der Budgethoheit des Bundestages gewarnt: „Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im unionalen und internationalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.“

An diese Warnung anknüpfend führte Karlsruhe die Grenzen von EU-Krediten aus. Es monierte den großen Wiederaufbaufonds (NGEU) nicht, da er an enge Bedingungen geknüpft ist. Er unterliegt einer klaren Zweckbindung, hat eine feste zeitliche Grenze und eine maximale Höhe. Und der Deutsche Bundestag hatte ausdrücklich zugestimmt. Das war bislang einmalig, könnte jedoch die Regel werden. So schlug der spanische Vizepremier Carlos Cuerdo beim Treffen der EU-Finanzminister Anfang Juli einen dauerhaften EU-Schuldenmechanismus (European Sovereign Facility) vor, der in der Endphase alle jährlich von den 27 Mitgliedstaaten aufgenommenen Kredite im geschätzten Volumen von 850 Milliarden Euro als Back-to-Back-Eurobonds durchfinanzieren würde. Damit wäre ein massiver Schuldenanstieg der EU verbunden.

Doch Karlsruhe hat mit dem genannten Urteil eine Obergrenze für die gesamte Schuldenlast eingezogen. Alle Risiken – sprich sämtliche vom Bundestag gebilligte Schulden, Haftungszusagen und Garantien – dürfen nicht den weiteren haushaltspolitischen Einschätzungsspielraum des Bundestages überschreiten. Verkürzt: Die Summe aller EU-Kredite dürfe die Einnahmen des EU-Haushalts nicht übersteigen.

Angesichts der Pläne zur Erweiterung sind die Mittel knapp

Stand 30. September 2025 lag die Summe der aufgenommenen beziehungsweise genehmigten Kredite der EU bei 1.172 Milliarden Euro. Berücksichtigt man neben dem 90 Milliarden Euro Ukraine-Kredit ferner die zusätzlich zum neuen Haushaltsplan für 2028 bis 2034 mit einem Volumen von 1.985 Milliarden Euro vorgesehenen weiteren Kreditmöglichkeiten in Höhe von 645 Milliarden Euro, stiege die Schuldenlast bis 2034 auf etwa 1.900 Milliarden Euro.

Unter Abzug der geplanten Tilgungen von 351 Milliarden Euro bis Ende 2034 ergäbe sich ein Schuldenstand von 1.555 Milliarden Euro.

Zum Problem könnten bald die finanziellen Lasten aus Zinsen und Tilgung werden. Bereits jetzt sind hierfür in der nächsten siebenjährigen

Haushaltsperiode 8,5 Prozent der Ausgaben vorgesehen – Tendenz steigend, denn für die übernächste Haushaltsperiode 2035–2041 zeigen unsere Berechnungen eine Quote von mindestens 20 Prozent. Zum Vergleich: Damit würde sich Brüssel 2028 in einem Bereich wie Rom heute bewegen. Der Finanzminister des zu 137 Prozent seines Bruttoinlandsproduktes verschuldeten Staates Italien gab 2025 7,5 Prozent der Staatseinnahmen für den Schuldendienst aus.

Die EU-Kommission wird daher in den kommenden Jahren deutlich kürzen müssen. Damit sinkt der politische Gestaltungsspielraum, der angesichts der geplanten Erweiterung um neue EU-Mitgliedstaaten gerade jetzt notwendig wäre. Frankreich fordert deswegen ein „Roll-over“ – eine Umschuldung bisheriger Kredite durch neue Schulden auf spätere Rückzahlungstermine. Schon jetzt laufen die großen Schuldenprogramme über extrem lange Zeiträume: NGEU bis 2058 und SAFE bis 2070.

Schulden sind eine finanzwirtschaftlich aufgeschobene, zukünftige Steuerlast – immer unter der Annahme, dass Kredite mittel- oder langfristig zurückgezahlt werden. Deshalb könnte ein höherer Schuldenstand von der EU-Kommission auch genutzt werden, um die ihr bislang fehlende Besteuerungskompetenz voranzutreiben – sprich eigene Steuern zu erheben. Denn zurzeit sind immer noch die Mitgliedstaaten die „Herren der Ressourcen“.

In Umkehrung der Parole des nordamerikanischen Unabhängigkeitskampfes Ende des 18. Jahrhunderts „no taxation without representation“ könnte man wohlmeinend spekulieren, durch die Einräumung von Besteuerungsrechten könne eine Verbesserung der demokratischen Legitimation erzwungen werden. Doch würde diese Verlagerung der finanziellen Kompetenzen das Machtgefüge entscheidend zugunsten der Union verschieben. Eine entsprechende Änderung der EU-Verträge wäre seitens der Mitgliedstaaten derzeit wohl nicht durchsetzbar.

Mithin versuchen EU-Parlament und Kommission die Rifiit-Methode. Als neue Einnahmen werden auf Basis einer EU-Verordnung (Sekundärrecht) unter anderem eine Unternehmensabgabe, eine Elektroschrottabgabe, eine Digitalabgabe, eine Abgabe auf Online-Glücksspiel, eine Kryptoabgabe sowie eine Beteiligung an der Tabaksteuer vorgeschlagen. Bereits hier dürften Widerstände sichtbar werden, denn die Mittel belasten indirekt die Mitgliedstaaten. Dennoch – der Umbau der EU-Finanzarchitektur ist in vollem Gange.

EU-Schulden – beschlossen und geplant

Das erste große Schuldenprogramm war der „Corona-Wiederaufbaufonds“. Die EU will diese Blaupause nutzen, um weitere Kredite zu günstigen Konditionen an die Mitgliedstaaten durchzuleiten

Heutige Schulden (in Mrd. €)

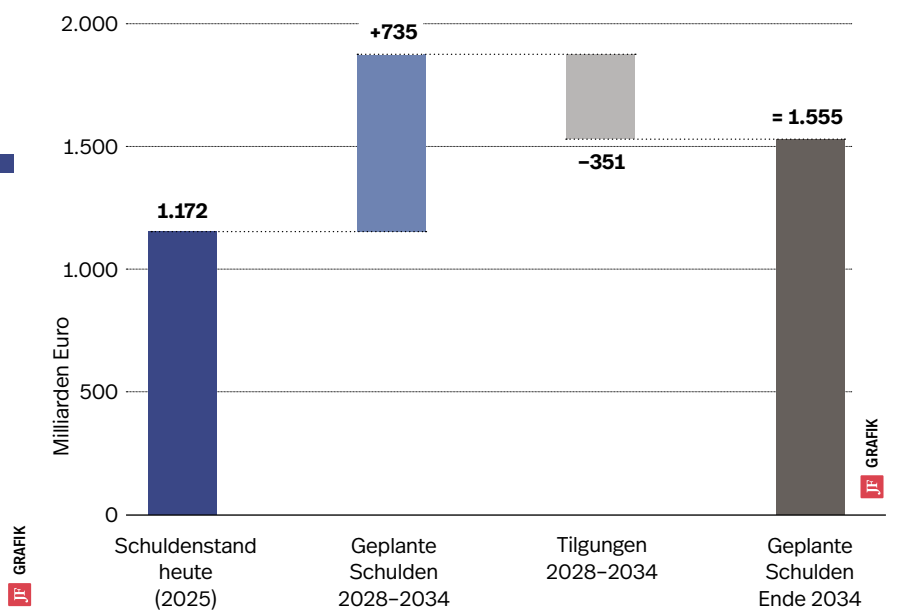
Rüstungsprogramm (SAFE; 2025)	112
Ukraine-Fazilität (2024)	37
Makrofinanzhilfe-Darlehen an die Ukraine (2023)	14
NextGenerationEU (NGEU ; 2021)	627
EU-Kurzarbeiterhilfe (SURE; 2020)	90
EU Stabilitätsmechanismus (ESM; 2012)	78
EU Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM; 2010)	42
EU Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF; 2010)	167

Geplante Schulden

Krisenmechanismus	395
Catalyst Europe (NRPPs)	150
Ukraine-Reserve	100
Ukraine-Kredit	90

Der Berg der Brüsseler Kredite wächst

Die EU plant mit dem kommenden Haushalt, die Gesamthöhe ihrer Darlehen um 33 Prozent zu steigern. Die damit aufgehäuften Schulden nähern sich der von Karlsruhe vorgeschriebenen Obergrenze, die den Gesamthaushalt Brüssels nicht übersteigen soll. Letzterer soll ab 2028 auf fast zwei Billionen Euro steigen



Die Zinslast frisst den Haushalt auf

Hochverschuldete Staaten wie Italien geben heute schon 7,5 Prozent ihrer Staatsausgaben für Zinsen her. Die EU wird das ab 2028 überschreiten, wenn der neue Haushalt so kommt, wie geplant

