

// Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg),
Marc-Daniel Moessinger (DHBW Mannheim)

Intransparente EU-Verschuldung: Deutschlands Anteil liegt bei 262 Milliarden Euro

Die Zahlen zur deutschen Staatsverschuldung sind zunehmend unvollständig, weil sie die auf Deutschland entfallenden Verpflichtungen für wachsende EU-Schulden ausblenden. Nach Auszahlung aller Mittel aus dem Corona-Wiederaufbauplan Next Generation EU (NGEU) beläuft sich der deutsche Finanzierungsanteil für die Tilgungen auf 109 Milliarden Euro. Zudem übernimmt Deutschland bis zur Rückzahlung aller NGEU-Kredite bis 2058 zusätzlich Garantien im Umfang von anfangs 134 Milliarden Euro für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten. Der Umfang der nicht ausgewiesenen Beträge für Rückzahlung und Haftung aus allen heute existierenden europäischen Verschuldungsinstrumenten beläuft sich dann bereits auf mehr als 10 Prozent der gegenwärtigen deutschen Staatsschuld. Dies sind Ergebnisse einer aktuellen Studie, die das ZEW Mannheim mit Unterstützung der Strube-Stiftung durchgeführt hat.

Durch neue Instrumente wie den Corona-Wiederaufbauplan „Next Generation EU“ verschuldet sich die EU in beträchtlichem Maß. Die in der Pandemie aufgelegten neuen Fonds haben die europäische Verschuldung auch qualitativ verändert. Anders als früher werden auch nicht rückzahlbare Zuschüsse an EU-Mitgliedstaaten und operative EU-Programme im Rahmen von NGEU schuldenfinanziert.

Nach den Regeln der europäischen Statistik werden diese EU-Schulden zu einem großen Teil nicht in den nationalen Schuldenstatistiken erfasst, obwohl auch die europäischen Schulden den fiskalischen Spielraum der Mitgliedstaaten verringern.



SCHLÜSSELERKENNTNISSE

- Mit dem Corona-Wiederaufbauplan werden zum ersten Mal nicht rückzahlbare Zuschüsse an Mitgliedstaaten und operative Ausgaben im EU-Haushalt über Schulden finanziert.
- Anders als schuldenfinanzierte Kredite tilgen sich diese europäischen Schulden nicht „von selbst“ durch die Rückzahlung von Krediten.
- Weil der EU-Haushalt durch Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten finanziert wird, ist die Last der Tilgung letztlich durch die Mitgliedstaaten zu leisten.
- Dadurch entsteht ein Problem fiskalischer Intransparenz, da nationale Schuldenstatistiken nicht mehr umfassend nationale Verbindlichkeiten ausweisen.
- Das Problem ist quantitativ bedeutsam. Für Deutschland beläuft sich die Summe aus indirekten Rückzahlungsverpflichtungen und Haftungsanteilen für alle europäischen Verschuldungsinstrumente bei Vollauszahlung nach Plan auf 262 Milliarden Euro.

EUROPÄISCHE VERSCHULDUNGSINSTRUMENTE UND IHRE ERFASSUNG

Schon seit den 1970er-Jahren existierten kleinere schuldenfinanzierte EU-Instrumente. Die Zahlungsbilanz-Hilfen sind Nicht-Euro-Ländern in der EU zugänglich. Kredite der Europäischen Atomgemeinschaft (Euroatom) finanzieren Kernkraftprojekte in der EU und in Nachbarstaaten. Das Instrument der Makrofinanzhilfen (MFA) kann zugunsten befreundeter Nicht-EU-Staaten aktiviert werden und ist derzeit ein zentrales Instrument der finanziellen Hilfen für die Ukraine geworden, zuletzt ergänzt um die ebenfalls schuldenfinanzierte Ukraine-Fazilität.

Zur Stabilisierung hoch verschuldeter Euro-Mitglieder wurde ab 2010 eine Reihe schuldenfinanzierter europäischer Finanz-Instrumente etabliert. Das größte dieser Instrumente ist der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der Kredite an Krisenländer unter Auflagen vergibt. Zur Finanzierung verschuldet sich der ESM am Kapitalmarkt durch die Emission von Schuldtiteln, für die alle Euro-Staaten haften.

In der Pandemie ist es 2020 zur Errichtung weiterer europäischer Verschuldungstöpfe gekommen. Im Rahmen des SURE (Support mitigating Unemployment Risks in Emergency)-Programms hat sich die EU verschuldet, um Mitgliedstaaten Kredite zur Finanzierung von Kurzarbeiterprogrammen zu gewähren. Der Corona-Wiederaufbauplan NGEU vergibt Kredite und nicht rückzahlbare Zuschüsse an die Mitgliedstaaten und finanziert zudem Programme im EU-Haushalt. Zum ersten Mal verschuldet sich die EU dabei, ohne dass dieser Verschuldung in gleicher Höhe Kreditforderungen gegenüberstehen.

Die Tilgung von europäischen Verschuldungsinstrumenten unterscheidet sich zwischen den Instrumenten. Dort, wo die EU-Instrumente für die Vergabe von Krediten genutzt werden, können europäische Schulden durch die Rückzahlung der Kredite getilgt werden. Die EU oder die Garanten werden final nur dann belastet, wenn Forderungen ausfallen. Anders liegt der Fall bei den durch NGEU finanzierten Zuschüssen an Mitgliedstaaten und EU-Programmen. Die darauf entfallenden EU-Schulden müssen in den Jahren 2028 bis 2058 aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Weil sich der Haushalt wiederum aus Beiträgen der Mitgliedstaaten speist, müssen diese die finanzielle Last final tragen. Die Verteilung der Lasten ergibt sich nach den nationalen Beitragsanteilen zum EU-Haushalt.

Gemäß den Regeln der europäischen Statistik werden die EU-Schulden den Mitgliedstaaten nur teilweise zugerechnet. Die Kredite, die Mitgliedstaaten etwa im Rahmen des ESM, von SURE oder NGEU erhalten, sind in den nationalen Schuldenstatistiken erfasst. Nicht erfasst ist jedoch der auf die Mitgliedstaaten entfallende Anteil der durch den EU-Haushalt zu tilgenden Schulden aus NGEU.

BERECHNUNGSMETHODE DER ZEW-STUDIE UND ERGEBNISSE

Die ZEW-Studie berechnet die auf die Mitgliedstaaten entfallenden Anteile („Debt Assigned“ – DA) der europäischen Verschuldungsinstrumente. Die methodische Vorgehensweise unterscheidet zwischen drei Fällen:

- » „DA1“: Schuldenfinanzierte EU-Zuschüsse und operative Programme (im Rahmen von NGEU): Diese werden auf die Mitgliedstaaten nach ihrem Beitragsanteil im EU-Haushalt zugerechnet. Diese Position beziffert eine sicher eintretende Belastung der Mitgliedstaaten.
- » „DA2“: Schuldenfinanzierte EU-Kredite an Nicht-EU-Staaten (vor allem im Rahmen der Ukraine-Fazilität): Auch diese ausfallgefährdeten Kredite werden auf die Mitgliedstaaten nach ihrem Beitragsanteil im EU-Haushalt zugerechnet. Diese Position beziffert somit eine Eventualverbindlichkeit.

Die Anfänge

**Starke Ausweitung
2010/12 in der
Euro-Schuldenkrise**

**SURE und Corona-
Wiederaufbauplan
in der Pandemie**

**Tilgung der
EU-Schulden**

**Untererfassung
in nationalen
Schuldenstatistiken**

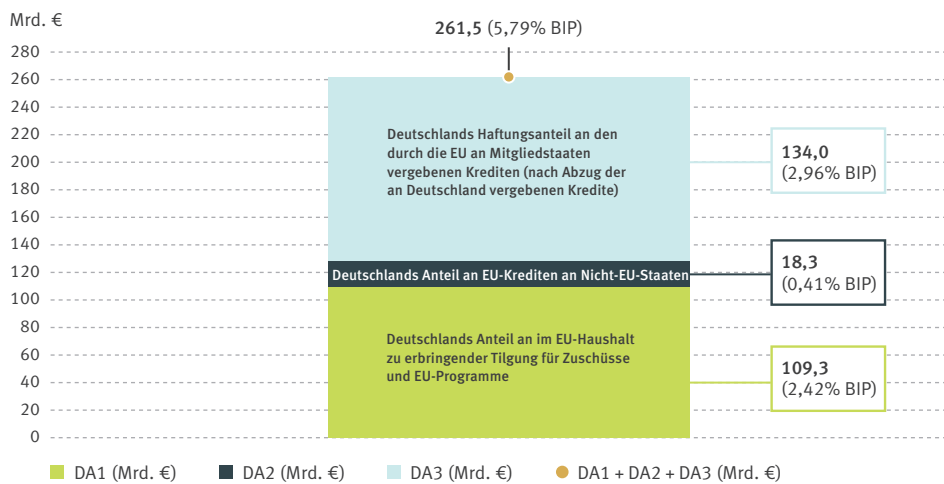
**Drei Typen von
EU-Schulden
erfordern eine
jeweils eigene
methodische
Vorgehensweise**

» „DA3“: Schuldenfinanzierte EU-Kredite an EU-Mitgliedstaaten (im Rahmen von NGEU, SURE und anderen Programmen): Diese werden den Mitgliedstaaten nach ihrem Beitragsanteil im EU-Haushalt zugerechnet, dabei wird der selbst erhaltene EU-Kredit gegengerechnet. Diese Position beziffert das Ausmaß der „Reputationsleihe“ unter den EU-Mitgliedstaaten. Für die Laufzeit der Kredite stellt ein Netto-Kreditgeber wie Deutschland seine Kreditwürdigkeit anderen Mitgliedstaaten in diesem Umfang zur Verfügung.

Die Abbildung quantifiziert alle drei Typen für Deutschland und zeigt ihr prozentuales Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Dabei wird die Situation nach Vollauszahlung aller zugesagten Zuschüsse und Kredite im EU-Corona-Wiederaufbauplan und der Ukraine-Fazilität betrachtet.

Ergebnisse für Deutschland

ABBILDUNG: DIE AUF DEUTSCHLAND ENTFALLENDEN ANTEILE AN DEN EUROPÄISCHEN VERSCHULDUNGSINSTRUMENTEN



Quelle: Eigene Darstellung

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese Analyse erlaubt keine Aussage darüber, ob Instrumente wie der EU-Corona-Wiederaufbauplan wirksam und effizient sind. Der Fokus der Betrachtung ist einzig die mit diesen Instrumenten verbundene fiskalische Intransparenz.

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht im November 2023 die Schuldenoperationen für außerhalb des Kernhaushalts agierenden Sondervermögen für grundgesetzwidrig erklärt. Ein Problem dieser Nebenhaushalte war die fehlende Transparenz des Bundeshaushalts. Bei den verdeckten Lasten der EU-Verschuldung für Deutschland und den Bundeshaushalt handelt es sich um ein ähnlich gelagertes Problem in vergleichbarer Größenordnung.

Politökonomisch ist damit zu rechnen, dass insbesondere hoch verschuldete EU-Mitgliedstaaten in Zukunft noch stärker in Richtung einer Ausweitung der EU-Verschuldung drängen. Die EU-Verschuldung bietet einen Weg, Schuldengrenzen im Rahmen nationaler und europäischer Fiskalregeln zu umgehen. Das kann politisch attraktiv erscheinen, setzt aber die falschen Anreize.

Die Korrektur der gegenwärtigen statistischen Regeln ist wünschenswert, hin zu einer umfassenden Zurechnung europäischer Staatsschulden auf die Mitgliedstaaten. So würde deutlich mehr Transparenz geschaffen.

Kein Urteil über Performance

Fiskaltransparenz leidet wie schon bei den Nebenhaushalten des Bundes

Ungünstige Anreize

Statistische Regeln sollten überdacht werden



ZEW policy brief

Autoren: Friedrich Heinemann · friedrich.heinemann@zew.de ·
Marc-Daniel Moessinger · marc-daniel.moessinger@dhbw-mannheim.de

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW
Geschäftsführung: Prof. Achim Wambach, PhD · Claudia von Schuttenbach

Redaktionelle Verantwortung: Yvonne Bräutigam · kommunikation@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

Leibniz
Leibniz
Gemeinschaft