

Antwort**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Groß, Dr. Michael Ependiller, Kay Gottschalk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 21/5952 –**

90-Milliarden-Ukraine-Paket der EU – Rechtsgrundlagen, Haftungsrisiken und Werthaltigkeit der vorgesehenen Absicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Zusammenhang mit dem fortdauernden Krieg Russlands gegen die Ukraine hat die Europäische Union verschiedene Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Ukraine beschlossen bzw. vorbereitet. Dazu gehören insbesondere die Nutzung von Erträgen aus eingefrorenen russischen Vermögenswerten sowie die Aufnahme von Darlehen zugunsten der Ukraine.

Der Europäische Rat billigte am 18. Dezember 2025 die Schaffung eines neuen Finanzierungsinstruments für die Ukraine. Das Europäische Parlament verabschiedete am 11. Februar 2026 drei Rechtsakte, mit denen ein Darlehen in Höhe von 90 Mrd. Euro zur Deckung des ukrainischen Finanzbedarfs in den Jahren 2026 und 2027 (90-Milliarden-Ukraine-Paket) ermöglicht werden soll: (1) das 90-Milliarden-Ukraine-Paket selbst (ohne Tschechien, Ungarn und die Slowakei), (2) die Änderung der Ukraine-Fazilität, um sie für die Auszahlung des neuen Darlehens verwenden zu können und (3) die Änderung der Verordnung über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), um die Deckung des Darlehens an die Ukraine aus dem EU-Haushalt zu ermöglichen.

Ungarn blockierte am 23. Februar 2026 mit seinem Veto die Umsetzung des 90-Milliarden-Ukraine-Pakets, indem es der Änderung des MFR (siehe oben [3]) nicht zustimmte. Nach dem Ausgang der ungarischen Parlamentswahlen vom 12. April 2026 wurde öffentlich angekündigt, das bisherige Veto Ungarns gegen eine Änderung des MFR möglicherweise nicht aufrechtzuerhalten. Am 22. April 2026 gab Ungarn schließlich sein Veto gegen das 90-Milliarden-Ukraine-Paket auf, nachdem am selben Tag bekannt wurde, dass nunmehr wieder russisches Öl über die Druschba-Pipeline (Südstrang) durch die Ukraine nach Ungarn und in die Slowakei fließt.

Nach Auffassung der Fragesteller besteht hinsichtlich der unionsrechtlichen Grundlage, der haushaltsmäßigen Absicherung, der Rückzahlungsstruktur sowie möglicher Haftungsrisiken und Belastungen für die Mitgliedstaaten erheblicher Klärungsbedarf.

1. Auf welche unionsrechtlichen Grundlagen stützt sich das 90-Milliarden-Ukraine-Paket insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Kreditaufnahme, die Einbindung des EU-Haushalts und die Nutzung des Instruments der Verstärkten Zusammenarbeit?

Das Paket zur Schaffung des 90-Mrd.-Euro-Kredits setzt sich aus vier Rechtsakten zusammen:

- 1) Beschluss (EU) 2026/258 zur Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit zwischen Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Finnland und Schweden zur Einrichtung eines Darlehens für die Ukraine auf Grundlage von Artikel 20 EUV;
 - 2) Verordnung (EU) 2026/467 zur Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit bei der Einrichtung des Unterstützungsdarlehens für die Ukraine für die Jahre 2026 und 2027 auf Grundlage von Artikel 212 AEUV;
 - 3) Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021–2027 auf Grundlage von Artikel 312 AEUV und
 - 4) Änderung der Verordnung (EU) 2024/792 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine auf Grundlage von Artikel 212 AEUV.
2. Wie ist das 90-Milliarden-Ukraine-Paket rechtlich ausgestaltet, insbesondere hinsichtlich Laufzeit, Verzinsung, Tilgungsstruktur, Emission und Verwaltung der dafür aufgenommenen Schuldtitel?

Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. Dezember 2025 ist gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2026/467 die Ukraine erst dann zur Rückzahlung verpflichtet, wenn Russland Reparationen für die durch den Angriffskrieg verursachten Schäden geleistet hat. Die EU behält sich vor, in der EU immobilisierte russische Vermögenswerte im vollen Einklang mit dem EU-Recht und dem Völkerrecht für die Rückzahlung des Darlehens zu verwenden. Die Finanzierung des Instruments erfolgt im Rahmen der diversifizierten Finanzierungsstrategie der EU-Kommission gemäß Artikel 224 der Verordnung 2024/2509 (EU-Haushaltsordnung). Die Zins- und Finanzierungskosten werden im laufenden Mehrjährigen Finanzrahmen bis 2027 durch den EU-Haushalt getragen. Hierfür sollen zuerst Umschichtungen im Haushalt geprüft werden. Sollten diese nicht ausreichen, kann ein neu geschaffenes Sonderinstrument zur Deckung der Zinskosten aktiviert werden. Eine Inanspruchnahme des Sonderinstruments würde zu höheren Abführungen der 24 partizipierenden Mitgliedstaaten führen.

3. Hat sich die Bundesregierung eine eigene Auffassung gebildet zu dem Instrument im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit den EU-Haushaltsregeln und dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, und wenn ja, wie lautet diese?

Das Instrument steht im Einklang mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, nach dem die Europäische Union nur über diejenigen Zuständigkeiten verfügt, die ihr durch die Verträge, auf die sich die Union gründet, übertragen wurden. Wie in der Antwort zu Frage 1 dargelegt, stützen sich die vier Rechtsakte im Zusammenhang mit dem 90-Mrd.-Euro-Ukraine-Paket je auf eigene Rechtsgrundlagen der Verträge.

4. Inwieweit handelt es sich aus Sicht der Bundesregierung bei dem 90-Milliarden-Ukraine-Paket ggf. um eine Form gemeinschaftlicher Verschuldung von EU-Mitgliedstaaten?

Die Anleihebegebung der EU für Kreditunterstützung im Rahmen des 90-Mrd.-Euro-Darlehens ist ein bewährtes Finanzierungsinstrument für Zahlungsbilanzhilfen für Drittstaaten auf Grundlage von Artikel 212 AEUV und ist eines der Instrumente, mit dem die verschiedenen europäischen Finanzierungshilfen seit 2022 für die Ukraine bereitgestellt werden.

5. Welche Haftungsrisiken sieht die Bundesregierung ggf. für den EU-Haushalt, für die teilnehmenden Mitgliedstaaten und für die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem 90-Milliarden-Ukraine-Paket?

Die Absicherung der EU-Anleihen, die von der EU-Kommission für das Darlehen an die Ukraine aufgenommen werden, erfolgt über den sogenannten „Headroom“ des EU-Haushalts. Der Headroom ist die Differenz zwischen der vom Deutschen Bundestag ratifizierten Eigenmittelobergrenze und der EU-Ausgabenobergrenze des Mehrjährigen Finanzrahmens in einem Jahr. Bei Eintreten des Sicherungsfalles müsste die EU-Kommission zunächst andere Finanzierungsmöglichkeiten aus dem EU-Haushalt ausschöpfen. In letzter Instanz könnten sich höhere Abführungen an den EU-Haushalt durch die Mitgliedstaaten ergeben. Dann betrüge der deutsche Finanzierungsanteil mit Blick auf die nicht partizipierenden Mitgliedstaaten (Ungarn, Tschechien und Slowakei) nach vorläufigen Berechnungen statt derzeit rund 24 Prozent etwa einen Prozentpunkt mehr (25 Prozent).

6. Wie hoch wäre nach derzeitiger Planung bzw. nach den der Bundesregierung derzeit vorliegenden Berechnungen die sich aus dem 90-Milliarden-Ukraine-Paket ergebende finanzielle Belastung der einzelnen teilnehmenden Mitgliedstaaten hinsichtlich Zinses und Tilgung (bitte, soweit verfügbar, nach Mitgliedstaaten und Jahren im Rahmen der Laufzeit des Darlehens aufschlüsseln)?
7. In welcher Höhe entfallen nach Kenntnis der Bundesregierung Finanzierungs-, Darlehens- oder Garantieanteile aus dem 90-Milliarden-Ukraine-Paket auf die daran beteiligten Mitgliedstaaten, sofern Tschechien, Ungarn und die Slowakei nicht teilnehmen, bitte unter Angabe
 - a) des zugrunde gelegten Verteilungsschlüssels,
 - b) der prozentualen Anteile der einzelnen beteiligten Mitgliedstaaten,
 - c) der absoluten Beträge je Mitgliedstaat und
 - d) des auf Deutschland entfallenden Mehrbetrags gegenüber einer Verteilung auf alle EU-Mitgliedstaaten?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Der übliche Finanzierungsanteil der nicht partizipierenden Mitgliedstaaten (Ungarn, Tschechien und Slowakei) beträgt rund 4 Prozent. Daher steigt der Finanzierungsanteil der beteiligten Mitgliedstaaten für etwaige sich aus dem Darlehen ergebende Mehrbelastungen um rund 4 Prozent, für Deutschland beträgt dieser nach vorläufigen Berechnungen statt derzeit rund 24 Prozent etwa einen Prozentpunkt mehr (25 Prozent). Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 3 verwiesen.

8. Welche Regelungen gelten nach Kenntnis der Bundesregierung für die Rückzahlung des Darlehens durch die Ukraine, und welche rechtlichen und haushaltspolitischen Folgen erwartet die Bundesregierung für den Fall, dass Reparationsleistungen durch die Russische Föderation nicht geleistet werden?
9. Sieht die Bundesregierung eine Gefahr, dass das 90-Milliarden-Ukraine-Paket im Ergebnis ganz oder teilweise zu einem dauerhaft nicht rückzahlbaren Finanzierungsinstrument zulasten des EU-Haushalts oder der Mitgliedstaaten werden könnte, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. Dezember 2025 ist gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2026/467 die Ukraine erst dann zur Rückzahlung verpflichtet, wenn Russland Reparationen für die durch den Angriffskrieg verursachten Schäden geleistet hat. Die EU behält sich vor, in der EU immobilisierte russische Vermögenswerte im vollen Einklang mit dem EU-Recht und dem Völkerrecht für die Rückzahlung des Darlehens zu verwenden.

10. Hat die Bundesregierung geprüft, ob die Ukraine ihren Finanzierungsbedarf für die Jahre 2026 und 2027 zumindest teilweise selbst decken könnte, oder sieht sie eine solche Prüfung vor?

Die Ukraine deckt ihre Budgetausgaben, die über die Steuereinnahmen hinausgehen, zum Teil über die Begebung von ukrainischen Staatsanleihen. Dennoch bleibt sie darüber hinaus auf umfassende externe Finanzierung angewiesen.

11. Sieht die Bundesregierung Möglichkeiten einer materiellen Absicherung von Ukraine-Hilfen im Allgemeinen und des 90-Milliarden-Ukraine-Pakets im Besonderen seitens der Ukraine (beispielsweise durch Rohstoffe, Agrar- und Industrieprodukte, Verpfändungen)?

Mit ihrem Abwehrkampf gegen die russische Aggression verteidigt die Ukraine seit mehr als vier Jahren unter großen Entbehrungen und Opfern auch die Sicherheit und Freiheit der Europäischen Union und Deutschlands. Die Bundesregierung hat die Ukraine-Hilfen als wichtige Unterstützung zur Bewältigung der mit dem russischen Angriffskrieg verbundenen Herausforderungen und zur Stärkung der ukrainischen Resilienz konzipiert. Sie dienen primär dem Schutz der Bevölkerung der Ukraine, der Gewährleistung der Verteidigungsfähigkeit und der Aufrechterhaltung der sonstigen staatlichen Funktionsfähigkeit. Die Hilfen sind notwendig, um die dringenden Bedarfe der Ukraine zu decken.

Im Hinblick auf das 90-Mrd.-Euro-Darlehen wird erneut darauf verwiesen, dass die EU sich vorbehält, die immobilisierten russischen Vermögenswerte im vollen Einklang mit dem EU-Recht und dem Völkerrecht für die Rückzahlung des Darlehens zu verwenden.

12. Über welche Mechanismen oder Zahlungsstrukturen sollen nach Vorstellung der am Konzept der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten nach Kenntnis der Bundesregierung Tilgungs- und Zinsbeträge im Zusammenhang mit dem 90-Milliarden-Ukraine-Paket an die EU zurückgeführt werden?

Da die Mittel als Darlehen ausgegeben werden, erfolgt die Tilgung des Darlehens durch die Ukraine. Die Zins- und Finanzierungskosten werden im laufen-

den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) bis 2027 durch den EU-Haushalt getragen. Hierfür sollen zuerst Umschichtungen im Haushalt geprüft werden. Sollten diese nicht ausreichen, kann auch das Sonderinstrument zur Deckung der Zinskosten aktiviert werden (vgl. die Antwort zu Frage 2). In welcher Form Zins- und Finanzierungskosten im kommenden MFR durch den EU-Haushalt getragen werden, ist Gegenstand der laufenden Verhandlungen zum MFR 2028–2034.

13. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung ggf. durch das 90-Milliarden-Ukraine-Paket auf den Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union für die Jahre 2028 bis 2034?

Der Vorschlag der EU-Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2028 bis 2034 wurde am 16. Juli 2025 vorgelegt. Er berücksichtigt daher nicht den im Jahr 2026 geschaffenen 90-Mrd.-Euro-Kredit. Die mit dem Kredit verbundenen Finanzierungskosten für die Jahre 2028 bis 2034 sind von den Mitgliedstaaten als EU-Eigenmittel an den EU-Haushalt abzuführen und werden so in die Verhandlungen zum kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen einbezogen.

14. Erwartet die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem 90-Milliarden-Ukraine-Paket eine Debatte über die Erhöhung bestehender oder die Einführung neuer Eigenmittel der Europäischen Union nach Artikel 311 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), und wie positioniert sie sich ggf. hierzu?

Die Europäische Kommission hat im Zusammenhang mit ihrem Vorschlag zum kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2028–2034, welcher nach Vorstellung der EU-Kommission ein deutlich höheres Volumen als der aktuelle MFR aufweisen soll, ein Paket mit neuen Eigenmitteln vorgeschlagen. Die Vorschläge werden derzeit im Rat beraten. Einen direkten Zusammenhang mit dem 90-Mrd.-Euro-Darlehen gibt es nicht. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

15. Geht die Bundesregierung unter Berücksichtigung des Ergebnisses der ungarischen Parlamentswahlen vom 12. April 2026 davon aus, dass für die Umsetzung des 90-Milliarden-Ukraine-Pakets auf das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit verzichtet werden kann, und worauf stützt sie diese Einschätzung?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass bislang nicht partizipierende Mitgliedstaaten der Verstärkten Zusammenarbeit nachträglich beitreten wollen.

16. Wie begründet die Bundesregierung die Vereinbarkeit einer gemeinsamen EU-Schuldenaufnahme für die Unterstützung der Ukraine mit Artikel 122 AEUV angesichts der Tatsache, dass die Ukraine kein EU-Mitgliedstaat ist?

Die Darlehensermächtigung der EU-Kommission für das Instrument ist in Artikel 24 der Verordnung (EU) 2026/467 niedergelegt. Wie in Frage 1 dargelegt, stützt sich diese Verordnung auf Artikel 212 AEUV zur Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten. Von Artikel 122 AEUV wurde kein Gebrauch gemacht.

17. Wie begründet die Bundesregierung die Vereinbarkeit einer gemeinsamen EU-Schuldenaufnahme für die Unterstützung der Ukraine mit Artikel 122 AEUV vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2022, wonach die Heranziehung dieser Vorschrift an das Vorliegen einer außergewöhnlichen, sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehenden Krisensituation anknüpft, und inwiefern sieht die Bundesregierung im Ukraine-Krieg eine solche spezifische Krise, die eine gemeinschaftliche Schuldenaufnahme zugunsten eines Drittstaates rechtfertigt, die über die bloße Reaktion auf wirtschaftliche Folgen innerhalb der Europäischen Union hinausgeht?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 4 und 16 verwiesen.

18. Welche Vorkehrungen trifft die Bundesregierung ggf., um sicherzustellen, dass die finanzielle Unterstützung der Ukraine über EU-Instrumente, insbesondere über die Ukraine-Fazilität, den Charakter einer zeitlich begrenzten Krisenmaßnahme behält und nicht in ein dauerhaftes Instrument gemeinschaftlicher Verschuldung übergeht, und wie bewertet sie dies vor dem Hintergrund der Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 6. Dezember 2022, insbesondere in Randnummer 157?
22. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Finanzierung von Nicht-EU-Staaten über EU-Schuldinstrumente nicht zu einer Verstärkung gemeinschaftlicher Haftungs- und Finanzierungsstrukturen führt, die mit den vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 6. Dezember 2022 hervorgehobenen Grenzen für Umfang, Zweckbindung und zeitliche Begrenzung solcher Maßnahmen nicht vereinbar wäre?

Die Fragen 18 und 22 werden gemeinsam beantwortet.

Alle EU-Instrumente zur finanziellen Unterstützung der Ukraine waren und sind jeweils zeitlich befristet. Mit Blick auf die Ukraine-Fazilität weist die Bundesregierung darauf hin, dass diese ein auf die Laufzeit des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 begrenztes Instrument ist, das die Ukraine bei Erholung, Wiederaufbau und Modernisierung unterstützen soll.

19. Welche konkreten Kontrollmechanismen hat die Bundesregierung ggf. etabliert, um fortlaufend zu prüfen, ob die Verwendung der Mittel aus unionsrechtlichen Finanzierungsinstrumenten für die Ukraine den vertraglichen Vorgaben sowie den vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 6. Dezember 2022 hervorgehobenen Anforderungen an die Integrationsverantwortung entspricht, insbesondere mit Blick auf Randnummer 176?

Über die ordnungsgemäße Umsetzung der Finanzierungsinstrumente der EU gibt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten regelmäßig Auskunft. Die Bundesregierung übt ihre Kontrollfunktion u. a. im Rahmen der für die Instrumente zuständigen Gremien aus. Es wird im Übrigen auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage mit der Bundestagsdrucksache 21/3848 verwiesen.

20. Wie stellt die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag sicher, dass Bürgschaften, Garantien oder Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der Unterstützung der Ukraine so ausgestaltet sind, dass Art und Umfang möglicher Haftung hinreichend begrenzt und parlamentarisch kontrollierbar bleiben und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages auch für den Fall gewahrt bleibt, dass die Ukraine ihren Rückzahlungsverpflichtungen dauerhaft nicht nachkommen kann?

Die Unterstützungsprogramme der EU bewegen sich innerhalb der vom Deutschen Bundestag mit der Zustimmung zum EU-Eigenmittelbeschluss im Jahr 2021 ratifizierten Eigenmittelobergrenze.

21. In welchen Zeitabständen und in welcher Detailtiefe informiert die Bundesregierung den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages über die konkrete Mittelverwendung, die Einhaltung der Verwendungsbedingungen und etwaige Haftungsrisiken im Zusammenhang mit unionsrechtlichen Finanzierungsinstrumenten zugunsten der Ukraine?

Der Deutsche Bundestag und die betreffenden Ausschüsse werden nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag in EU-Angelegenheiten (EUZBBG) über die Umsetzung der EU-Finanzierungsinstrumente zugunsten der Ukraine informiert. Dies betrifft u. a. die regelmäßige Berichterstattung im Rahmen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten (RfAB) und für Wirtschaft und Finanzen der EU (ECOFIN), des Wirtschafts- und Finanzausschusses der EU (WFA) und des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) sowie den zuständigen Ratsarbeitsgruppen.

23. Welchen konkreten Tilgungsplan verfolgt die Bundesregierung auf EU-Ebene für die im Zusammenhang mit der Ukraine-Unterstützung aufgenommenen Kredite, und wie wird nach ihrer Auffassung gewährleistet, dass daraus keine unverhältnismäßigen Belastungen für künftige Haushalte entstehen und die haushaltspolitische Gestaltungsfreiheit künftiger Deutscher Bundestage gewahrt bleibt, insbesondere vor dem Hintergrund der Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in Randnummer 159 sowie Randnummer 164, 165 und 171 des Urteils vom 6. Dezember 2022?

Die Finanzierung des 90-Mrd.-Euro-Kredits erfolgt im Rahmen der diversifizierten Finanzierungsstrategie der EU-Kommission gemäß Artikel 224 der Verordnung 2024/2509 (EU-Haushaltsordnung). Die Tilgung des Darlehens obliegt der Ukraine. Eine etwaige Belastung für Deutschland im Rahmen des 90-Mrd.-Euro-Kredits so wie auch anderer Unterstützungsprogramme der EU bewegen sich innerhalb der vom Bundestag mit der Zustimmung zum EU-Eigenmittelbeschluss im Jahr 2021 ratifizierten Eigenmittelobergrenze.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.