EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.10.2024
COM(2024) 507 final

# BERICHT DER KOMMISSION

## AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT
## über Eventualverbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien oder finanziellem Beistand und die Tragfähigkeit solcher Eventualverbindlichkeiten
## Stand: 31. Dezember 2023

# Inhaltsverzeichnis


**1. Einleitung ..... 2**

**2. Analyse der verschiedenen Quellen von Eventualverbindlichkeiten ..... 4**

2.1 Haushaltsgarantien ..... 4

2.2 Durch Rückstellungen abgesicherte Darlehen für finanziellen Beistand zugunsten von Drittländern ..... 7

2.3 Durch Handlungsspielraum gedeckte Darlehen ..... 9

2.4 Überblick über die Eventualverbindlichkeiten Ende 2023 ..... 12

**3. Bewertung der Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten der EU ..... 15**

3.1 Bewertungsrahmen ..... 15

3.2 Bewertung der Tragfähigkeit der durch Rückstellungen abgesicherten Eventualverbindlichkeiten ..... 16

3.3 Bewertung der Tragfähigkeit der durch Handlungsspielraum gedeckten Eventualverbindlichkeiten ..... 20

**4. Schlussfolgerungen ..... 24**

**5. Anhänge: ..... 25**

Tragfähigkeit und Handlungsspielraum in Bezug auf die feste Eigenmittelobergrenze ..... 25

Tragfähigkeit und Handlungsspielraum in Bezug auf die befristete Eigenmittelobergrenze ..... 26

# 1. Einleitung

Dieser Bericht wurde gemäß den Anforderungen nach Artikel 256 der Haushaltsordnung[1] erstellt und sollte in Verbindung mit folgenden Dokumenten gelesen werden:

- der Arbeitsunterlage XI, die dem Haushaltsentwurf der EU für das Haushaltsjahr 2025[2] beiliegt und ausführliche Informationen über die Haushaltsgarantien der EU[3] (Artikel 41 Absatz 5 des Berichts) enthält, und
- der langfristigen Prognose der künftigen Zu- und Abflüsse des Unionshaushalts mit Projektionen für die verfügbare finanzielle Leistungsfähigkeit der EU im Zeitraum 2025-2029 unter entsprechender Berücksichtigung der geplanten Haushaltsausgaben.[4]

Ziel dieses Berichts ist es, einen Überblick über den Betrag und die Zusammensetzung der – durch **Rückstellungen**[5] abgesicherten und durch **Handlungsspielraum gedeckten** – Eventualverbindlichkeiten zu geben, die zum 31. Dezember 2023 zulasten des Unionshaushalts gehen. Eventualverbindlichkeiten sind potenzielle finanzielle Verbindlichkeiten, die sich aus bestehenden verbindlichen Verpflichtungen oder Ereignissen in der Vergangenheit[6] ergeben. Ob und in welchem Umfang diese Eventualverbindlichkeiten in tatsächliche Forderungen münden, hängt von künftigen Ereignissen im Zusammenhang mit dem Unionshaushalt ab, die sich nicht vorhersagen lassen.

Der Unionshaushalt umfasste Ende 2023 Eventualverbindlichkeiten in Höhe von über 255 Mrd. EUR (206 Mrd. EUR Ende 2022) im Zusammenhang mit Darlehen an Mitgliedstaaten (221 Mrd. EUR) und Drittländer (34 Mrd. EUR) sowie über 108 Mrd. EUR (106 Mrd. EUR Ende 2022) im Zusammenhang mit Haushaltsgarantien, die im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)[7], „InvestEU“[8], des EIB-Außenmandats[9], des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD)[10] und des EFSD+[11] gewährt wurden. Der Aufwärtstrend bei den

---

1 Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2024 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (Neufassung) (ABl. L, 2024/2509, 26.9.2024).

2 COM(2024) 300 vom 19.6.2024.

3 Arbeitsunterlage XI über die Umsetzung der Haushaltsgarantien, den gemeinsamen Dotierungsfonds und die Bewertung der Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand gemäß Artikel 41 Absatz 5 der Haushaltsordnung.

4 COM(2024) 276 final vom 28.6.2024.

5 In diesem Dokument wird der Begriff „Dotierung“ im Sinne der Haushaltsordnung, insbesondere ihres Artikels 214, verwendet. In Artikel 214 Absatz 2 wird erläutert, dass die Dotierungsquote die erwarteten Nettoverluste zuzüglich eines angemessenen Sicherheitspuffers für unerwartete Verluste abdecken muss. Der Begriff „Dotierung“ könnte in einem anderen Kontext (z. B. im Zusammenhang mit Rechnungslegung) eine andere Bedeutung haben.

6 „Rechtliche Risiken“ stellen eine eigene Quelle für Eventualverbindlichkeiten dar. Sie werden im vorliegenden Bericht nicht behandelt.

7 Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1).

8 Verordnung (EU) 2021/523 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Programms „InvestEU“ und zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1017 (ABl. L 107 vom 26.3.2021, S. 30).

9 Eine Übersicht über die maßgeblichen Gesetzgebungsakte und die entsprechenden Garantievereinbarungen zwischen der Kommission und der Europäischen Investitionsbank sind dem Endgültigen Erlass (EU, Euratom) 2021/417 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2021 (Einzelplan III – Kommission, Erläuterungen zu Posten 14 20 03 02 des Ausgabenplans „Garantie für Außenmaßnahmen für NDICI, EINS, IPA III und MFA)“ (ABl. L 93 vom 17.3.2021, S. 959) zu entnehmen.

10 Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds (ABl. L 249 vom 27.9.2017, S. 1).

11 Der EFSD+ wurde durch die Verordnung zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) – Europa in der Welt eingerichtet. Verordnung (EU) 2021/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses Nr. 466/2014/EU und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2017/1601 und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates (ABl. L 209 vom 14.6.2021, S. 1).

Eventualverbindlichkeiten hat sich verlangsamt: Im Jahr 2023 betrug der Anstieg 16 %, verglichen mit einem Anstieg von 40 % im Jahr 2022.

Der Großteil dieses Anstiegs ergibt sich aus zusätzlichen Darlehensauszahlungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)[12] und aus dem außerordentlichen finanziellen Beistand für die Ukraine (über das Makrofinanzhilfe (MFA)+-Instrument)[13].

Dieser Bericht enthält auch eine Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten auf der Grundlage qualitativer als auch quantitativer Faktoren, einschließlich Stresstests. Grundlage für diese Bewertung der Tragfähigkeit ist ein Vergleich der Eventualverbindlichkeiten mit

- dem Marktwert der bestehenden Rückstellungen in den jeweiligen Teilfonds des gemeinsamen Dotierungsfonds (Common Provisioning Fund; CPF)[14], der von der Kommission für **durch Rückstellungen abgesicherte Eventualverbindlichkeiten** eingerichtet wird, d. h. solchen, die sich aus Haushaltsgarantien und dem finanziellen Beistand für Drittländer ergeben,
- den Werten der Eigenmittelobergrenze und des verfügbaren Handlungsspielraums für **durch Handlungsspielraum gedeckte Eventualverbindlichkeiten**.

Die wichtigste Schlussfolgerung aus der Tragfähigkeitsanalyse Ende 2023 lautet, dass der Unionshaushalt über ausreichende Mittel verfügt, um das mögliche Eintreten von Eventualverbindlichkeiten bewältigen zu können.

- Für Eventualverbindlichkeiten, die sich aus Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand für Drittländer ergeben, ist die Ende 2023 verfügbare Dotierung angesichts der Anforderungen des jeweiligen Rechtsrahmens angemessen.[15]
- Die finanzielle Leistungsfähigkeit der EU im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlage (d. h. des Eigenmittelbeschlusses[16] und der Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-2027[17]) reicht auch unter äußerst widrigen Umständen bis Ende 2023 zur Deckung der bestehenden Verpflichtungen der EU sowohl in Bezug auf Ausgabenprogramme als auch gegenüber den Finanzmärkten (für Schuldtitel, die im Rahmen von Programmen für finanziellen Beistand gegenüber Mitgliedstaaten und der Makrofinanzhilfe + begeben wurden) aus. Der Handlungsspielraum ist demnach groß genug, um die Robustheit des Finanzsystems der EU und seine Kreditwürdigkeit auch in einem extrem negativen Szenario zu gewährleisten, bei dem negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Bedingungen, Einnahmen und Ausgaben kombiniert werden.

Das Management und die Überwachung der Risiken, die sich aus Eventualverbindlichkeiten ergibt, erfolgt über einen horizontalen kommissionsübergreifenden Rahmen, der umfassende Maßnahmen und Schutzmechanismen beinhaltet, die die Kommission nutzen kann, um den Unionshaushalt vor möglichen Verlusten, die aus diesen Eventualverbindlichkeiten entstehen könnten, zu schützen.[18]

---

[12] Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität(ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

[13] Verordnung (EU) 2022/2463 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Schaffung eines Instruments zur Unterstützung der Ukraine für 2023 (Makrofinanzhilfe +) (ABl. L 322 vom 16.12.2022, S. 1).

[14] Für Einzelheiten zum CPF siehe den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den gemeinsamen Dotierungsfonds 2023 (COM(2024) 180 final vom 25.6.2024) und die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2024) 161 final vom 25.6.2024).

[15] Siehe Abschnitt 3 des Berichts in Bezug auf Artikel 41 Absatz 5.

[16] Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (ABl. L 424 vom 15.12.2020, S. 1).

[17] Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (ABl. L 433 I vom 22.12.2020, S. 11).

[18] Siehe die Ziffern 3.2 und 4.2 des Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Finanzierungsinstrumente, Haushaltsgarantien, finanziellen Beistand und Eventualverbindlichkeiten – Stand: 31. Dezember 2020 (COM(2021) 676 final vom 5.11.2021).

Der Lenkungsausschuss für Eventualverbindlichkeiten[19] spielt in diesem Rahmen eine wichtige Rolle. Im Jahr 2023 trat der Lenkungsausschuss für Eventualverbindlichkeiten viermal zusammen, um unter anderem die Entwicklung des Volumens und des Risikoprofils der Risikopositionen im Nahen Osten und in der Ukraine zu prüfen. In Bezug auf die Ukraine diente der Lenkungsausschuss für Eventualverbindlichkeiten als Plattform für die Vorbereitung des Verfahrens zur Bewertung der Angemessenheit der Dotierungsquote bestimmter Verbindlichkeiten in Bezug auf die Ukraine (gemäß Artikel 13 des MFA-II-Beschlusses[20]).

In diesem Bericht werden die drei verschiedenen Kategorien von Eventualverbindlichkeiten (Haushaltsgarantien, durch Rückstellungen abgesicherte Darlehen an Drittländer sowie durch Handlungsspielraum gedeckte Darlehen) dargelegt, bevor ihre Tragfähigkeit anhand der einschlägigen Quellen für Haushaltsdeckung bewertet wird.

# 2. Analyse der verschiedenen Quellen von Eventualverbindlichkeiten

## 2.1 Haushaltsgarantien

Haushaltsgarantien sind Garantien, die verschiedenen Durchführungspartnern im Rahmen der Mandate des EIB-Außenmandats, des EFSI, des EFSD, von „InvestEU“ und des EFSD+ gewährt werden. Im Rahmen all dieser Instrumente gewährt die EU den Durchführungspartnern[21] Garantien für einen Teil der potenziellen Verluste und Kosten[22], die aus deren Finanzierungs- und Investitionsvorhaben entstehen (d. h. Fremd- oder Eigenkapitaltransaktionen).

Die fünf Garantieprogramme haben unterschiedliche geografische Schwerpunkte, die sich auf die mit ihnen verbundenen Risiken auswirken. Mit dem EFSI und „InvestEU“ sollen Investitionslücken in der Europäischen Union geschlossen werden. Das EIB-Außenmandat, der EFSD und der EFSD+ sollen als Teil der Außenpolitik der Europäischen Union Investitionen in Drittländern unterstützen (wobei das EIB-Außenmandat und das Investitionsfenster 1 des EFSD+ hauptsächlich auf staatliche Partner ausgerichtet sind, während die offenere Architektur und das Investitionsfenster 4 des EFSD und des EFSD+ hauptsächlich auf private Organisationen abzielen).

### **a)** Haushaltsgarantien zur Unterstützung von Investitionen außerhalb der Union

Die älteste Haushaltsgarantie ist die Garantie im Rahmen des **EIB-Außenmandats**. Dessen grundlegender Zweck besteht darin, die Fähigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB) zu stärken, Finanzierungstransaktionen in risikoreicheren Umfeldern außerhalb der EU durchzuführen, z. B. in Bereichen wie dem Ausbau des örtlichen Privatsektors und der Entwicklung sozioökonomischer Infrastrukturen.

---

19 Beschluss der Kommission vom 24.7.2020 zur Einsetzung des Lenkungsausschusses für Eventualverbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien (COM(2020) 5154 final). Dieser Bericht enthält auch alle Informationen, auf die in Artikel 7 des genannten Beschlusses Bezug genommen wird.

20 Beschluss (EU) 2022/1628 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. September 2022 über die Bereitstellung einer außerordentlichen Makrofinanzhilfe für die Ukraine und zur Aufstockung des gemeinsamen Dotierungsfonds durch Garantien der Mitgliedstaaten und durch spezifische Dotierungen für bestimmte gemäß dem Beschluss Nr. 466/2014/EU garantierte finanzielle Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Ukraine sowie zur Änderung des Beschlusses (EU) 2022/1201.

21 Im Jahr 2023 gewährte die EU der EIB-Gruppe und anderen Finanzinstituten (einschließlich der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und nationaler Förderbanken) im Rahmen der verschiedenen bestehenden Garantieprogramme Budgethilfe in Form von Garantien.

22 In einigen Fällen kann die Garantie auch zusätzliche Posten wie Finanzierungskosten und andere Gebühren abdecken.

Im Jahr 2017 wurde die **EFSD-Garantie** eingeführt, um in erster Linie in Afrika und den Nachbarschaftsländern Investitionen zu fördern und den Zugang zu Finanzmitteln zu verbessern und diese Länder bei der Erreichung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung zu unterstützen.

Aufbauend auf der Erfahrung des EIB-Außenmandats und des EFSD wurde der **EFSD+** für den MFR 2021-2027 als integriertes Finanzpaket zur Bereitstellung von Finanzierungskapazitäten für Subsahara-Afrika, Asien und den pazifischen Raum, Lateinamerika und die Karibik sowie die Nachbarschafts- und Erweiterungsländer eingerichtet, damit der Fonds in folgenden Bereichen tätig werden konnte: i) Verringerung sozioökonomischer Ungleichheiten, ii) nachhaltiges und integratives Wachstum, iii) Anpassung an den Klimawandel und Abschwächung seiner Folgen, iv) Umweltschutz und Umweltmanagement und v) Schaffung von Arbeitsplätzen.

### **b)** Haushaltsgarantien zur Unterstützung von Investitionen innerhalb der Union

Der **EFSI** wurde 2015 ins Leben gerufen, um für das Problem der im Anschluss an die Finanzkrise lang andauernden Zurückhaltung bei privaten Investitionen in der EU Abhilfe zu schaffen. Die Unterstützung erfolgt in Form einer Haushaltsgarantie für die EIB-Gruppe in Höhe von 26 Mrd. EUR, die aus dem Unionshaushalt geleistet und durch eine Zuweisung aus den Eigenmitteln der EIB in Höhe von 7,5 Mrd. EUR ergänzt wird.

Im MFR 2021-2027 sind im Programm „**InvestEU**“ die Tätigkeiten, die zuvor im Rahmen des EFSI und mehrerer anderer Finanzierungsinstrumente durchgeführt wurden, unter einem Dach gebündelt. Dieses Programm hat anderen Durchführungspartnern als der EIB-Gruppe Zugang zu 25 % der gesamten EU-Garantie eröffnet. Das Programm „InvestEU“ zielt darauf ab, Investitionen zur Förderung der Erholung der Wirtschaft, der Resilienz, des grünen Wachstums und der Beschäftigung in der EU im Zeitraum 2021-2027 zusätzlich anzukurbeln. Dieses Ziel soll durch die Mobilisierung öffentlicher und privater Finanzierungsquellen erreicht werden, um Unternehmen und Projekte im Einklang mit den Prioritäten der EU im derzeitigen schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Kontext langfristig zu finanzieren und zu unterstützen.

Die fünf Haushaltsgarantieprogramme unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht, einschließlich ihrer verschiedenen Durchführungsphasen. Während das EIB-Außenmandat (das 1977 in Kraft trat) mit einer langen Erfolgsbilanz einhergeht, endete die Phase der Bildung des EFSI im Jahr 2022. Die Phase der Bildung des EFSD wird im Jahr 2024 enden. Gleichzeitig hat die Investitionsphase des Programms „InvestEU“ und des EFSD+ erst kürzlich begonnen. In der folgenden Tabelle wird für die fünf Haushaltsgarantieprogramme ein Überblick über die unterschiedlichen Durchführungsphasen gegeben, aus dem hervorgeht, dass beim EIB-Außenmandat Transaktionen über den Gesamtbetrag und beim EFSI Transaktionen über nahezu den vollen Betrag unterzeichnet wurden und ein großer Teil der durch diese Instrumente garantierten Unterstützung bereits ausgezahlt wurde. Der EFSD+ und das Programm „InvestEU“ befinden sich dagegen in einem viel früheren Stadium ihrer Aufbauphase.

**Tabelle 1:** Sachstand bei den Haushaltsgarantien (Stand: 31. Dezember 2023) (in Mio. EUR)(*)

| | Mit den Partnereinrichtungen unterzeichnete verfügbare Garantie | Verfügbare Garantie für von den Partnereinrichtungen unterzeichnete Transaktionen | Verfügbare Garantie für von den Partnereinrichtungen unterzeichnete und ausgezahlte Transaktionen |
|---|---|---|---|
| EFSI | 25 591 | 23 635 | 21 551 |
| EFSD | 1 077 | 548 | 478 |
| EIB-Außenmandat | 27 729 | 27 729 | 19 856 |
| „InvestEU“ | 25 767 | 6 592 | 1 433 |
| EFSD+ | 28 115 | 7 660 | 634 |
| **Summe** | **108 279** | **66 164** | **43 952** |

*(*) Die mit den Partnereinrichtungen unterzeichnete Garantie entspricht dem Betrag der Garantie, die dem Durchführungspartner durch die Unterzeichnung der Garantievereinbarung gewährt wurde. Die Garantie für von den Partnereinrichtungen unterzeichnete Transaktionen umfasst die Garantiebeträge aller von den Partnereinrichtungen mit den Endempfängern/Finanzmittlern unterzeichneten Transaktionen. Die Garantie für unterzeichnete und ausgezahlte Transaktionen umfasst die Beträge der Transaktionen, die von der Partnereinrichtung an den Endempfänger/die Finanzmittler ausgezahlt wurden.*

Weitere bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Garantieprogrammen sind in den folgenden Aufzählungspunkten zusammengefasst:

- Das EIB-Außenmandat bietet zwei Arten von Produkten an (hauptsächlich Darlehen an staatliche Darlehensnehmer und in begrenztem Umfang auch Privatkredite) und wird ausschließlich von der EIB verwaltet.[23]
- Der EFSI ist in zwei Fenster unterteilt (ein Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation" (Infrastructure and Innovation Window; IIW) und ein Finanzierungsfenster „KMU" (SME Window; SMEW), wobei im Rahmen der beiden Fenster unterschiedliche Produkte durchgeführt werden), und wird in Zusammenarbeit mit einem exklusiven Durchführungspartner, nämlich der EIB-Gruppe, durchgeführt.
- Der EFSD wird von zehn Partnern durchgeführt, die verschiedene Finanzprodukte mit unterschiedlichen Risikoniveaus bereitstellen und in fünf zentrale Sektoren investieren: Finanzierung von Kleinunternehmen, nachhaltige Energie und Konnektivität, Landeswährung, Digitalisierung und nachhaltige Städte.
- Die neuen Haushaltsgarantien wie „InvestEU" und der EFSD+ bauen auf den Erfahrungen älterer Garantien auf und weisen ähnliche Merkmale auf. Sowohl im Rahmen von „InvestEU" als auch des EFSD+ wird jedoch mit einer größeren Anzahl von Durchführungspartnern („offene Architektur") zusammengearbeitet, und beide verfügen über eine breitere Produktpalette.

## 2.2 Durch Rückstellungen abgesicherte Darlehen für finanziellen Beistand zugunsten von Drittländern

Die Eventualverbindlichkeiten unter diesem Posten ergeben sich aus Finanzhilfen in Form von Darlehen im Rahmen von **Makrofinanzhilfeprogrammen** (Macro-Financial-Assistance; MFA)[24] und **Euratom-Darlehen** an Drittländer[25].

Der Drittländern gewährte finanzielle Beistand in Form von bilateralen Darlehen der EU erfolgte hauptsächlich im Kontext des MFA-Programms, das sich an Länder außerhalb der EU richtet, die sich in einer Zahlungsbilanzkrise befinden. Im Jahr 2023 wurden neue MFA-Darlehen in Höhe von 18,3 Mrd. EUR ausgezahlt.[26] Davon entfielen 18 Mrd. EUR auf MFA+-Darlehen an die Ukraine, die durch Handlungsspielraum gedeckt sind.

Zusätzlich zu den MFA-Darlehen für Drittländer stehen noch 300 Mio. EUR an Euratom-Darlehen für das ukrainische Kernenergieprogramm aus.

---

[23] Die Risikopositionen in Bezug auf private Einrichtungen beziehen sich hauptsächlich auf das Mandat der EIB-Resilienzinitiative für den Privatsektor in Höhe von 2,3 Mrd. EUR (unterstützt im Rahmen des EIB-Außenmandats 2014-2020 auf der Grundlage des Beschlusses (EU) 2018/412 zur Änderung des Beschlusses Nr. 466/2014/EU) und auf eine Reihe von Garantien für politische Risiken bei gewerblichen Risikopositionen.

[24] Die Rechtsgrundlage für MFA für Nicht-EU-Länder, die keine Entwicklungsländer sind, bildet Artikel 212 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Artikel 213 AEUV kann als Rechtsgrundlage herangezogen werden, wenn ein Drittland dringend finanzielle Hilfe benötigt.

[25] Aus den Mitteln der Euratom-Darlehensfazilität werden sowohl die Mitgliedstaaten als auch Drittländer bei der Finanzierung von Investitionen in Kernkraftwerke und Industrieanlagen im Kernbrennstoffkreislauf unterstützt. Siehe den Beschluss 77/270/Euratom des Rates vom 29. März 1977 zur Ermächtigung der Kommission, im Hinblick auf einen Beitrag für die Finanzierung von Kernkraftanlagen Euratom-Anleihen aufzunehmen (ABl. L 88 vom 6.4.1977, S. 9), in der geänderten und ergänzten Fassung.

[26] Darunter fallen 18 Mrd. EUR für die Ukraine im Rahmen des MFA+-Instruments, die dritte Tranche von 200 Mio. EUR des MFA-Darlehens an Jordanien und die zweite Tranche von 40 Mio. EUR des ursprünglich im Jahr 2022 gewährten MFA-Darlehens von 120 Mio. EUR an die Republik Moldau sowie die erste Tranche von 50 Mio. EUR der im Jahr 2023 beschlossenen Aufstockung um 100 Mio. EUR des Darlehens an die Republik Moldau. Einzelheiten, einschließlich des ausstehenden Betrags je einzelnem Empfänger, sind dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Makrofinanzhilfe für Drittländer im Jahr 2023 (COM(2024) 240 final vom 10.6.2024) und der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2024) 150 final vom 10.6.2024) zu entnehmen.

**Tabelle 2:** Ausstehende Beträge in Bezug auf Darlehen an Drittländer (Stand: 31. Dezember 2023) (in Mio. EUR)

| | Ausstehende Darlehen | Aufgelaufene Zinsen | Summe |
|---|---|---|---|
| MFA(*) | 15 193 | 150 | **15 343** |
| Euratom | 300 | 1 | **301** |
| **Summe** | **15 493** | **151** | **15 644** |

(*) Ohne MFA+-Darlehen (durch Handlungsspielraum gedeckt).

Darlehen an Drittländer (mit Ausnahme der MFA+-Darlehen) werden traditionell über Back-to-Back-Darlehenstransaktionen (Parallelkredite) finanziert, d. h., dass jedes Darlehen mithilfe einer entsprechenden EU-Anleihe finanziert wird, die dem EU-Darlehen in Bezug auf Laufzeit, Zinssatz und Tilgungsplan in vollem Umfang entspricht. Investoren in EU-Anleihen sind nur dem Kreditrisiko der EU ausgesetzt, nicht aber dem Kreditrisiko des letztendlichen Empfängerlandes. Die Haftung der EU ist bedingt, da das Empfängerland vertraglich verpflichtet ist, für den Einnahmenfluss zur Rückzahlung der EU-Anleihen zu sorgen. Daher ist grundsätzlich kein Abfluss von EU-Mitteln geplant, um die Schulden der EU zu begleichen.

Für den Fall, dass das Empfängerland die Zinsen oder den Kapitalbetrag des erhaltenen Darlehens nicht zurückzahlt, sind im Unionshaushalt jedoch Rückstellungen für diese Darlehen vorgesehen. Üblicherweise werden 9 % des Darlehenswerts als Rückstellungen für MFA- oder Euratom-Darlehen an Drittländer in speziellen Teilfonds des gemeinsamen Dotierungsfonds (Common Provisioning Fund; CPF) gehalten. Da die Möglichkeit, dass Verluste bei zwei oder mehr MFA-Darlehen gleichzeitig auftreten, relativ gering ist, wird durch die Zusammenlegung von Rückstellungen die Fähigkeit des Unionshaushalts gestärkt, Verluste durch diesen Diversifizierungseffekt aufzufangen. Die Höhe der Rückstellungen für diese Darlehen wird in Abschnitt 3.2 näher erläutert.

Die in Tabelle 3 angegebenen Tilgungsbeträge sind folglich als die vorhersehbaren Höchstbeträge zu betrachten, die in den Jahren 2024-2029 über Rückstellungen abgerufen werden könnten.

**Tabelle 3:** Jährlicher Tilgungsplan für ausstehende bereitgestellte Darlehen an Drittländer (Hauptforderung und Zinsen) im Rahmen der bestehenden Programme für die Jahre 2024-2029 (Stand: 31. Dezember 2023) (in Mio. EUR)

| Jahr | Euratom | MFA | Alle Programme |
|---|---|---|---|
| **2024** | 1 | 877 | **878** |
| **2025** | 1 | 261 | **262** |
| **2026** | 1 | 378 | **379** |
| **2027** | 51 | 410 | **461** |
| **2028** | 50 | 409 | **459** |
| **2029** | 0 | 1 153 | **1 153** |
| **Summe** | **104** | **3 488** | **3 592** |

## 2.3 Durch Handlungsspielraum gedeckte Darlehen

Die Eventualverbindlichkeiten unter diesem Posten ergeben sich aus **Darlehen an EU-Mitgliedstaaten** (d. h. Zahlungsbilanzdarlehen (Balance-of-Payment; BoP)[27], Darlehen aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)[28], Euratom-Darlehen, Darlehen im Rahmen von SURE[29] und ARF-Darlehen, die zur Unterstützung von Investitionen und Reformen bereitgestellt werden) sowie aus den jüngsten **Darlehen an die Ukraine** (18 Mrd. EUR an MFA+-Darlehen an die Ukraine und – ab 2024 – Darlehen im Rahmen der Ukraine-Fazilität[30]).

Für Eventualverbindlichkeiten aus Darlehen an EU-Mitgliedstaaten und aus kürzlich gewährten Darlehen an die Ukraine werden ex ante keine Rückstellungen gebildet. Stattdessen werden sie durch zusätzliche „Eigenmittel" von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Haushaltsrahmens der Union abgesichert (bis zur Eigenmittelobergrenze, d. h. mithilfe des „Handlungsspielraums" des Haushalts).

Erfüllt daher ein Begünstigter seine Verpflichtungen gegenüber der EU nicht, wäre die EU – als letztes Mittel und erst nachdem sie alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft hat, innerhalb des bestehenden Haushaltsrahmens Lösungen zu finden – berechtigt, die Mitgliedstaaten aufzufordern, den betreffenden Betrag vorübergehend zu decken. Solche Mittelabrufe würden über die Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens hinaus erfolgen, allerdings unter vollständiger Einhaltung der Eigenmittelobergrenze.

Traditionell wurden Darlehen an EU-Mitgliedstaaten nach derselben Back-to-Back-Technik gewährt, die auch beim finanziellen Beistand für Drittländer angewandt wurde. Im Gegensatz dazu werden ARF-Darlehen und Darlehen im Rahmen des MFA+-Instruments für die Ukraine (und ab 2024 im Rahmen der Ukraine-Fazilität) über das einheitliche Finanzierungskonzept finanziert.[31]

Im Jahr 2023 führte die Kommission im Namen der EU fünf Programme durch, in deren Rahmen sie den Mitgliedstaaten Darlehen gewährte. Diese fünf Programme werden in den folgenden Aufzählungspunkten erläutert:

---

[27] Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten (ABl. L 53 vom 23.2.2002, S. 1).

[28] Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ABl. L 118 vom 12.5.2010, S. 1). Verordnung (EU) 2015/1360 des Rates vom 4. August 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 407/2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ABl. L 210 vom 7.8.2015, S. 1).

[29] Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch (ABl. L 159 vom 20.5.2020, S. 1).

[30] Verordnung (EU) 2024/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine. Siehe den nachfolgenden Kasten 1 für weitere Einzelheiten.

[31] Ende 2022 wurde im Zusammenhang mit der Annahme des sogenannten „MFA+-Instruments", mit dem die Ukraine dabei unterstützt werden sollte, einen Teil ihres kurzfristigen Finanzierungsbedarfs zu decken, das einheitliche Finanzierungskonzept als Ausgangsbasis für die Umsetzung aller Mittelaufnahmeoptionen, einschließlich MFA-Darlehen, festgelegt. Nach dieser Finanzierungsstrategie gibt die Kommission EU-Bonds mit einheitlicher Wertpapierbezeichnung aus und sammelt die Erlöse in einem zentralen Finanzierungspool, aus dem die verschiedenen politischen Programme der EU finanziert werden. Im Wesentlichen ermöglicht es das einheitliche Finanzierungskonzept, die Auszahlung von Darlehen an einen Mitgliedstaat oder ein Drittland vollständig von der Emission von EU-Anleihen abzukoppeln. Im Rahmen des Programms „NextGenerationEU" (NGEU) nimmt die Kommission auch Mittel auf den Märkten auf, um nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung (einschließlich ARF-Finanzhilfen) zu finanzieren. Die Rückzahlung dieser Darlehenstransaktionen ist durch die Mittelzuweisungen der künftigen jährlichen Haushaltspläne innerhalb der Obergrenzen der mehrjährigen Finanzrahmen gedeckt und stellt daher keine Eventualverbindlichkeit für die EU dar. Durch die Aufnahme von Mitteln zur Darlehensvergabe (d. h. zur Finanzierung der ARF-Darlehen) im Rahmen des Programms „NextGenerationEU" entstehen jedoch neue Eventualverbindlichkeiten. Diese werden im vorliegenden Bericht behandelt.

- Mit der **Zahlungsbilanzfazilität**, die 2002 eingerichtet wurde, sollte EU-Ländern außerhalb des Euroraums, die hinsichtlich ihrer Zahlungsbilanz Schwierigkeiten haben oder denen solche Schwierigkeiten drohen, Hilfe geleistet werden.
- Der **EFSM** wurde 2010 eingerichtet, um EU-Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung zu gewähren, die aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich ihrer Kontrolle entziehen, gravierende finanzielle Schwierigkeiten haben oder denen solche drohen.
- Die **Euratom-Darlehensfazilität**.
- Das **SURE-Programm** wurde im Juni 2020 vereinbart, um bei der Finanzierung plötzlicher starker Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit nationalen Kurzarbeitsprogrammen und ähnlichen Maßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Krise Unterstützung zu leisten. Da dieses Nothilfeinstrument vor der Erhöhung der Eigenmittelobergrenze und des Handlungsspielraums eingeführt wurde, haben sich alle Mitgliedstaaten bereiterklärt, unwiderrufliche, unbedingte, auf Abruf verfügbare Garantien für 25 % des Höchstbetrags an finanziellem Beistand bereitzustellen.[32] Jeder Mitgliedstaat trägt im Verhältnis zu seinem relativen Anteil am gesamten Bruttonationaleinkommen der EU zum Gesamtbetrag der Garantie bei (auf der Grundlage des Unionshaushalts 2020).
- Die **ARF** bildet die zentrale Säule des Programms „NextGenerationEU“ (NGEU) von 2020[33] und ist ein befristetes Instrument zur Unterstützung von Reformen und Investitionen in den EU-Mitgliedstaaten mit dem letztendlichen Ziel, die Erholung von der COVID-19-Pandemie zu erleichtern und gleichzeitig den ökologischen und den digitalen Wandel zu unterstützen.

  Im Rahmen des EU-Aufbauinstruments nimmt die Kommission Mittel auf, die die ARF dann zur Finanzierung der Reformen und Investitionen der Mitgliedstaaten verwendet. Die Finanzierung kann entweder in Form von Darlehen (rückzahlbarer Unterstützung) oder von Finanzhilfen (nicht rückzahlbarer Unterstützung) erfolgen.

  Alle Mittelaufnahmen im Rahmen des Programms NGEU, die sich Ende 2023 auf 284 Mrd. EUR beliefen, werden durch den Unionshaushalt gemäß Artikel 9 Absatz 4 des Eigenmittelbeschlusses durch eine vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenze um 0,6 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU garantiert, die ausschließlich für NGEU-Verbindlichkeiten zur Verfügung steht. Nur durch ARF-Darlehen (im Gegensatz zu ARF-Finanzhilfen) entstehen Eventualverbindlichkeiten, und deshalb werden in dieser Analyse allein Darlehen aus der ARF berücksichtigt. Es muss betont werden, dass – wie vorstehend dargelegt – die Finanzierung der ARF-Darlehen über das einheitliche Finanzierungskonzept bereitgestellt wird.

**Tabelle 4:** Ausstehende Beträge in Bezug auf durch Handlungsspielraum gedeckte Darlehen (Stand: 31. Dezember 2023) (in Mio. EUR)

| | Ausstehende Darlehen | Aufgelaufene Zinsen | Summe |
|---|---|---|---|
| Zahlungsbilanz-fazilität | 200 | 1 | **201** |
| Euratom | 13 | 0 | **13** |

[32] Zusätzlich zu der von allen Mitgliedstaaten bereitgestellten Garantie ist in der SURE-Verordnung eine Reihe von Sicherungen zur Minderung des durch Eventualverbindlichkeiten des SURE-Instruments verursachten Risikos dargelegt. Zu diesen Sicherungen gehören eine Konzentrationsgrenze für die drei größten Darlehen in Höhe von 60 % des im Rahmen von SURE gewährten Höchstbetrags, ein maximales jährliches Risiko von 10 % (d. h., die pro Jahr fälligen Zahlungen dürfen 10 Mrd. EUR nicht übersteigen) und die der Kommission offenstehende Möglichkeit, die von ihr begebenen Anleihen bei Bedarf zu verlängern.

[33] Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise (ABl. L 433 I vom 22.12.2020, S. 23).

| | | | |
|---|---|---|---|
| EFSM | 42 800 | 411 | **43 211** |
| SURE | 98 355 | 104 | **98 459** |
| ARF (Darlehen) | 79 240 | 349 | **79 589** |
| MFA + | 18 000 | 270 | **18 270** |
| **Summe** | **238 608** | **1 135** | **239 743** |

In Tabelle 5 sind die Beträge der jährlichen Gesamtrückzahlungen (Hauptforderung und Zinsen) aufgeführt, die von jedem Empfänger von EU-Darlehen zu leisten sind, die im Rahmen des finanziellen Beistands für Mitgliedstaaten und des MFA+-Instruments gewährt wurden.

Für jedes der betrachteten Jahre stellen diese Beträge einen Indikator für den theoretischen maximalen Abfluss dar, der durch den Unionshaushalt in Bezug auf die Eventualverbindlichkeiten aus dem finanziellen Beistand für Mitgliedstaaten und die MFA+-Risiken gedeckt werden muss. Im Unionshaushalt wurden Haushaltsmittel jedoch festgelegt, um die aus den Anleihen erwachsenden Zahlungen jederzeit zu decken, und zwar auch in der extremen und noch nie eingetretenen Situation, in der ein oder mehrere Darlehensempfänger der EU gleichzeitig ihre Darlehen nicht mehr zurückzahlen können.

**Tabelle 5:** Jährlicher Tilgungsplan für ausstehende, durch Handlungsspielraum gedeckte Darlehen (Hauptforderung und Zinsen) im Rahmen der bestehenden Programme für die Jahre 2024-2029 (Stand: 31. Dezember 2023) (in Mio. EUR)

| Jahr | Euratom | BoP | EFSM | SURE | ARF-Darlehen (*) | MFA+ (**) | Alle Programme |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2024** | 14 | 6 | 3 317 | 327 | 918 | 419 | **5 001** |
| **2025** | 0 | 206 | 3 069 | 8 327 | 917 | 567 | **13 086** |
| **2026** | 0 | 0 | 6 857 | 8 327 | 917 | 566 | **16 667** |
| **2027** | 0 | 0 | 3 531 | 327 | 917 | 566 | **5 341** |
| **2028** | 0 | 0 | 2 756 | 10 327 | 919 | 567 | **14 569** |
| **2029** | 0 | 0 | 1 790 | 8 464 | 917 | 567 | **11 738** |
| **Summe** | **14** | **212** | **21 320** | **36 099** | **5 505** | **3 252** | **66 402** |

(*) Zinsen für ARF-Darlehen im Rahmen des Programms NGEU werden auf gleitender Basis nach einer spezifischen Methode berechnet (siehe den Durchführungsbeschluss C(2022) 9701 final der Kommission vom 19.12.2022). Die oben dargestellte jährliche Zinslast dieser Darlehen stellt daher eine Schätzung auf der Grundlage der aktuellen Finanzierungsbedingungen dar.
(**) Gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2022/2463 kann die EU auf Antrag der Ukraine jedes Jahr einen Zinszuschuss zur Deckung der Verwaltungskosten im Zusammenhang mit MFA+-Darlehen gewähren.

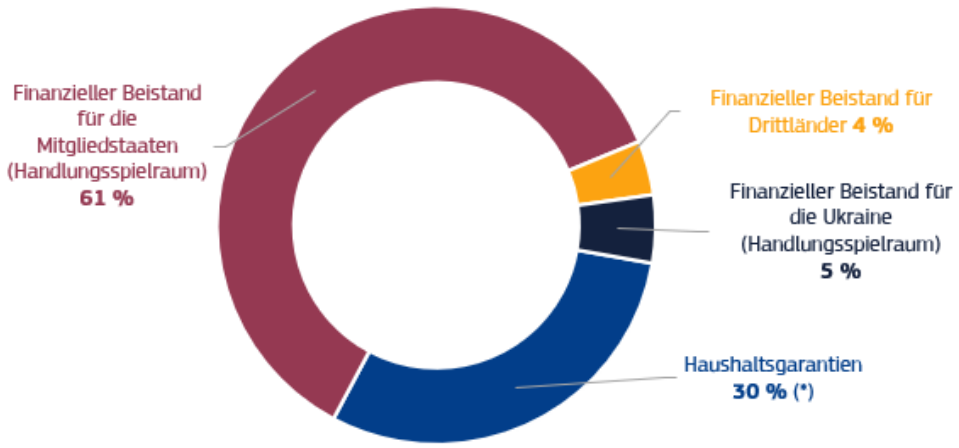
Werden alle Ende 2023 ausstehenden Darlehen berücksichtigt, so belaufen sich die jährlichen Rückzahlungen (Hauptforderung und Zinsen) für Darlehen, die durch Handlungsspielraum bei der festen Eigenmittelobergrenze gedeckt sind, im Zeitraum 2028-2054 durchschnittlich auf 5,4 Mrd. EUR. Die durchschnittlichen jährlichen Rückzahlungen (Hauptforderung und Zinsen) für ARF-Darlehen, die durch Handlungsspielraum bei der befristeten Eigenmittelobergrenze gedeckt sind, belaufen sich im selben Zeitraum auf 3,5 Mrd. EUR.

## 2.4 Überblick über die Eventualverbindlichkeiten Ende 2023

Ende 2023 umfasste der Unionshaushalt Eventualverbindlichkeiten in Höhe von insgesamt **255 Mrd. EUR** für Darlehen an Mitgliedstaaten und Drittländer sowie **108 Mrd. EUR** für Garantien im Rahmen des EFSI, von „InvestEU“, des EIB-Außenmandats, des EFSD und des EFSD+. Das größte

Risiko für den Unionshaushalt ergab sich aus Programmen für finanziellen Beistand gegenüber Mitgliedstaaten.

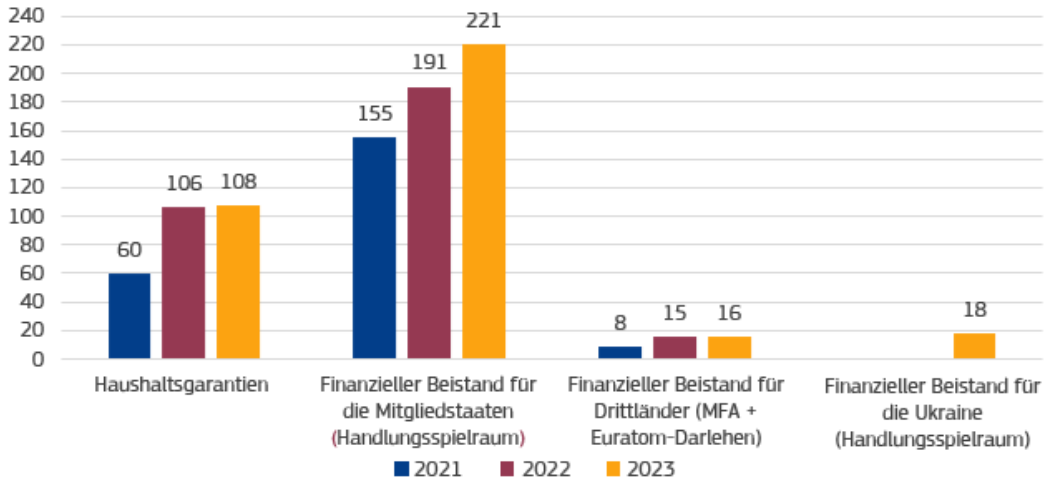
**Abbildung 1:** Aufschlüsselung der Eventualverbindlichkeiten nach Quellen (Stand: 31. Dezember 2023)




(*) Auf der Grundlage des Gesamtbetrags der „mit den Partnereinrichtungen unterzeichneten verfügbaren Garantie“ (siehe Tabelle 1).

Die zunehmende Bedeutung von Haushaltsgarantien und Programmen für finanziellen Beistand für die Durchführung der politischen Maßnahmen der EU zeigt sich im konstanten Aufwärtstrend im Zeitraum 2021-2023. Zwischen Ende 2022 und Ende 2023 wurde ein moderater Anstieg des Gesamtbetrags um 16 % verzeichnet, verglichen mit dem Anstieg um 40 % zwischen Ende 2021 und Ende 2022.

**Abbildung 2:** Aufschlüsselung der Eventualverbindlichkeiten nach Quellen im Zeitraum 2021-2023 (in Mrd. EUR)




Zwischen Ende 2022 und Ende 2023 wurde ein moderater Anstieg bei den Darlehen an Mitgliedstaaten (+16 %) verzeichnet, insbesondere aufgrund zusätzlicher Darlehensauszahlungen im Rahmen der ARF. Der finanzielle Beistand für Drittländer wurde mehr als verdoppelt, vor allem im Zusammenhang mit den außerordentlichen Bemühungen, die Ukraine finanziell zu unterstützen, während die Eventualverbindlichkeiten aus den Haushaltsgarantieprogrammen weitgehend stabil blieben. Der Anstieg der Verbindlichkeiten aus den Haushaltsgarantieprogrammen aufgrund des

Beginns der Durchführungsphase von „InvestEU“ und des EFSD+ wurde durch den Rückgang der Risikopositionen im Rahmen des EIB-Außenmandats und des EFSI aufgrund zunehmender Rückzahlungen durch die Endempfänger fast vollständig ausgeglichen.

Bis Ende 2024 dürften die Eventualverbindlichkeiten der EU weiter steigen, und zwar in Bezug auf: i) die zusätzliche Unterstützung für Drittländer (insbesondere im Rahmen der Ukraine-Fazilität), ii) die zusätzlichen Auszahlungen von ARF-Darlehen und iii) weitere Fortschritte bei der Umsetzung der Haushaltsgarantieprogramme („InvestEU“, EFSD+ und Ukraine-Fazilität).

# 3. Bewertung der Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten der EU

## 3.1 Bewertungsrahmen

Unbeschadet der Bewertung der Bildung von Rückstellungen für bestimmte finanzielle Verbindlichkeiten über ihre gesamte Laufzeit, die bei der Entstehung von Verbindlichkeiten erforderlich ist, werden nach Artikel 213 Absatz 3 der Haushaltsordnung „die Eventualverbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien oder finanziellem Beistand, die zulasten des Haushalts gehen, als tragfähig erachtet, wenn ihre voraussichtliche mehrjährige Entwicklung mit den sich innerhalb der durch die in Artikel 312 Absatz 2 AEUV vorgesehenen Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens festgelegten Grenzen sowie der Obergrenze der jährlichen Mittel für Zahlungen, die in Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 festgelegt ist, vereinbar ist.“ (d. h. die Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens und die Eigenmittelobergrenze).

Dies bedeutet, dass die Eigenmittel, die die EU innerhalb eines Jahres im Rahmen des derzeitigen MFR (Eigenmittelobergrenze) in Anspruch nehmen kann, zur Finanzierung der Ausgaben ausreichen sollten, die sich aus dem MFR sowie aus eventuell eintretenden Eventualverbindlichkeiten ergeben.

Insbesondere müssen Zahlungen im Zusammenhang mit **durch Rückstellungen abgesicherten Eventualverbindlichkeiten** für Haushaltsgarantien und finanziellen Beistand für Drittländer aus den bestehenden Rückstellungen und etwaigen weiteren im MFR geplanten Zahlungen finanziert werden. In Abschnitt 3.2 dieses Berichts wird die Angemessenheit der verfügbaren Rückstellungen zur Deckung der erwarteten und unerwarteten Zahlungen aus Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand für Drittländer für die Verbindlichkeiten mit Stand vom Ende des Jahres 2023 bewertet.

Zahlungen im Zusammenhang mit Eventualverbindlichkeiten, die aus **durch Handlungsspielraum gedeckten finanziellen Beistand** für die EU-Mitgliedstaaten und die Ukraine entstehen, können durch Abrufe zusätzlicher Eigenmittel bis zu der im Eigenmittelbeschluss festgelegten Obergrenze finanziert werden. Der Handlungsspielraum (d. h. die Differenz zwischen der Eigenmittelobergrenze und den zur Finanzierung des Unionshaushalts erforderlichen Eigenmitteln) stellt die finanzielle Fähigkeit der EU zur Deckung zusätzlicher Abflüsse im Zusammenhang mit dem Eintritt von Eventualverbindlichkeiten dar, die aus durch Handlungsspielraum gedeckten finanziellen Beistandsleistungen entstehen. Der Bewertungsrahmen für diese Reihe von Eventualverbindlichkeiten wurde im Bericht 2021[34] gemäß dem früheren Artikel 250 der Haushaltsordnung beschrieben. Die Ergebnisse der Bewertung der Tragbarkeit der Ende 2023 bestehenden, durch Handlungsspielraum gedeckten Eventualverbindlichkeiten sind in Abschnitt 3.3 dargestellt. Mit dem Eigenmittelbeschluss 2020 wird die Eigenmittelobergrenze vorübergehend angehoben, um den Verbindlichkeiten Rechnung zu tragen, die während der Umsetzung des Programms NGEU entstanden sind, einschließlich der durch Handlungsspielraum gedeckten Eventualverbindlichkeiten, die sich aus ARF-Darlehen an die Mitgliedstaaten ergeben.

[34] COM(2021) 676 final vom 5.11.2021.

## 3.2 Bewertung der Tragfähigkeit der durch Rückstellungen abgesicherten Eventualverbindlichkeiten

### **a)** Ende 2023 verfügbare Dotierungen

Für die aus Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand für Drittländer entstehenden Eventualverbindlichkeiten werden im Unionshaushalt Rückstellungen gebildet; Grundlage hierfür ist eine konservative Schätzung der für die einzelnen Instrumente erwarteten Verluste sowie ein zusätzlicher Sicherheitspuffer (zum Ausgleich eines Teils der unerwarteten Verluste). In den Teilfonds des CPF werden die Mittel gehalten, mit denen der Unionshaushalt vor Verlusten geschützt werden soll, die aus Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand für Drittländer entstehen können. Am 31. Dezember 2023 bestand der CPS aus 16 Teilfonds (von denen 13 voll funktionsfähig waren und Mittel enthielten), darunter die Teilfonds aller laufenden Garantieprogramme, der Teilfonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (GFEA) (der die Altlasten der Darlehen im Rahmen des EIB-Außenmandats, der Euratom- und der MFA-Darlehen abdeckt) und die Teilfonds der MFA- und Euratom-Darlehen für die Zeit nach 2020.

Insbesondere die MFA- und Euratom-Darlehen sind durch verschiedene Teilfonds des CPF abgesichert:

- Die alten Risikopositionen (MFA-Darlehen in Höhe von 7,9 Mrd. EUR und Euratom-Darlehen in Höhe von 300 Mio. EUR) sind Teil des GFEA-Teilfonds;
- die neuen MFA-Darlehen (1,4 Mrd. EUR), einschließlich der MFA-Soforthilfe für die Ukraine, die 2022 und 2023 zugesagt wurden, sind durch den MFA-Teilfonds für die Zeit nach 2020 gedeckt;
- die außerordentlichen MFA-Darlehen für die Ukraine in Höhe von 6 Mrd. EUR (außerordentliche MFA I und MFA II) befinden sich in einem neu aufgelegten Teilfonds, da diese Darlehen durch eine zusätzliche Deckung von Risiken abgesichert sind (d. h., dass für dieses außerordentliche MFA-Darlehenspaket für die Ukraine eine Deckungsquote von 70 % erforderlich ist: 9 % in Form eingezahlter Dotierungen aus dem Unionshaushalt und 61 % in Form abrufbarer Garantien der Mitgliedstaaten).

Zum 31. Dezember 2023 belief sich der Marktwert des Nettovermögens des CPF auf 18,8 Mrd. EUR, gegenüber 14,39 Mrd. EUR Ende 2022.[35] Für die verbleibenden Jahre dieses MFR hat die Kommission dem CPF bereits weitere Rückstellungen zugewiesen (insbesondere Rückstellungen in Bezug auf „InvestEU“, den EFSD+ und die Säule 2 der Ukraine-Fazilität), was zu einer weiteren Aufstockung des CPF führen wird.

Gemäß den Leitlinien für die Verwaltung der Vermögenswerte unterhält der CPF ein liquides, diversifiziertes Portfolio, das hauptsächlich in hoch bewertete Schuldtitel anlegt, z. B. staatliche Anleihen, supranationale Wertpapiere, staatliche Stellen und Unternehmen, mit dem Ziel, über den Anlagehorizont hinweg die Kapitalerhaltung zu sichern. Das Portfolio des CPF war zum Jahresende gut über die verschiedenen Anlageklassen des infrage kommenden festverzinslichen Universums gestreut, einschließlich eines begrenzten Engagements in nicht auf Euro lautenden Wertpapieren (USD), börsengehandelten Aktienfonds (ETFs) und Barmitteln oder Barmitteläquivalenten.

Im Jahr 2023 erzielte der CPF eine jährliche Rendite von +5,21 %, was weitgehend dem Referenzportfolio (+5,40 %) entspricht.[36]

### **b)** Bewertung der Tragfähigkeit von Haushaltsgarantien

Einleitend sei angemerkt, dass zwischen den Haushaltsgarantien der EU hinsichtlich ihrer politischen Ziele, der Risikoteilungsstrukturen und des Risikoprofils der ihnen zugrunde liegenden

[35] Im Jahr 2023 erhielt der gemeinsame Dotierungsfonds Nettobeiträge in Höhe von 3,53 Mrd. EUR aus dem Unionshaushalt oder in Form von Beiträgen von teilnehmenden Mitgliedstaaten und EFTA-Ländern.

[36] Weitere Informationen sind im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den gemeinsamen Dotierungsfonds 2023 enthalten.

Transaktionen erhebliche Unterschiede bestehen können. Dies wiederum kann zu einer unterschiedlichen Rückstellungsrate für verschiedene Programme führen, basierend auf einem Risikopotenzial (Value-at-Risk; VaR)[37] über die Laufzeit, das eine angemessene Deckung potenzieller Verluste bei einem bestimmten (vorab festgelegten) Konfidenzniveau gewährleistet. Obwohl die Ende 2023 verfügbaren Rückstellungen in einigen Fällen etwas niedriger waren als die jeweiligen VaR mit dem anwendbaren Konfidenzniveau, wird die Schlussfolgerung zur Angemessenheit der Dotierung durch mehrere Faktoren untermauert, darunter die Lebenszyklusphase der Garantie (vollständig oder nicht vollständig gebildet) und die spezifischen Dotierungsvorschriften für die jeweiligen Haushaltsgarantien (z. B. für das EIB-Außenmandat).

Aus den verfügbaren Daten über die für die Laufzeit erwarteten Nettoverluste zum 31. Dezember 2023 hinsichtlich der an diesem Tag bestehenden Haushaltsgarantien lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Für den **EFSI** weisen die Ergebnisse der Risikoanalyse auf der Grundlage eines Kreditrisikomodells für die IIW-Fremdkapitaltransaktionen[38] und von Expertengutachten für IIW- und SMEW-Eigenkapital und SMEW-Fremdkapitalprodukte einen VaR-Betrag von 7,4 Mrd. EUR bei einem Konfidenzniveau von 95 % für die Laufzeit auf. Dieses VaR ist durch die derzeit verfügbaren EFSI-Rückstellungen von 9,2 Mrd. EUR vollständig gedeckt.[39]
- In Bezug auf den **EFSD** deuten die Ergebnisse der Risikoanalyse auf einen VaR-Betrag über die Laufzeit von 700,7 Mrd. EUR bei dem angestrebten Konfidenzniveau von 90 % hin. Dieser Betrag wird vollständig durch den Marktwert des CPF-Teilfonds für den EFSD zum Jahresende 2023 (765 Mio. EUR) gedeckt.
- Die wichtigsten Kennzahlen für das Kreditrisiko des **EIB-Außenmandats** haben sich im Laufe der verschiedenen Mandate des Programms verschlechtert, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass das EIB-Außenmandat Altlasten in der Ukraine in Höhe von 2,3 Mrd. EUR aufweist.[40] Die Ergebnisse der Risikoanalyse deuten auf einen VaR-Betrag von 3,2 Mrd. EUR bei einem Konfidenzniveau von 90 % über die gesamte Laufzeit der Garantie hin, was die entsprechende anteilige Dotierung im CPF-Teilfonds (2,3 Mrd. EUR) übersteigt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass es sich bei dem EIB-Außenmandat um ein altes Instrument ohne vorab festgelegtes Konfidenzniveau handelt, das sich an spezifischen Regeln für eine Unter- und Überdotierung orientiert. Der GFEA-Teilfonds (in den das EIB-Außenmandat integriert ist) wird jährlich aufgestockt, wenn die Dotierung unter 9 % der ausstehenden ausgezahlten Garantiebeträge fällt. Zudem besteht das EIB-Außenmandat aus Tilgungsdarlehen mit langen Rückzahlungsfristen, bei denen sich Verluste tendenziell nicht abrupt abzeichnen.
- Da sich die Anlaufphase von **„InvestEU“** und des **EFSD+** noch in einem frühen Stadium befindet und die ersten Transaktionen 2022 unterzeichnet wurden, ist es verfrüht, Schlussfolgerungen über die Angemessenheit der Dotierung zu ziehen.

### **c)** Bewertung der Tragbarkeit von durch Rückstellungen abgesicherten Darlehen an Drittländer

Das Portfolio der ausstehenden MFA-Darlehen an Drittländer umfasst Darlehen an eine diversifizierte Gruppe von i) EU-Bewerberländern und möglichen Bewerberländern, ii) unter die

---

[37] Das Risikopotenzial (VaR) lässt sich als das Niveau des Portfolioverlusts definieren, das statistisch gesehen in einem bestimmten Zeithorizont mit einem bestimmen Konfidenzniveau nicht überschritten werden wird. Beim jeweiligen Konfidenzniveau für interne Programme (EFSI, „InvestEU“) und externe Programme (EFSD, EFSD+) – 95 % bzw. 90 % – werden Faktoren wie die verschiedenen politischen Ziele sowie die jeweiligen Rahmen berücksichtigt.

[38] Einzelheiten zur Risikoanalyse finden sich in dem Bericht nach Artikel 41 Absatz 5.

[39] Die derzeitige EFSI-Rückstellung liegt um 859 Mio. EUR über den gesetzlich vorgeschriebenen Rückstellungen (35 % des Betrags der mit den Gegenparteien unterzeichneten Gesamtgarantie). Dieser Überschuss wird gemäß den Bestimmungen der Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor und der „InvestEU“-Verordnung für die Finanzierung dieser Darlehensfazilität und die Dotierung von InvestEU verwendet.

[40] Weitere 1,3 Mrd. EUR an umgewidmeten Darlehen im Rahmen des EIB-Außenmandats wurden auch ausgezahlt. Diese unterliegen einer Dotierungsquote von 70 % und werden durch einen speziellen Teilfonds (siehe nachfolgenden Kasten 1) abgesichert.

Europäische Nachbarschaftspolitik fallenden Ländern und Gebieten und iii) anderen Drittländern, die eine entscheidende Rolle für die regionale Stabilität spielen, für die Union von strategischer Bedeutung sind und politisch, wirtschaftlich und geografisch eng mit der Union verbunden sind.

Die in den drei folgenden Aufzählungspunkten dargelegten Überlegungen sprechen dafür, dass die allgemeine Dotierungsquote von 9 % für MFA-Darlehen nach wie vor angemessen ist.

- Die wirtschaftliche Lage der Empfänger von MFA-Darlehen (unter Berücksichtigung von Faktoren wie Pro-Kopf-BIP, relative Reife der Wirtschaft, Nähe zur EU-Wirtschaft, usw.).
- Die Bedingungen für die Gewährung von MFA-Darlehen sind zufriedenstellende Erfolge bei der Durchführung eines IWF-Programms, was Vertrauen in die finanzielle Lebensfähigkeit des Drittlands und somit in die vollständige Rückzahlung der EU-Mittel schafft.
- Eine Prüfung der wirtschaftlichen Lage der Empfänger von MFA-Darlehen und der jüngsten makroökonomischen Entwicklungen in den Partnerländern zeigt, dass die meisten Länder im Jahr 2023 eine solide Erholung nach der COVID-19-Pandemie verzeichneten. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat jedoch die wirtschaftliche Unsicherheit erhöht, die Energiekrise verschärft und in der Region zu einer hohen Inflation bei Lebensmitteln und Energie beigetragen. Die geopolitischen Aussichten für die Empfänger im Nahen Osten haben sich nach dem Konflikt im Gazastreifen infolge des Terroranschlags der Hamas im Oktober 2023 weiter verschlechtert, obwohl die wirtschaftlichen Auswirkungen (durch Handel, Tourismus und Konsum) auf die Region insgesamt bisher begrenzt sind.

In Bezug auf das Liquiditätsrisiko ist auch zu berücksichtigen, dass die derzeitige Struktur der MFA-Darlehen, die Laufzeiten und die Rückzahlungen der Empfänger gut über den aktuellen und die nachfolgenden MFR verteilt sind, wodurch das Risiko für den Unionshaushalt im Falle einer Verzögerung oder eines Zahlungsausfalls verringert wird.

**Kasten 1: Eventualverbindlichkeiten der EU durch die finanzielle Unterstützung der EU für die Ukraine – wichtigste Entwicklungen im Jahr 2024**

Seit dem Einmarsch Russlands in die Ukraine im Jahr 2022 hat die EU der Ukraine konsequent politische, wirtschaftliche, militärische, finanzielle und humanitäre Hilfe gewährt. In der folgenden Tabelle 6 sind alle direkten und indirekten Risikopositionen gegenüber der Ukraine (Kapital) im Rahmen bestehender Programme zum 30. Juni 2024 aufgeführt.

Das wichtigste Instrument zur Bereitstellung von finanziellem Beistand für die Ukraine im Zeitraum 2024-2027 ist die **Ukraine-Fazilität** mit einer Gesamtkapazität von bis zu 50 Mrd. EUR für den Zeitraum 2024-2027. Der Beistand wird in Form von Darlehen, Finanzhilfen und Garantien auf der Grundlage der drei nachstehend beschriebenen Säulen gewährt.

- Säule I (Unterstützung der Ukraine durch den ukrainischen Plan): Diese Säule umfasst die Leistung von finanziellem Beistand für die Ukraine in Höhe von insgesamt 38,27 Mrd. EUR, die sowohl Finanzhilfen (5,27 Mrd. EUR) als auch Darlehen (33 Mrd. EUR) umfassen. Die im Rahmen der Ukraine-Fazilität ausgezahlten Darlehen werden wie die im Rahmen des MFA+-Pakets gewährten Darlehen durch Mittelaufnahmen finanziert und durch Handlungsspielraum abgesichert.
- Säule II (Investitionsrahmen für die Ukraine): Mit einer Zuweisung aus dem Unionshaushalt in Höhe von fast 7 Mrd. EUR wird mit dieser Säule das Ziel verfolgt, öffentliche und private Investitionen für die Erholung und den Wiederaufbau der Ukraine anzuziehen und zu mobilisieren. Zur Umsetzung von Säule II wird eine Garantie für die Ukraine in Höhe von 7,8 Mrd. EUR mit einer Dotierungsquote von 70 % (und 1,51 Mrd. EUR für Mischfinanzierungen) eingerichtet.

- Säule III (4,6 Mrd. EUR an nicht rückzahlbarer Unterstützung): Diese Säule wird unter anderem die Zinszuschüsse für die außergewöhnlichen MFA-Darlehen und für die im Rahmen von Säule I gewährten Darlehen abdecken.

Die Darlehen der Ukraine-Fazilität werden zu sehr günstigen Konditionen gewährt, da die Zinsen bezuschusst werden und die Tilgungsfrist 35 Jahre beträgt, wobei die ersten zehn Jahre tilgungsfrei sind. Dadurch wird die jährliche Belastung der öffentlichen Finanzen der Ukraine verringert und gleichzeitig werden die Risiken für den Unionshaushalt minimiert. Im Rahmen der Ukraine-Fazilität wurden im ersten Halbjahr 2024 Darlehen in Höhe von 7,9 Mrd. EUR ausgezahlt (4,5 Mrd. EUR im März, 1,5 Mrd. EUR im April und 1,9 Mrd. EUR im Juni). Darüber hinaus wurden im ersten Halbjahr 2024 im Rahmen der Garantie für die Ukraine Bürgschaftsverträge zur Unterstützung von Maßnahmen in der Ukraine im Gesamtwert von 940 Mio. EUR unterzeichnet.

Die Deckung der Eventualverbindlichkeiten aus Darlehen an die Ukraine seit 2023 wird durch den haushaltspolitischen Handlungsspielraum gewährleistet (siehe nächster Abschnitt). Die der Ukraine Ende 2022 gewährten Darlehen (6 Mrd. EUR an MFA-Darlehen und umgewidmete Darlehen in Höhe von 1,59 Mrd. EUR im Rahmen des EIB-Außenmandats) unterliegen einer Haushaltsgarantie von 70 %.[41] Ende Juni 2024 überprüfte die Kommission im Rahmen des Berichts in Bezug auf Artikel 41 Absatz 5 und im Einklang mit Artikel 13 des MFA-II-Beschlusses die Angemessenheit der Dotierungsquote von 70 % und kam für den untersuchten Zeitraum zu dem Schluss, dass es keine ausreichenden neuen dauerhaften und nennenswerten Faktoren gab, die eine Änderung der Dotierungsquote von 70 % rechtfertigen würden.

Dieser Schluss beruhte sowohl auf einer qualitativen als auch auf einer quantitativen Bewertung der Risiken, wie sie Ende 2023 bestanden.[42] Im Rahmen der jüngsten Bewertung durch den IWF wurde bestätigt, dass die Beibehaltung dieser Dotierungsquote ein umsichtiger Ansatz ist.[43,44]

---

41 Bei umgewidmeten Darlehen im Rahmen des EIB-Außenmandats erfolgt die Deckung in Form von aus dem Unionshaushalt finanzierten eingezahlten Dotierungen; bei den außerordentlichen MFA wird derselbe Effekt durch eine Ergänzung der eingezahlten Dotierungsquote von 9 % durch Garantien der Mitgliedstaaten erzielt, um eine Zweitverlusttranche in Höhe von 61 % der Darlehensrisikopositionen abzudecken.

42 Neben einer Reihe von Risikoindikatoren wurden bei der qualitativen Bewertung auch folgende Elemente berücksichtigt: i) die im März 2024 veröffentlichte dritte Überprüfung der erweiterten Vereinbarung im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität durch den IWF, ii) die Annahme und Aufnahme der Maßnahmen im Rahmen der Ukraine-Fazilität der EU und iii) das Unterstützungspaket der USA vom Mai 2024. Insbesondere der IWF zeichnete ein gemischtes Bild von der damaligen finanziellen und makroökonomischen Lage des Landes. Positiv zu vermerken ist, dass der IWF betonte, dass die Wirtschaft im Jahr 2023 resilienter war als erwartet, mit einem recht soliden Wachstum, anhaltender Desinflation und guten Zahlen bei den Devisenreserven. Andererseits warnte der IWF, dass 2024 erneut Gegenwind aufkommen werde und das Wachstum aufgrund der Unsicherheit über den andauernden Krieg und Engpässe beim Arbeitskräfteangebot, unter anderem durch die erwartete Mobilisierung, auf 3-4 % zurückgehen werde. Die Aussichten sind nach Ansicht des IWF weiterhin mit außergewöhnlich hohen Risiken behaftet, die sich aus kriegsbedingten Faktoren, potenziellen Engpässen bei Finanzierungsinstrumenten im Bereich der Außenbeziehungen und den sozioökonomischen Auswirkungen von Maßnahmen ergeben, die möglicherweise erforderlich werden, wenn es zu Schocks kommt.

43 Die vierte Überprüfung der erweiterten Vereinbarung im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität durch den IWF ergab, dass die ukrainische Wirtschaft im ersten Quartal 2024 zwar resilienter war als erwartet, sich die Aussichten für den Rest des Jahres 2024 und bis ins Jahr 2025 jedoch seit der dritten Überprüfung verschlechtert haben, was hauptsächlich auf die verheerenden Angriffe auf die ukrainische Energieinfrastruktur und die Ungewissheit über die Dauer des Krieges Russlands gegen die Ukraine zurückzuführen ist.
Siehe Ukraine: Fourth Review of the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Modifications of a Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine (imf.org).

44 Ende August 2024 gab die ukrainische Regierung den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen mit kommerziellen Anleihegläubigern über die Umstrukturierung von Auslandsschulden in Höhe von über 20 Mrd. USD bekannt.
Siehe https://mof.gov.ua/en/news/ukraine_announces_successful_bondholders_vote_in_favor_of_debt_restructuring-4761.

**Tabelle 6:** Offene direkte und indirekte Risikopositionen in der Ukraine (Kapital) im Rahmen der bestehenden Programme (Stand: 30. Juni 2024) (in Mio. EUR)

| Direkte Risikopositionen | Ausstehender Betrag | Mittelausstattung |
|---|---|---|
| Verbleibende MFA | 3 810 | 9 % |
| Verbleibende Euratom-Darlehen | 300 | 9 % |
| MFA-Soforthilfe | 1 200 | 9 % |
| Außerordentliche MFA I+II | 6 000 | 9 % (+61 % Garantien der Mitgliedstaaten) |
| MFA+ | 18 000 | Handlungsspielraum |
| Ukraine-Fazilität – Säule I | 7 890 | Handlungsspielraum |
| **Summe** | **37 200** | |
| **Indirekte Risikopositionen** | | |
| Darlehen im Rahmen des EIB-Auslandsmandats, die vor Februar 2022 ausgezahlt wurden | 1 708 | 9 % |
| Erstes EIB-Paket im Rahmen des EIB-Auslandsmandats | 668 | 9 % |
| Zweites EIB-Paket im Rahmen des EIB-Auslandsmandats | 1 338 | 70 % |
| EBWE-Darlehen im Rahmen des EFSD | 103 | 50 % |
| Garantie für die Ukraine | 940 | 70 % |
| **Summe** | **4 757** | |

## 3.3 Bewertung der Tragfähigkeit der durch Handlungsspielraum gedeckten Eventualverbindlichkeiten

Die Fähigkeit des Unionshaushalts, eine Situation bewältigen zu können, in der das Risiko in Bezug auf durch Handlungsspielraum gedeckte Eventualverbindlichkeiten eintritt, wird anhand des unter Abschnitt 3.1 genannten Rahmens bewertet.

In Bezug auf die NGEU-Verbindlichkeiten wurde die Eigenmittelobergrenze ausschließlich deswegen um 0,6 % des BNE der EU angehoben, um diese Emissionen zu garantieren. Dadurch wird sichergestellt, dass die EU über Mittel verfügt, um Zinsen und Kapital auf Anleihen zurückzuzahlen, die zur Finanzierung von nicht rückzahlbarer Unterstützung im Rahmen des Programms NGEU (ARF-Finanzhilfen) und ARF-Darlehen an die Mitgliedstaaten begeben wurden. Da Erstere über Beträge ausgezahlt werden, die in der künftigen jährlichen Haushaltsplanung enthalten sind, stellen nur die ARF-Darlehen Eventualverbindlichkeiten dar.

Der Spielraum wird daher unter Einbeziehung der gesamten NGEU-Verbindlichkeiten berechnet, aber der Schwerpunkt der in diesem Abschnitt dargelegten Sensitivitätsanalyse liegt im Einklang mit den Anforderungen des Artikels 213 Absatz 3 der Haushaltsordnung speziell auf dem Eintreten von Eventualverbindlichkeiten aus ARF-Darlehen.

Der erste Schritt besteht darin, ein zentrales Szenario (Ausgangsszenario) festzulegen, das der erwarteten Entwicklung der Ausgaben und der finanziellen Leistungsfähigkeit der EU in den kommenden Jahren entspricht. Für die Jahre bis 2027 steht dies im Einklang mit dem Haushaltsentwurf für 2025 und der langfristigen Prognose der künftigen Zuflüsse in den und Abflüsse aus dem Unionshaushalt.

Für die Jahre 2028-2029 wird eine einfache Extrapolation mithilfe der durchschnittlichen jährlichen Zahlungen im Zeitraum 2021-2027, erhöht um die Wachstumsrate des BNE der EU, als Referenz verwendet. Dies ist eine rein mechanische Extrapolation, die durchgeführt wird, um in diesem Bericht einen ausreichend langen Analysehorizont zu bieten. Dies ist keinesfalls als Wertung des Vorschlags für den MFR nach 2027 zu verstehen. Bei diesen Extrapolationen wird von einer linearen Tilgung der NGEU-Schuldtitel ausgegangen, die in den Jahren 2021-2023 aufgenommen wurden, beginnend im Jahr 2028.

Ohne das laufende Haushaltsjahr beträgt der verfügbare Handlungsspielraum zur Deckung bestehender und neuer Eventualverbindlichkeiten im Zeitraum 2025-2029 durchschnittlich rund **106,3 Mrd. EUR** pro Jahr in Bezug auf die Marge der Eigenmittelobergrenze von 1,4 % des BNE der EU und rund **111,7 Mrd. EUR** pro Jahr für die befristete Obergrenze von 0,6 % des BNE der EU.

Sobald das zentrale Szenario festgelegt ist, werden vier zusätzliche Stresstests durchgeführt, um die Tragfähigkeit der bestehenden Eventualverbindlichkeiten in extremen Szenarien in den Jahren 2024-2029 zu bewerten. Weitere Einzelheiten zu diesen vier Stresstests sind in den nachfolgenden Abschnitten aufgeführt.

1) **Stresstest der Wirtschaft.** Im zentralen Szenario folgt das BNE der EU den in der Frühjahrsprognose 2024 der Kommission[45] angegebenen realen Wachstums- und Inflationsprognosen. Für den Stresstest werden die prognostizierten nominalen Wachstumsraten für jedes Jahr des Berichtszeitraums um einen Prozentpunkt niedriger angesetzt als der Ausgangswert.[46]

   Dadurch verringert sich der Nominalwert der Eigenmittelobergrenze und damit der verfügbare Handlungsspielraum um **8,2 Mrd. EUR** pro Jahr für die „nicht im Haushaltsplan veranschlagten" Beträge (Handlungsspielraum) im Rahmen der festen Eigenmittelobergrenze sowie um **5,2 Mrd. EUR** im Rahmen der befristeten Obergrenze für NGEU im Zeitraum 2025-2029.

2) **Stresstests der Einnahmenseite des Haushalts.** In diesem extremen Szenario wird bewertet, ob der verfügbare Handlungsspielraum ausreichen würde, wenn alle durch Handlungsspielraum gedeckten Eventualverbindlichkeiten gleichzeitig fällig würden. In der Praxis würde dies bedeuten, dass alle Länder, die Finanzhilfeprogramme in Anspruch nehmen, ihre Rückzahlungen bei Fälligkeit gleichzeitig nicht leisten würden. Die Beträge, um die es geht, entsprechen den Tilgungsplänen zum Ende des Jahres 2023 (siehe Tabelle 5 oben).

   Dies ist ein äußerst unwahrscheinliches Szenario, bei dem nicht alle Maßnahmen berücksichtigt werden, die die Kommission ergreifen kann, um eine solche Situation zu vermeiden (z. B. Umschuldung und aktives Liquiditätsmanagement). Bei diesem Szenario würde sich der Handlungsspielraum im Rahmen der festen Eigenmittelobergrenze um durchschnittlich **10,5 Mrd. EUR** pro Jahr verringern. Die Eventualverbindlichkeiten aus ARF-Darlehen im Rahmen von NGEU wären im Bezugszeitraum vergleichsweise gering (etwa **0,9 Mrd. EUR** pro Jahr an Zinszahlungen), da die Rückzahlung des Kapitalbetrags der ARF-Darlehen erst im Jahr 2032 beginnen wird.

3) **Stresstest der Ausgabenseite des Haushalts.** In diesem Szenario, das den MFR betrifft, werden die Ausgaben mit ihrem theoretischen Höchstbetrag prognostiziert (d. h. die maximal möglichen Obergrenzen für Zahlungen aus dem MFR und allen einzelnen besonderen Instrumenten, einschließlich der Ukrainereserve). Es sei darauf hingewiesen, dass i) dies keine Bottom-up-Prognose widerspiegelt und kein Zusammenhang mit tatsächlichen Erwartungen für die Entwicklung von Zahlungen der EU besteht und dass ii) auf der Ausgabenseite des

[45] https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c63e0da2-c6d6-4d13-8dcb-646b0d1927a4_en?filename=ip286_en.pdf.

[46] Dies ähnelt dem Stresstest zur negativen „R-G"-Differenz, der im Debt Sustainability Monitor der Kommission durchgeführt wurde: Debt Sustainability Monitor 2023 – Europäische Kommission (europa.eu).

Haushalts für jeden Beschluss zur Erhöhung der Ausgaben (im Rahmen der MFR-Obergrenzen) ein Vorschlag der Kommission und die Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates erforderlich sind.

Ebenso wird für 2028-2029 eine einfache lineare Projektion der derzeitigen Zahlungsobergrenzen in die Zukunft vorgenommen, und zwar mithilfe des vorausgeschätzten BNE-Wachstums, unbeschadet des nächsten MFR-Vorschlags, in dem auch eine Obergrenze für Zahlungen vorgesehen sein wird. In Bezug auf Haushaltsausgaben zur Erfüllung der Rückzahlungsverpflichtungen für die nicht rückzahlbare NGEU-Unterstützung gibt es im MFR 2021-2027 keine spezifische Ausgabenobergrenze. In Bezug auf Rückzahlungen von NGEU-Schulden wird bei diesem Stresstest davon ausgegangen, dass alle NGEU-Emissionen, die in einem bestimmten Jahr fällig werden, zurückgezahlt werden. Folglich werden geplante Prolongationen von Schulden in dieser hypothetischen Situation nicht berücksichtigt.[47]

Dieser Stresstest zeigt, dass der Handlungsspielraum in dem Szenario, in dem die Ausgaben den theoretischen Höchstbetrag erreichen, ausreichend ist. Der sich daraus ergebende Handlungsspielraum bei der festen Eigenmittelobergrenze würde im Durchschnitt **85,3 Mrd. EUR** betragen, d. h. **12,9 Mrd. EUR** weniger als im Ausgangsszenario. Der Handlungsspielraum im Rahmen der befristeten Eigenmittelobergrenze von 0,6 % des BNE der EU, durch den NGEU-Emissionen garantiert werden, würde im Durchschnitt um **19,5 Mrd. EUR** pro Jahr auf **durchschnittlich 92,2 Mrd. EUR** im Zeitraum 2025-2029 reduziert.

4) **Ein kombinierter Stresstest der wirtschaftlichen Bedingungen sowie der Einnahmen und Ausgaben.** Dies ist ein extremes Szenario, in dem alle in den drei obigen Punkten beschriebenen ungünstigen Szenarien kombiniert werden. Dadurch würde der Spielraum im Rahmen der festen Obergrenze im Zeitraum 2025-2029 auf durchschnittlich **66,7 Mrd. EUR** und für die befristete Obergrenze auf **86,1 Mrd. EUR** verringert. Diese Beträge scheinen einen großen Sicherheitspuffer für die finanzielle Leistungsfähigkeit der EU zur Deckung ihrer Verbindlichkeiten (sowohl aus Nicht-NGEU- als auch aus NGEU-Maßnahmen) darzustellen.

Die detaillierten Ergebnisse für das Ausgangsszenario und die Stresstest-Szenarien sind im Anhang aufgeführt und in den nachfolgenden Abbildungen 3 und 4 zusammengefasst.

[47] Die Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit ARF-Darlehen werden bei diesem Stresstest von den fällig werdenden NGEU-Verpflichtungen abgezogen. Denn der Stresstest konzentriert sich auf die Ausgabenseite und nicht wie Stresstest 2 auf die Einnahmenseite.

**Abbildung 3:** Eigenmittelobergrenze und Eigenmittelbedarf im Rahmen eines Ausgangssensitivitätstests und in kombinierten Sensitivitätstests für die feste Obergrenze von 1,4 % des BNE der EU.

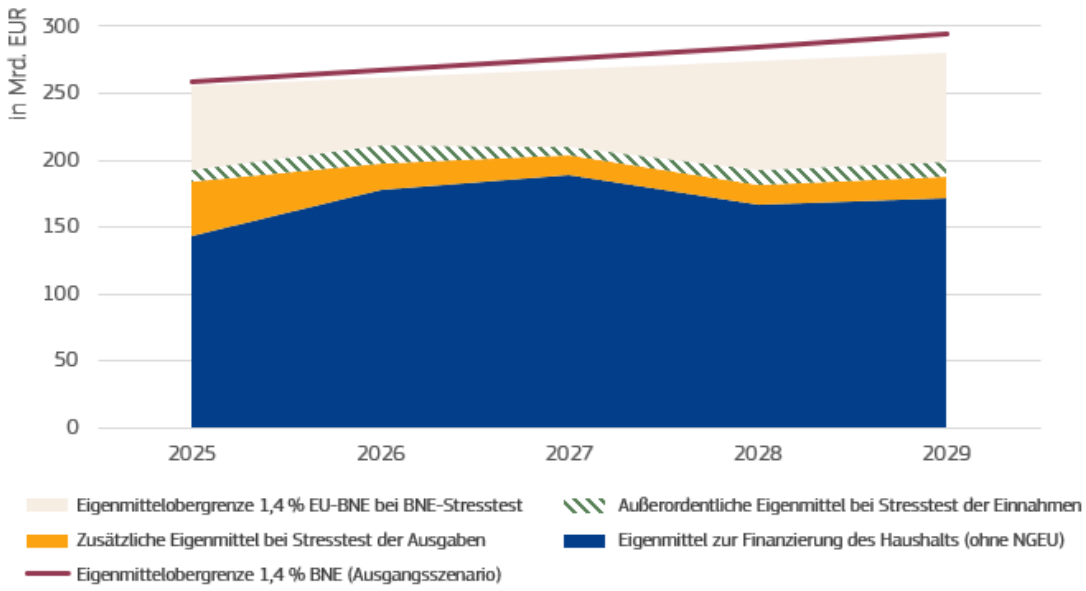
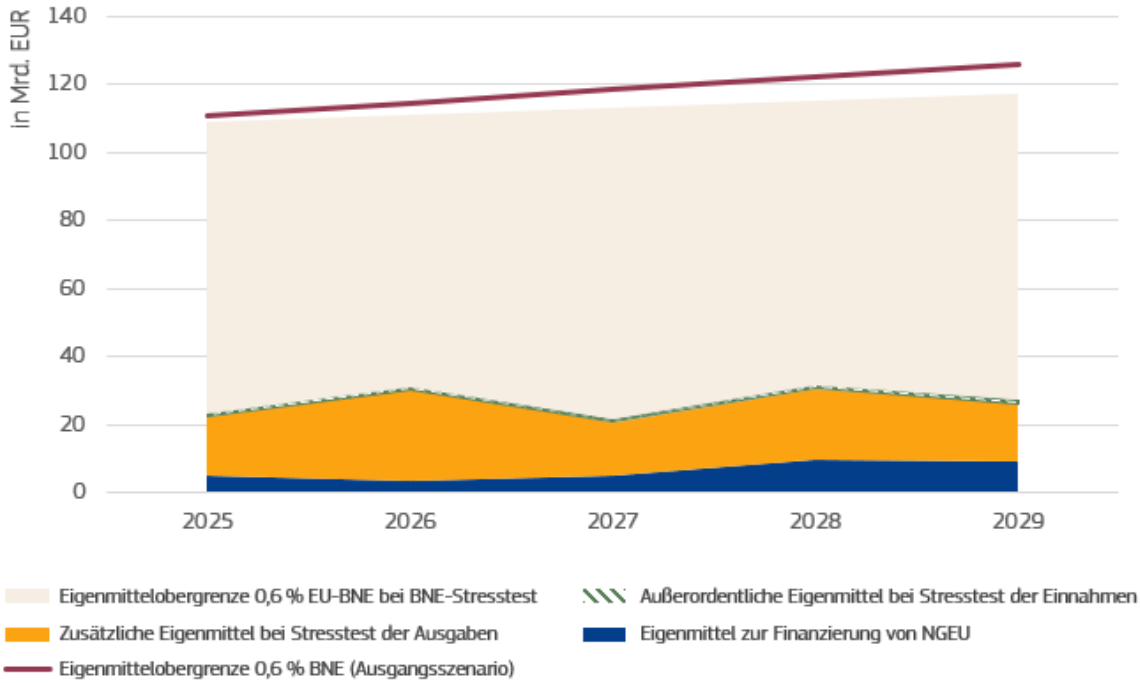



**Abbildung 4:** Eigenmittelobergrenze und Eigenmittelbedarf im Rahmen eines Ausgangssensitivitätstests und in kombinierten Sensitivitätstests für die befristete Obergrenze von 0,6 % des BNE der EU.



# 4. Schlussfolgerungen

Ende 2023 wurden aus dem Unionshaushalt über **255 Mrd. EUR** an Eventualverbindlichkeiten aus Darlehen an Mitgliedstaaten und Drittländer finanziert. Davon entfallen 221 Mrd. EUR auf Darlehen an EU-Mitgliedstaaten und 34 Mrd. EUR auf Darlehen an Drittländer. Zudem ergeben sich weitere Eventualverbindlichkeiten in Höhe von **108 Mrd. EUR** aus Investitionsgarantien, die im Rahmen des EIB-Auslandsmandats, des EFSI, des EFSD, von „InvestEU" und des EFSD+-Programms gewährt werden.

Die Risiken, dass diese Darlehen von den Empfängerländern nicht zurückgezahlt werden oder dass Garantien in Anspruch genommen werden, werden mittels eines umfassenden Risikomanagementrahmens sorgfältig gesteuert. Für bestimmte Kategorien von Eventualverbindlichkeiten ist dabei die Zweckbindung von Haushaltsmitteln zur Deckung potenzieller Verluste mit einem ausreichend konservativen Konfidenzniveau vorgesehen.

Unter Berücksichtigung der zahlreichen, im EU-Rahmen vorgesehenen Vorkehrungen für die Überwachung und das Management der Risiken von durch Rückstellungen abgesicherten und durch Handlungsspielraum gedeckten Eventualverbindlichkeiten und in Anbetracht der im vorliegenden Bericht dargestellten Tragfähigkeitsbewertung lassen sich drei zentrale Schlüsse ziehen. Diese Schlüsse sind in den drei folgenden Aufzählungspunkten dargelegt.

- Risiken, die aus mit Rückstellungen abgesicherten Instrumenten (d. h. aus Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand für Drittländer) entstehen, werden sorgfältig gesteuert und angemessen durch Rückstellungen abgesichert. Bei dieser Bewertung wird Folgendes berücksichtigt: i) Daten über frühere Ausfälle und zu erwartende Verluste, ii) bestehende Maßnahmen, mit denen vermieden wird, dass Verluste vorab festgelegte Toleranzgrenzen überschreiten, sowie iii) zur Deckung potenzieller Verluste verfügbare Haushaltsrückstellungen.
- Die finanzielle Leistungsfähigkeit der EU im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlage (d. h. der Eigenmittelbeschluss und die MFR-Verordnung) reicht bei Weitem zur Deckung von Verlusten aus, die in Bezug auf durch Handlungsspielraum gedeckte Darlehen zwischen dem jetzigen Zeitpunkt und Ende 2029 eintreten können, wenn die Ausgabenhöhe über 2027 hinaus mechanisch extrapoliert wird. Im Zeitraum 2025-2029 beträgt der verfügbare Handlungsspielraum zur Deckung dieser Eventualverbindlichkeiten durchschnittlich rund **106,3 Mrd. EUR** pro Jahr in Bezug auf die Marge der Eigenmittelobergrenze von 1,4 % des BNE der EU und rund **111,7 Mrd. EUR** pro Jahr für die befristete Obergrenze von 0,6 % des BNE der EU. Dieser Spielraum kann für außerordentliche Einnahmenbedarfe zur Finanzierung unvorhergesehener Ausgabenerfordernisse oder zur Begleichung möglicherweise bereits bestehender und neu entstehender Eventualverbindlichkeiten genutzt werden.
- Der Handlungsspielraum ist groß genug, um die Robustheit des Finanzsystems der EU und seine Kreditwürdigkeit auch in einem extrem negativen Szenario zu gewährleisten, bei dem negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Bedingungen, Einnahmen und Ausgaben kombiniert werden. In einem solchen Negativszenario würde sich der verbleibende Handlungsspielraum unter der Eigenmittelobergrenze von 1,4 % des BNE der EU im Zeitraum 2025-2029 auf durchschnittlich **66,7 Mrd. EUR** pro Jahr und unter der befristeten Obergrenze von 0,6 % des BNE der EU im Zeitraum 2025-2029 auf durchschnittlich **86,1 Mrd. EUR** pro Jahr belaufen. Diese Beträge bieten einen Sicherheitspuffer gegen weitere negative wirtschaftliche Schocks, mögliche neue Erfordernisse und Eventualverbindlichkeiten sowohl für Nicht-NGEU-Transaktionen als auch für NGEU-Maßnahmen.

# 5. Anhänge:

## Tragfähigkeit und Handlungsspielraum in Bezug auf die feste Eigenmittelobergrenze

(in Mrd. EUR, zu jeweiligen Preisen)

| | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ausgangsszenario** | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (1,4 % des BNE) | a | 257,9 | 267,0 | 275,9 | 285,0 | 293,9 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Haushalts (abzüglich NGEU) | b | 143,2 | 177,9 | 189,0 | 166,1 | 171,8 |
| Handlungsspielraum im Rahmen der festen Obergrenze | a-b | 114,7 | 89,1 | 86,9 | 118,8 | 122,1 |
| **Stresstests** | | | | | | |
| 1) Stresstest der Wirtschaft | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (1,4 % des BNE) | a | 255,4 | 261,8 | 267,9 | 274,0 | 279,7 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Haushalts (abzüglich NGEU) | b | 143,2 | 177,9 | 189,0 | 166,1 | 171,8 |
| Handlungsspielraum | a-b | 112,2 | 83,9 | 78,9 | 107,8 | 108,0 |
| 2) Stresstest der Einnahmen | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (1,4 % des BNE) | a | 257,9 | 267,0 | 275,9 | 285,0 | 293,9 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Haushalts (abzüglich NGEU) | b | 143,2 | 177,9 | 189,0 | 166,1 | 171,8 |
| Außerordentliche Eigenmittel zur Deckung von Nicht-NGEU-Eventualverbindlichkeiten(*) | c | 9,5 | 14,0 | 6,2 | 11,9 | 10,7 |
| Handlungsspielraum | a-b-c | 105,2 | 75,1 | 80,7 | 106,9 | 111,4 |
| 3) Stresstest der Ausgaben | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (1,4 % des BNE) | a | 257,9 | 267,0 | 275,9 | 285,0 | 293,9 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Haushalts (abzüglich NGEU) | b | 143,2 | 177,9 | 189,0 | 166,1 | 171,8 |
| Zusätzliche Eigenmittel (bis zur MFR-Obergrenze und Höchstbetrag der besonderen Instrumente)(**) | c | 40,5 | 19,5 | 14,5 | 14,9 | 15,8 |
| Handlungsspielraum | a-b-c | 74,3 | 69,6 | 72,4 | 104,0 | 106,3 |
| 4) Kombinierter negativer/ungünstiger Schock | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (1,4 % des BNE) | a | 255,4 | 261,8 | 267,9 | 274,0 | 279,7 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Haushalts (abzüglich NGEU) | b | 143,2 | 177,9 | 189,0 | 166,1 | 171,8 |
| Zusätzliche Eigenmittel (bis zur MFR-Obergrenze und Höchstbetrag der besonderen Instrumente) | c | 40,5 | 19,5 | 14,5 | 14,9 | 15,8 |
| Außerordentliche Eigenmittel zur Deckung von Nicht-NGEU-Eventualverbindlichkeiten | d | 9,5 | 14,0 | 6,2 | 11,9 | 10,7 |
| Handlungsspielraum | a-b-c-d | 62,2 | 50,4 | 58,2 | 81,1 | 81,5 |

*(*) Dies umfasst die Unterstützung in Form eines Darlehens durch den EFSM, die Zahlungsbilanzfazilität, SURE und die MFA+. In der mit dem SURE-Instrument verknüpften Risikobewertung wird die besondere Rückgarantie berücksichtigt, die von allen Mitgliedstaaten für 25 % des Höchstbetrags des finanziellen Beistands bereitgestellt wird.*
*(**) Die Ausgaben werden zum theoretischen Höchstbetrag für folgende Parameter prognostiziert: 1) die Obergrenze für Zahlungen im Rahmen des MFR im Zeitraum 2025-2027[48], 2) künftige Anpassungen bis zu ihrem potenziellen*

[48] Gemäß der Festlegung in der neuesten technischen Anpassung des MFR (COM(2024) 110 final vom 29.2.2024).

*Höchstbetrag in einem einzelnen Jahr[49], und 3) die jährlichen Obergrenzen der thematischen besonderen Instrumente (Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, Solidaritäts- und Soforthilfereserve, Reserve für die Anpassung an den Brexit), des Flexibilitätsinstruments und der Ukrainereserve.*

## Tragfähigkeit und Handlungsspielraum in Bezug auf die befristete Eigenmittelobergrenze

(in Mrd. EUR, zu jeweiligen Preisen)

| | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ausgangsszenario** | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (0,6 % des BNE) | a | 110,5 | 114,4 | 118,3 | 122,1 | 125,9 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Programms NGEU(*) | b | 5,2 | 3,7 | 5 | 9,5 | 9,3 |
| Handlungsspielraum | a-b | 105,4 | 110,7 | 113,3 | 112,6 | 116,6 |
| **Stresstests** | | | | | | |
| 1) Stresstest der Wirtschaft | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (0,6 % des BNE) | a | 109 | 111,1 | 113,2 | 115,2 | 117,1 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Programms NGEU | b | 5,2 | 3,7 | 5 | 9,5 | 9,3 |
| Handlungsspielraum | a-b | 103,8 | 107,4 | 108,2 | 105,7 | 107,7 |
| 2) Stresstest der Einnahmen | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (0,6 % des BNE) | a | 110,5 | 114,4 | 118,3 | 122,1 | 125,9 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Programms NGEU | b | 5,2 | 3,7 | 5 | 9,5 | 9,3 |
| Außerordentliche Eigenmittel zur Deckung von NGEU-Eventualverbindlichkeiten (fällige Rückzahlungen von NGEU-Darlehen) | c | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Handlungsspielraum | a-b-c | 104,5 | 109,8 | 112,4 | 111,7 | 115,7 |
| 3) Stresstest der Ausgaben | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (0,6 % des BNE) | a | 110,5 | 114,4 | 118,3 | 122,1 | 125,9 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Programms NGEU | b | 5,2 | 3,7 | 5 | 9,5 | 9,3 |
| Zusätzliche Eigenmittel für NGEU (fällig werdende Emissionen, ohne Eventualverbindlichkeiten und veranschlagte Beträge) | c | 17,2 | 26,5 | 15,8 | 21,2 | 16,9 |
| Handlungsspielraum | a-b-c | 88,2 | 84,2 | 97,5 | 91,4 | 99,7 |
| 4) Kombinierter negativer/ungünstiger Schock | | | | | | |
| Eigenmittelobergrenze (0,6 % des BNE) | a | 109 | 111,1 | 113,2 | 115,2 | 117,1 |
| Eigenmittel zur Finanzierung des Programms NGEU | b | 5,2 | 3,7 | 5 | 9,5 | 9,3 |
| Zusätzliche Eigenmittel für NGEU (fällig werdende Emissionen, ohne Eventualverbindlichkeiten und veranschlagte Beträge) | c | 17,2 | 26,5 | 15,8 | 21,2 | 16,9 |

[49] In Bezug auf den in Artikel 5 und Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der MFR-Verordnung genannten Mechanismus (bis zu den in Artikel 11 Absatz 3 derselben Verordnung festgesetzten Obergrenzen, wobei nur mögliche Anpassungen nach oben berücksichtigt werden).

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Außerordentliche Eigenmittel zur Deckung von NGEU-Eventualverbindlichkeiten | d | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Handlungsspielraum | a-b-c-d | 85,6 | 80 | 91,5 | 83,6 | 90,0 |

*(*) Für 2025 spiegelt der Betrag die Mittel für Verpflichtungen im Entwurf des Haushaltsplans 2025 wider. Für 2026 und 2027 entsprechen die Beträge der Finanzplanung der EURI-Haushaltslinie. Die Beträge für 2028 und 2029 beruhen auf einer technischen Extrapolation, einschließlich der linearen Extrapolation des Grundsatzes der NGEU-Schuldtitel, die in den Jahren 2021-2023 für die nicht rückzahlbare Form der Unterstützung ausgegeben wurden.*