



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

DE

Stellungnahme 03/2023

(gemäß den Artikeln 212 und 322 AEUV)

zu dem Vorschlag
für eine Verordnung
des Europäischen Parlaments
und des Rates zur Einrichtung
der Fazilität für die Ukraine

[Interinstitutionelles Dossier
2023/0200(COD)
vom 20. Juni 2023]

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	01 - 10
Hintergrund	01 - 03
Gegenstand, Zeitschiene und Einschränkungen dieser Stellungnahme	04 - 10
Gegenstand	04 - 07
Zeitschiene	08
Einschränkungen	09 - 10
Besondere Bemerkungen	11 - 74
Begründung	11 - 13
Bewertung des Bedarfs der Ukraine	11 - 13
Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen	14 - 16
Kapitel II – Finanzierung und Durchführung	17 - 27
Ein besonderes Instrument innerhalb des EU-Haushalts, das aber über die MFR-Obergrenzen hinausgeht	18 - 21
Aufteilung der Mittel auf die Säulen	22 - 24
Ausnahmen von der Haushaltsordnung	25 - 26
Außerordentliche Finanzierung	27
Kapitel III – Säule I: Ukraine-Plan	28 - 47
Ukraine-Plan	28 - 35
Vorfinanzierungen und außerordentliche Brückenfinanzierung	36 - 37
Darlehen zu sehr günstigen Konditionen	38 - 45
Transparenz in Bezug auf Empfänger von Finanzmitteln	46 - 47
Kapitel IV – Säule II: Investitionsrahmen für die Ukraine	48 - 50
Kapitel V – Säule III: Beitritts-hilfe und Unterstützungsmaßnahmen der Union	51 - 53
Kapitel VI – Schutz der finanziellen Interessen der Union	54 - 68
Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofs	58 - 65
Prüfungsausschuss	66 - 68

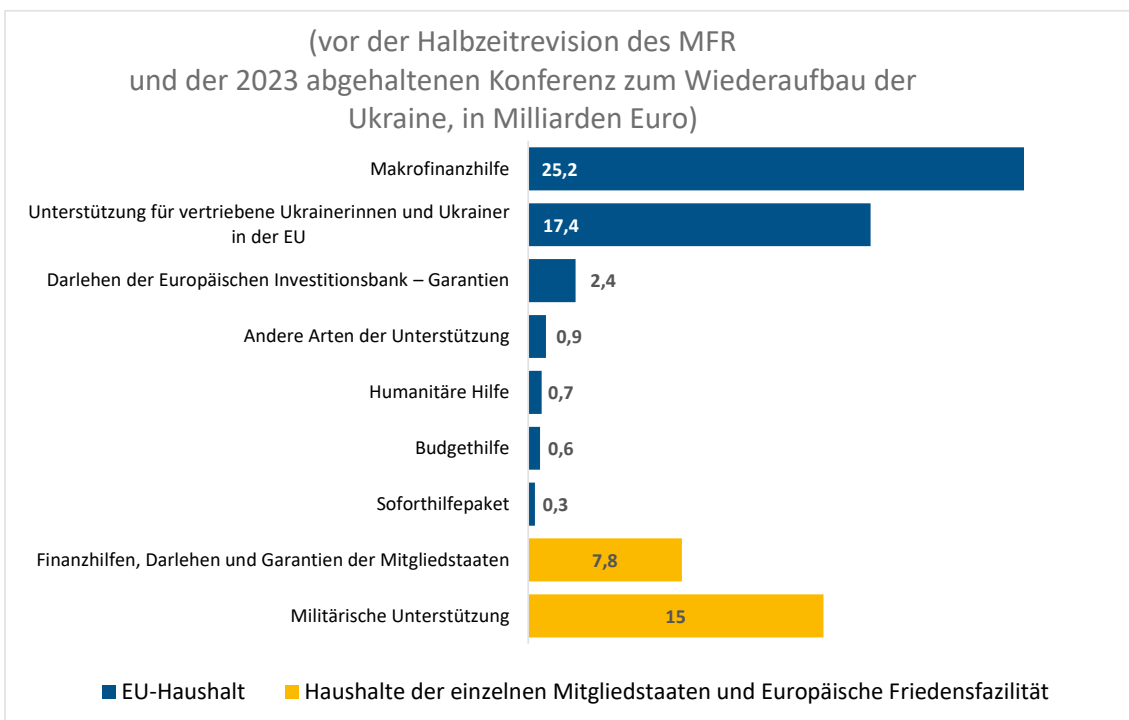
Kapitel VII – Arbeitsprogramme, Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung	69 - 70
Überwachung und Berichterstattung	69
Anforderungen bezüglich der Bewertung	70
Kapitel VIII – Schlussbestimmungen	71
Finanzbogen	72 - 74
Abschließende Bemerkungen	75 - 78
Anhänge	
Anhang I – Frühere Sonderberichte und Stellungnahmen des Hofes	
Anhang II – Nach Inkrafttreten der Verordnung über die Fazilität für die Ukraine zu schließende Abkommen	
Anhang III – Abweichungen von der Haushaltsordnung und der NDICI-Verordnung	

Einleitung

Hintergrund

01 Die Ukraine erleidet infolge des russischen Angriffskriegs fortgesetzt enorme Schäden. Zwischen dem Beginn der Invasion am 24. Februar 2022 und Juni 2023 haben die EU und ihre Mitgliedstaaten der Ukraine und ihrer Bevölkerung mehr als 70 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Dies umfasst verschiedene Formen der Hilfe, darunter humanitäre Hilfe, Makrofinanzhilfe, Budgethilfe, Hilfe für Ukrainerinnen und Ukrainer, die in EU-Länder geflohen sind, und militärische Hilfe außerhalb des EU-Haushalts (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 – Für die Ukraine bis Juni 2023 bereitgestellte Unterstützung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

02 Auf der [Konferenz zum Wiederaufbau der Ukraine](#) vom 20./21. Juni 2023 in London haben die internationalen Geber, darunter die EU und ihre Mitgliedstaaten, zugesagt, ihre Unterstützung für die Ukraine aufrechtzuerhalten. Am ersten Tag der Konferenz hat die Kommission vorgeschlagen, ein spezielles Finanzierungsinstrument, die **Fazilität für die Ukraine**, einzurichten. Mit dieser Fazilität sollten im Zeitraum 2024–2027 **bis zu 50 Milliarden Euro** an kontinuierlicher Hilfe bereitgestellt werden, um die Bemühungen der Ukraine um die Aufrechterhaltung der makrofinanziellen Stabilität zu unterstützen, die Erholung zu fördern, den

Wiederaufbau und die Modernisierung des Landes voranzutreiben und gleichzeitig auch Reformen auf seinem Weg zum EU-Beitritt zu unterstützen. Der Ukraine wurde am 23. Juni 2022 der Status eines Bewerberlands zuerkannt¹. Nach Auffassung der Kommission "kann mit den Investitionen in die Erholung und den Wiederaufbau der Ukraine [...] nicht bis zum Ende des Krieges gewartet werden"². Ein Abwarten bis zum Ende der Feindseligkeiten würde zu einer deutlichen Verschlechterung der Lage für die Menschen in der Ukraine führen und gleichzeitig ihre Abhängigkeit von internationaler Hilfe erhöhen.

03 Die Fazilität soll aus dem EU-Haushalt finanziert werden, jedoch über die MFR-Obergrenzen hinaus³, und wird voraussichtlich Anfang 2024 einsatzbereit sein. Die Finanzierung soll in Form nicht rückzahlbarer Unterstützung (z. B. Finanzhilfen, Garantien und Zinszuschüsse) und in Form von Darlehen zu sehr günstigen Konditionen gewährt werden.

Gegenstand, Zeitschiene und Einschränkungen dieser Stellungnahme

Gegenstand

04 Am 20. Juni 2023 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag zur Einrichtung der **Fazilität für die Ukraine**⁴. Rechtsgrundlage für den Vorschlag sind die Artikel 212 und 322 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wonach der Europäische Rechnungshof ("Hof") im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens angehört werden muss. Das Europäische Parlament und der Rat haben am 17. Juli 2023 förmliche Ersuchen um Stellungnahme des Hofes übermittelt. Mit dieser Stellungnahme wird der Anhörungspflicht Genüge getan.

¹ [EUCO 24/22](#), Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 23./24. Juni 2023.

² [Fragen und Antworten – eine neue Fazilität für die Ukraine](#), 20. Juni 2023.

³ [COM\(2023\) 337](#), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens, Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b und Artikel 1 Nummer 3 betreffend die Einfügung von Artikel 10b.

⁴ [COM\(2023\) 338](#), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine, 20. Juni 2023 ("Vorschlag").

05 Parallel zu dem Vorschlag legte die Kommission eine Mitteilung über die Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027⁵ und einen Vorschlag zur Änderung der MFR-Verordnung⁶ vor. In Letzterem wird die Einrichtung einer Reserve für die Ukraine als besonderes Instrument zur Finanzierung nicht rückzahlbarer Unterstützung im Rahmen der Ukraine-Fazilität vorgeschlagen. Der Hof verweist auf den Vorschlag zur Änderung der MFR-Verordnung, wo immer er dies für erforderlich hält.

06 Diese Stellungnahme stützt sich auf eine Überprüfung des Legislativvorschlags und der zugehörigen Dokumente wie der Begründung und des Finanzbogens zu Rechtsakten. Der Hof konsultierte die Generaldirektionen Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) und Haushalt (GD BUDG) der Kommission. Er ergänzte seine Überprüfung durch die Analyse von Forschungsarbeiten aus Quellen wie dem Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments. Die Stellungnahme baut auf einer Reihe früherer Sonderberichte und Stellungnahmen des Hofes zur Ukraine, zum EU-Erweiterungsprozess und zur finanziellen Unterstützung von Drittländern auf (siehe [Anhang I](#)).

07 In der Stellungnahme werden die Standpunkte des Hofes zu dem Legislativvorschlag dargelegt, und es wird ein Beitrag zum Gesetzgebungsverfahren geleistet, indem Empfehlungen dazu unterbreitet werden, wie bestimmte Teile des Vorschlags, die sich auf das EU-Finanzmanagement auswirken, klarer gestaltet werden können⁷.

Zeitschiene

08 Das Europäische Parlament und der Rat haben am 17. Juli 2023 förmliche Ersuchen um Stellungnahme des Hofes übermittelt. Der Rat ersuchte den Rechnungshof, seine Stellungnahme bis spätestens Ende September 2023 vorzulegen, während im Ersuchen des Parlaments eine Frist von drei Monaten ab dem genannten Datum, d. h. bis zum 17. Oktober 2023, genannt wurde. Der Hof hat beschlossen, seine Stellungnahme am 5. Oktober 2023 – zeitgleich mit dem [Jahresbericht 2022 des](#)

⁵ [COM\(2023\) 336](#), Mitteilung der Kommission über die Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027, 20. Juni 2023.

⁶ [COM\(2023\) 337](#), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens.

⁷ Abschnitt über Stellungnahmen in der [Übersicht über die Methodik des Europäischen Rechnungshofs](#), S. 29–30.

Hofes – zu veröffentlichen, um auf die darin enthaltenen Prüfungsbemerkungen verweisen zu können.

Einschränkungen

09 Die Kommission schlug vor, die Fazilität für die Ukraine einzurichten, ohne eine Folgenabschätzung auszuarbeiten, und wies in der Begründung des Vorschlags darauf hin, dass dies der "Dringlichkeit des Vorschlags" geschuldet sei. Dies schränkte die Fähigkeit des Hofes ein, eine Stellungnahme in voller Kenntnis der Sachlage abzugeben.

10 Die Kommission plante, innerhalb von drei Monaten nach Annahme des Vorschlags eine Analyse zu veröffentlichen, in der "die dem Vorschlag zugrunde liegenden Fakten und Kostenschätzungen dargelegt werden"⁸. Bis zum 26. September 2023 (dem Datum der Annahme dieser Stellungnahme durch den Hof) hatte die Kommission dieses Dokument jedoch noch nicht veröffentlicht. Daher konnte der Hof es in seiner Stellungnahme nicht berücksichtigen.

⁸ Begründung des Vorschlags, S. 7.

Besondere Bemerkungen

Begründung

Bewertung des Bedarfs der Ukraine

11 Wie in Ziffer **09** dargelegt, ist dem Legislativvorschlag keine Folgenabschätzung beigefügt. Im Vorschlag wird darauf hingewiesen, dass sich die Fazilität für die Ukraine auf die aktualisierte zeitnahe Schadens- und Bedarfsbewertung für die Ukraine⁹ stützt, die von der Weltbank zusammen mit den Vereinten Nationen, der EU und der Ukraine erstellt wurde, sowie auf aktuelle Daten des Internationalen Währungsfonds.

12 Im Rahmen der zeitnahen Schadens- und Bedarfsanalyse für die Ukraine wurde der Gesamtbedarf für Wiederaufbaumaßnahmen in den nächsten zehn Jahren (2023–2033) auf 384 Milliarden Euro geschätzt, davon 142 Milliarden Euro für den Zeitraum 2023–2027¹⁰. Darüber hinaus "schätzte der Internationale Währungsfonds am 30. März 2023 die staatliche Finanzierungslücke bis 2027 auf 75,1 Mrd. EUR und vereinbarte mit der Ukraine ein Vierjahresprogramm in Höhe von 14,4 Mrd. EUR zur Unterstützung der wirtschaftlichen Stabilität und Erholung"¹¹. Somit ergibt sich eine verbleibende Haushaltslücke von rund 60,7 Milliarden Euro. Nach Angaben der Kommission erhöht sich die Finanzierungslücke durch den Bedarf der Ukraine an rascher Erholung, der sich auf rund 50 Milliarden Euro beläuft, bis 2027 auf insgesamt 110 Milliarden Euro¹². Aufgrund der raschen Entwicklung der Lage in der Ukraine stellen diese Schätzungen eine Bewertung des Bedarfs zu einem bestimmten Zeitpunkt dar und müssen erneut bewertet werden.

13 Mit den für die Fazilität für die Ukraine vorgesehenen 50 Milliarden Euro würde die EU 45 % dieser Finanzierungslücke decken¹³. In Ermangelung einer

⁹ [Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment](#), Weltbankgruppe, Februar 2022 – Februar 2023.

¹⁰ Begründung des Vorschlags, S. 1.

¹¹ [Fragen und Antworten – eine neue Fazilität für die Ukraine](#), 20. Juni 2023.

¹² [Grundsatzrede](#) von Kommissionspräsidentin von der Leyen auf der Konferenz zum Wiederaufbau der Ukraine vom 21. Juni 2023 in London.

¹³ [Grundsatzrede](#) von Kommissionspräsidentin von der Leyen auf der Konferenz zum Wiederaufbau der Ukraine vom 21. Juni 2023 in London.

Folgenabschätzung und eines Analysedokuments, "in dem die dem Vorschlag zugrunde liegenden Fakten und Kostenschätzungen dargelegt werden"¹⁴, war es jedoch nicht möglich zu bewerten, ob der geplante Beitrag von 50 Milliarden Euro aus der Fazilität für die Ukraine in einem angemessenen Verhältnis zur Finanzierungslücke von 110 Milliarden Euro oder zum Gesamtbedarf der Ukraine für Wiederaufbaumaßnahmen in Höhe von 142 Milliarden Euro für den Zeitraum 2023–2027 steht. Aus dem Vorschlag geht ebenso wenig hervor, ob oder wie andere EU-Instrumente (humanitäre Hilfe, Hilfe für vertriebene Ukrainerinnen und Ukrainer und militärische Hilfe) und/oder andere Geber die Deckung des verbleibenden Bedarfs ermöglichen würden. Darüber hinaus wies die Kommission darauf hin, dass bei dem Beitrag der Fazilität für die Ukraine die Aufnahmekapazitäten des Landes berücksichtigt werden¹⁵. Die Kommission legte jedoch weder eine Berechnung der Aufnahmekapazitäten des Landes noch eine Analyse dazu vor, wie diese Kapazitäten bewertet wurden.

Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen

14 In den Allgemeinen Bestimmungen ist die Struktur der Fazilität für die Ukraine festgelegt. Die Fazilität soll drei Säulen umfassen:

- Säule I – Ukraine-Plan (Kapitel III des Legislativvorschlags);
- Säule II – Investitionsrahmen für die Ukraine (Kapitel IV);
- Säule III – Beitrittsilfe und Unterstützungsmaßnahmen der Union (Kapitel V).

15 In Artikel 3 des Vorschlags sind allgemeine Ziele festgelegt sowie spezifische Ziele, die relativ weit gefasst sind. Auch die Vorbedingung für die Unterstützung ist recht allgemein gefasst, nämlich "dass die Ukraine weiterhin wirksame demokratische Mechanismen, einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems, und die Rechtsstaatlichkeit aufrechterhält und respektiert und die Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, gewährleistet"¹⁶.

¹⁴ Begründung des Vorschlags, S. 7.

¹⁵ Begründung des Vorschlags, S. 1, und Erwägungsgrund 46 des Vorschlags.

¹⁶ Artikel 5 des Vorschlags.

16 Gemäß dem Vorschlag zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine müssen viele wichtige Aspekte als Teil nachfolgender Abkommen bzw. Vereinbarungen, die erst nach Inkrafttreten der Verordnung über die Fazilität für die Ukraine geschlossen werden – des Rahmenabkommens, des Ukraine-Plans, der Darlehensvereinbarungen, der Finanzierungsvereinbarungen und der Garantievereinbarungen –, noch festgelegt werden. So soll beispielsweise nur der (von der ukrainischen Regierung zu erstellende) Ukraine-Plan detaillierte Maßnahmen zur Umsetzung der genannten spezifischen Ziele enthalten¹⁷ und als Grundlage für die Aufteilung der Mittel auf die Ziele der Fazilität dienen. *Anhang II* enthält einen Überblick über die einzelnen abzuschließenden Abkommen und Vereinbarungen.

Kapitel II – Finanzierung und Durchführung

17 Die für die Fazilität vorgesehenen Mittel belaufen sich auf höchstens 50 Milliarden Euro für den Zeitraum 2024–2027. Die Fazilität soll im Rahmen der Revision des MFR¹⁸ finanziert werden, und zwar durch

- a) die "Ukrainereserve", ein neues besonderes Instrument, das "über die Obergrenzen des MFR hinausgeht" und zur Finanzierung nicht rückzahlbarer Unterstützung eingerichtet werden soll;
- b) Darlehen, die durch Anleihetransaktionen auf den Finanzmärkten finanziert werden und durch den "Handlungsspielraum" des EU-Haushalts "über die Obergrenzen des MFR hinaus" garantiert sind (siehe Ziffern **38–42**).

Ein besonderes Instrument innerhalb des EU-Haushalts, das aber über die MFR-Obergrenzen hinausgeht

18 Zur Finanzierung der nicht rückzahlbaren Unterstützung im Rahmen der Fazilität für die Ukraine schlägt die Kommission vor, ein neues thematisches besonderes Instrument, die Ukrainereserve, einzurichten. Die Reserve soll Teil des EU-Haushalts sein, würde aber "über die Obergrenzen des MFR hinaus" eingerichtet. Die Entscheidung, ein besonderes Instrument einzurichten, hat bestimmte Vorteile, etwa die Erhöhung der Sichtbarkeit und Flexibilität der EU-Unterstützung für die Ukraine,

¹⁷ Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 16 Absatz 2 des Vorschlags.

¹⁸ COM(2023) 337, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens, Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b und Artikel 1 Nummer 3 betreffend die Einfügung von Artikel 10b.

die in einem höchst außergewöhnlichen und sich rasch wandelnden Kontext bereitgestellt werden muss.

19 Allgemein gilt jedoch, dass Instrumente, die über die MFR-Obergrenzen hinausgehen, nur in Ausnahmefällen eingerichtet werden sollten, um auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren und wenn besondere Umstände vorliegen. In seinem 2023 veröffentlichten Bericht über die Finanzlandschaft der EU empfahl der Hof der Kommission, "innerhalb des bestehenden Rahmens sicher[zu]stellen, dass für jedes von ihr vorgeschlagene neue Instrument eine Bewertung der gewählten Gestaltung und der Notwendigkeit zur Schaffung dieses Instruments innerhalb oder außerhalb des EU-Haushalts vorgenommen wurde"¹⁹.

20 Die Kommission rechtfertigte die Entscheidung für ein besonderes Instrument damit, dass "[d]er EU-Haushalt [...] durch Flexibilität und die Neugewichtung von Prioritäten zwar enorme Hilfe leisten [konnte], aber der MFR 2021–2027 [...] nicht darauf ausgelegt [war], die Folgen eines Krieges in Europa zu bewältigen"²⁰. Die Kommission erläuterte ferner, dass die Mittel unter der MFR-Rubrik 6 aus verschiedenen Gründen ausgeschöpft seien. Dies gelte auch für das Polster des Instruments "NDICI/Europa in der Welt", von dem fast 80 % bereits in Anspruch genommen oder verplant seien, ein Drittel davon für die Ukraine²¹. Sie wies darauf hin, dass es einer strukturellen Lösung bedürfe, um die Ukraine auch während der Restlaufzeit des derzeitigen MFR unterstützen zu können²². Vor Kurzem hat die Kommission eine Revision des MFR vorgeschlagen, die eine Anhebung der Obergrenze der MFR-Rubrik 6 um 10,5 Millionen Euro umfassen würde²³. Die Kommission vertrat dabei jedoch die Auffassung, dass eine Anhebung der Obergrenze der MFR-Rubrik 6 unter Einbeziehung der Reserve in den MFR nicht geeignet wäre. Sie begründet dies damit, dass sich ein etwaiger künftiger Anstieg des Finanzierungsbedarfs der Ukraine

¹⁹ [Sonderbericht 05/2023](#): "Die Finanzlandschaft der EU: ein Flickwerk, das weitere Vereinfachung und mehr Rechenschaftspflicht erfordert", Empfehlung 1 Buchstabe a.

²⁰ [COM\(2023\) 337](#), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens, S. 2.

²¹ [SWD\(2023\) 336](#), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Halbzeitrevision des MFR 2021–2027, 20. Juni 2023, S. 23-24.

²² Ebd., S. 29.

²³ [Mitteilung über die Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027](#), S. 8.

erneut negativ auf die anderen Ausgabenprogramme im Rahmen der MFR-Rubrik 6 auswirken könnte²⁴.

21 Die Kommission ist der Auffassung, dass mit der Einrichtung der Ukrainereserve als besonderes Instrument auf eine beispiellose Situation reagiert wird. Es muss darauf hingewiesen werden, dass sich der Höchstbetrag, der im Rahmen der Ukrainereserve ausgegeben werden könnte, auf 16,7 Milliarden Euro pro Jahr beläuft²⁵; dies entspräche fast 10 % des Jahreshaushalts der EU. Auch wenn der Hof den außergewöhnlichen Charakter dieses besonderen Instruments nicht infrage stellt, weist er doch nachdrücklich darauf hin, dass künftig jegliche unnötige Vervielfachung besonderer Instrumente vermieden und stattdessen die Nutzung der bestehenden Instrumente innerhalb des MFR maximiert werden muss.

Aufteilung der Mittel auf die Säulen

22 In Artikel 6 ist eine indikative Aufteilung der Mittel auf die drei Säulen der Fazilität festgelegt (siehe [Tabelle 1](#)). Die Aufteilung von insgesamt zwei Dritteln für Darlehen und einem Drittel für nicht rückzahlbare Unterstützung (Finanzhilfen, Garantien und Zinszuschüsse) ist nur indikativ; die Festlegung der Aufteilung erfolgt jedes Jahr bei der Annahme des jährlichen EU-Haushaltsplans²⁶, wodurch die Fazilität für die Ukraine die erforderliche Flexibilität erhält.

²⁴ Befragung von Kommissionsbediensteten vom 25. Juli 2023.

²⁵ [COM\(2023\) 337](#), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens, Artikel 1 Nummer 3 betreffend die Einfügung von Artikel 10b Absatz 2.

²⁶ Dem Vorschlag für eine [Verordnung zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine](#) beigefügter Finanzbogen, S. 5 und 11.

Tabelle 1 – Fazilität für die Ukraine

Säule I Ukraine-Plan	Säule II Investitionsrahmen für die Ukraine	Säule III Hilfsprogramme
<p>39 Milliarden Euro:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 33 Milliarden Euro an Darlehen — 6 Milliarden Euro an Finanzhilfen 	<p>8 Milliarden Euro für Garantien, Finanzierungsinstrumente und Mischfinanzierungen (einschließlich rund 6,2 Milliarden Euro für Rückstellungen und 1,8 Milliarden Euro für Finanzhilfen), die Investitionen in Höhe von voraussichtlich 17,8 Milliarden Euro mobilisieren</p>	<p>2,5 Milliarden Euro:</p> <ul style="list-style-type: none"> — rund 1,53 Milliarden Euro für Fremdkapitalkosten — rund 1 Milliarde Euro für Reformen im Vorfeld des Beitritts und für die Zivilgesellschaft
<p>Unterstützung von Reformen, die für den EU-Beitritt sowie für Erholung, Wiederaufbau und Modernisierung erforderlich sind</p> <p>Unterstützung für dringenden Finanzbedarf zur Erbringung ununterbrochener öffentlicher Dienstleistungen (z. B. Schulen, Krankenhäuser und Sozialleistungen)</p>	<p>Mechanismus zur Risikominderung, der Anlegern mittels internationaler Finanzinstitutionen zur Verfügung steht, um Investitionen zu erhöhen und neue Investoren zu gewinnen</p> <p>Unterstützung des ukrainischen Privatsektors</p>	<p>Technische Hilfe für die Regierung (legislativer Besitzstand der EU, Strukturreformen)</p> <p>Aufbau von Kapazitäten für die Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene</p> <p>Unterstützung für die Zivilgesellschaft</p> <p>Fremdkapitalkostenzuschüsse für Darlehen im Rahmen von Säule I</p> <p>Sonstige Maßnahmen wie die Arbeit des Prüfungsausschusses</p>
<p>Bis zu 500 Millionen Euro an administrativer Hilfe durch die Kommission</p>		

Hinweis: Alle in Tabelle 1 aufgeführten Beträge sind indikativ. Der für Säule II vorgesehene Betrag (8 Milliarden Euro) sollte nicht mit der Gesamtgarantiekapazität von 8,9 Milliarden Euro der Garantie für die Ukraine gemäß Artikel 30 verwechselt werden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des (dem Vorschlag zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine beigefügten) Finanzbogens und des Informationsblatts der Kommission [A new Ukraine Facility](#), 20. Juni 2023.

23 Ab 2024 soll die Fazilität die bilaterale Unterstützung, die der Ukraine im Rahmen der Verordnung über das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit

und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt ("[NDICI-Verordnung](#)")²⁷ gewährt würde, die Darlehen im Rahmen der Makrofinanzhilfe+ (MFA+) und die Hilfe, "die die Ukraine als Bewerberland normalerweise im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe erhalten würde", ersetzen²⁸. Dennoch soll die Ukraine auch weiterhin für regionale, grenzübergreifende, thematische und Krisenreaktionsprogramme in Betracht kommen, die im Rahmen des NDICI finanziert werden. Auch bilaterale Programme, die vor der Einrichtung der Fazilität im Rahmen des NDICI angenommen wurden, werden wie geplant weiterlaufen.

24 Die Fazilität ist weder für humanitäre Hilfe und Unterstützung von Kriegsflüchtlingen bestimmt, die weiterhin über die bestehenden Instrumente finanziert wird, noch für militärische Hilfe (diese wird außerhalb des EU-Haushalts finanziert)²⁹. Damit die Mittel in Abstimmung mit anderen Gebern ausgegeben werden können, soll im Rahmen der Fazilität die [multilaterale Geberkoordinierungsplattform der G7](#), eine spezielle internationale Koordinierungsplattform unter dem Ko-Vorsitz der Kommission, in der die Ukraine, die G7-Mitglieder³⁰, die EU, die Europäische Investitionsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank vertreten sind, in vollem Umfang genutzt werden.

Ausnahmen von der Haushaltsordnung

25 Der Vorschlag enthält insgesamt zwölf Ausnahmen von der [Haushaltsordnung](#); die meisten davon sind mit den in der [NDICI-Verordnung](#) enthaltenen Ausnahmen vergleichbar. Dadurch erhält die Fazilität die Flexibilität, die erforderlich ist, damit nicht ausgegebene Mittel in einem anderen Jahr verwendet werden können. Eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Dotierung von Darlehen an Drittländer könnte jedoch ein erhebliches Risiko für den EU-Haushalt darstellen (siehe Ziffern [38–42](#) zu Darlehen).

26 Darüber hinaus enthält der Vorschlag in Bezug auf Säule II zwei Ausnahmen von der NDICI-Verordnung, die es ermöglichen, ein separates Garantieinstrument mit

²⁷ [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.

²⁸ Begründung des Vorschlags, S. 5, und Finanzbogen, Punkt 1.5.4.

²⁹ Erwägungsgrund 16 des Vorschlags.

³⁰ Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.

einem spezifischen Garantieportfolio zu schaffen. Alle Ausnahmen sind in [Anhang III](#) aufgeführt.

Außerordentliche Finanzierung

27 Nach Artikel 13 Absatz 1 des Vorschlags kann der Ukraine "unter hinreichend begründeten außergewöhnlichen Umständen, insbesondere wenn eine deutliche Verschärfung des Krieges es der Ukraine unmöglich macht, die an die Formen der Unterstützung im Rahmen dieser Verordnung geknüpften Bedingungen zu erfüllen", eine außerordentliche Finanzierung gewährt werden. Aus Artikel 13 und Erwägungsgrund 25 geht jedoch nicht hervor, nach welchen Kriterien und wie lange die außerordentliche Finanzierung gewährt werden soll. In Artikel 13 Absatz 2 heißt es, dass die außerordentliche Finanzierung durch einen Durchführungsbeschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission erfolgen würde. Abgesehen vom ursprünglichen Beschluss des Rates gibt es jedoch im Laufe der Zeit wenig Kontrolle über eine solche außergewöhnliche Maßnahme. Dieser Ansatz birgt potenziell ein hohes Risiko für den EU-Haushalt. **Die Kommission und die Gesetzgeber sollten daher in Erwägung ziehen**, die Geltungsdauer des Durchführungsbeschlusses des Rates auf einen bestimmten Zeitraum zu beschränken, um dann erneut zu prüfen, ob die Lage in der Ukraine nach wie vor die Gewährung der außerordentlichen Finanzierung rechtfertigt.

Kapitel III – Säule I: Ukraine-Plan

Ukraine-Plan

28 Um die nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung und die Darlehen zu erhalten, die im Rahmen von Säule I vorgesehen sind, wird die Regierung der Ukraine den Ukraine-Plan ausarbeiten, der ihre "Vision [...] für die Erholung, den Wiederaufbau und die Modernisierung des Landes sowie für die Reformen, die sie im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses durchzuführen beabsichtigt", umfasst³¹. Der Plan sollte "die Grundlage für die Unterstützung im Rahmen der ersten Säule der Fazilität bilden [und] als Referenz für die Unterstützung im Rahmen der zweiten und dritten Säule der Fazilität dienen"³². Nach Ansicht der Kommission sollte es sich bei dem Plan um ein einziges umfassendes Dokument handeln, das den Wiederaufbaubedarf des Landes abdeckt, d. h. über den Anwendungsbereich der Fazilität für die Ukraine hinausgeht.

³¹ Vorschlag, S. 3.

³² Erwägungsgrund 67 des Vorschlags.

Der Plan könnte anderen Gebern als Grundlage für die Ermittlung ihrer vorrangigen Finanzierungsbereiche beim Wiederaufbau des Landes dienen.

29 Der Plan muss einen Zeitplan für die Auszahlungen und eine Reihe von Bedingungen enthalten, die sich erstens auf "wesentliche Anforderungen" wie makrofinanzielle Stabilität, Haushaltsaufsicht und die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und zweitens auf die im Plan vorgesehenen Reformen und Investitionen beziehen³³. Vierteljährliche Anträge auf Zahlung sollen es der Kommission ermöglichen, die Erfüllung der einschlägigen Bedingungen zu überprüfen, bevor sie die Mittel auszahlt. Gelangt die Kommission zu der Einschätzung, dass die Fortschritte bei den Reformen nicht zufriedenstellend waren, so kann sie die entsprechenden Beträge einbehalten, bis die Ukraine die einschlägigen Bedingungen erfüllt hat³⁴. Hat die Ukraine innerhalb von 12 Monaten nach der ersten negativen Bewertung nicht die erforderlichen Schritte unternommen, so kürzt die Kommission die an die Ukraine auszahlende Gesamthilfe proportional zu dem Teil, der den einschlägigen Bedingungen entspricht³⁵.

30 Darüber hinaus kann die Kommission die an die Ukraine auszahlende Unterstützung kürzen, wenn Unregelmäßigkeiten, Betrug, Korruption und Interessenkonflikte, die von der Ukraine nicht behoben wurden, festgestellt wurden, oder schwerwiegende Bedenken in diesem Zusammenhang bestehen³⁶. Die Kommission kann eine solche Entscheidung auch auf Berichte des Prüfungsausschusses und Informationen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) stützen. Berichte des Hofes werden in diesem Zusammenhang jedoch nicht genannt. Daher **sollten die Kommission und die Gesetzgeber in Erwägung ziehen**, am Ende von Artikel 25 Absatz 7 ausdrücklich Berichte des Hofes zu nennen.

31 Gleichzeitig ist im Vorschlag vorgesehen, dass "ab dem 1. Januar 2023 begonnene" Maßnahmen³⁷ im Rahmen des Plans für eine Unterstützung infrage kommen. Gemäß der [Haushaltsordnung](#) ist jedoch eine rückwirkende Förderfähigkeit nur unter strengen, in Artikel 193 festgelegten Voraussetzungen möglich. Um die Anforderungen dieses Artikels zu erfüllen, ist es wichtig, dass alle Finanzhilfen,

³³ Erwägungsgrund 69 und Artikel 15 Absatz 2 des Vorschlags.

³⁴ Artikel 25 Absatz 5 des Vorschlags.

³⁵ Artikel 25 Absatz 6 des Vorschlags.

³⁶ Artikel 25 Absatz 7 des Vorschlags.

³⁷ Erwägungsgrund 68 und Artikel 15 Absatz 4 des Vorschlags.

hinsichtlich derer festgestellt wird, dass sie 2023 begonnen haben, hinreichend begründet und ordnungsgemäß als Ausnahmen dokumentiert werden.

32 Im Juli 2023 hatte die Regierung der Ukraine bereits mit der Ausarbeitung des Plans begonnen und darin die gewünschten Reformen und die Bedingungen für Zahlungen dargelegt³⁸. Die Ukraine hat die Möglichkeit, der Kommission einen Entwurf des Plans vorzulegen; die Kommission wird den Plan jedoch erst bewerten, nachdem er von der ukrainischen Regierung fertiggestellt worden ist. Anschließend legt die Kommission den Plan und dessen Bewertung dem Rat zur Billigung vor³⁹. Dieses Verfahren zur Entwicklung des Ukraine-Plans stärkt mit Sicherheit die Eigenverantwortung des Landes für den Plan. Es lässt der ukrainischen Regierung jedoch auch erheblichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Auszahlungsbedingungen. Außerdem ist im Vorschlag nicht ausdrücklich festgelegt, dass die Kommission die Ukraine auffordern kann, den Plan zu überarbeiten und/oder zu ändern.

33 Was die Auszahlungsbedingungen betrifft, so besteht die Gefahr, dass die im Ukraine-Plan festzulegenden Bedingungen nicht ehrgeizig genug und die zugrunde liegenden Indikatoren nicht hinreichend klar und messbar sind⁴⁰. In seinem Bericht aus dem Jahr 2016 über die EU-Hilfe für die Ukraine stellte der Hof fest, dass aus den Finanzierungsvereinbarungen für *Budgethilfe* die Schritte und Meilensteine im Hinblick auf die Messung des "zufriedenstellenden Fortschritt[s]" nicht immer eindeutig hervorgingen⁴¹. Im Laufe der Zeit gab es erhebliche Probleme mit der unmittelbaren Verwendbarkeit und Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Daten⁴². Bei den Bedingungen im Zusammenhang mit Darlehen, die im Zeitraum 2013–2015 gewährt wurden, unterschieden sich die einzelnen Programme hinsichtlich der genauen Wortwahl, mit der die Bewertung des Fortschritts beschrieben wurde. Darüber hinaus gab es keine eindeutigen Schwellenwerte für die Bewertung der teilweisen Erfüllung der Bedingungen⁴³. Die vom Hof im Jahr 2016 festgestellten Schwierigkeiten machen deutlich, wie wichtig eindeutig festgelegte Bedingungen und Etappenziele sind. Ohne

³⁸ Pressemitteilung zur [5. Sitzung des Lenkungsausschusses der Geberkoordinierungsplattform der G7 für die Ukraine](#), 26. Juli 2023.

³⁹ Artikel 17, 18 und 19 des Vorschlags.

⁴⁰ Ähnliche Bemerkungen wurden im [Sonderbericht 32/2016](#) über die EU-Hilfe für die Ukraine vorgebracht.

⁴¹ [Sonderbericht 32/2016](#) über die EU-Hilfe für die Ukraine, Ziffer 38.

⁴² Ebd., Ziffern 71–72.

⁴³ Ebd., Ziffer 40 und Kasten 2.

sie könnte es zu Anfechtungen während des Bewertungsprozesses und zu unnötigen Verzögerungen bei der Auszahlung kommen⁴⁴.

34 Ein weiteres Risiko, auf das der Hof in seinem Bericht von 2016 hingewiesen hatte, bestand darin, dass die Kommission nicht genügend Gewicht auf die wirksame Umsetzung und Nachhaltigkeit von Reformen legt. Beispielsweise wurden bereits angenommene Rechtsvorschriften und deren Neuerungen (etwa das Gesetz zur Vergabe öffentlicher Aufträge) zurückgenommen, und es kam zu Rückschritten bei der Stabilität des Managements der öffentlichen Verwaltung⁴⁵. Ebenso wies der Hof in seinem 2021 veröffentlichten Bericht über die Bekämpfung der Großkorruption in der Ukraine darauf hin, dass "[d]ie Nachhaltigkeit der Interventionen der Kommission und die Unterstützung für Reformen [...] ständig gefährdet" sind⁴⁶. Aus dem Vorschlag geht nicht eindeutig hervor, wie die Kommission sicherstellen will, dass dieses Risiko gemindert wird. Im Vorschlag wird lediglich festgestellt, dass "[d]ie zufrieden stellende Erfüllung" der Bedingungen voraussetzt, "dass die Maßnahmen im Zusammenhang mit den Schritten, deren zufrieden stellende Erfüllung die Ukraine erreicht hat, von der Ukraine nicht rückgängig gemacht wurden"⁴⁷. Aus dem Vorschlag geht auch nicht klar hervor, was die "zufrieden stellende Erfüllung" der Bedingungen tatsächlich bedeuten soll. Daher **sollte die Kommission in Erwägung ziehen**, klare Bewertungskriterien festzulegen.

35 Da schließlich der Ukraine-Plan einen "übergreifenden Rahmen" für die Verwirklichung der Ziele der Fazilität bieten soll, und angesichts der oben beschriebenen Risiken **sollten die Kommission und die Gesetzgeber in Erwägung ziehen**, Artikel 18 so zu ändern, dass die Kommission (nach ihrer Bewertung des Plans) nicht nur *Stellungnahmen* zum Ukraine-Plan *abgeben*, sondern die Ukraine auch auffordern kann, den Plan entsprechend zu *überarbeiten* und/oder zu *ändern*. Eine solche Überarbeitung würde dem in Artikel 18 Absätze 3 und 4 der [Interreg-Verordnung](#)⁴⁸ festgelegten Genehmigungsverfahren für grenzübergreifende Programme, an denen die Ukraine teilnimmt, entsprechen.

⁴⁴ Ebd., Empfehlung 2.

⁴⁵ Ebd., Ziffern 12, 13 und 49 und Kasten 3.

⁴⁶ [Sonderbericht 23/2021](#) über die Bekämpfung der Großkorruption in der Ukraine, Ziffer 55.

⁴⁷ Artikel 25 Absatz 3 des Vorschlags.

⁴⁸ [Verordnung \(EU\) 2021/1059](#) über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel "Europäische territoriale Zusammenarbeit" (Interreg).

Vorfinanzierungen und außerordentliche Brückenfinanzierung

36 Die Maßnahmen im Rahmen des Ukraine-Plans sollen durch Finanzhilfen in Höhe von rund 6 Milliarden Euro und durch Darlehen finanziert werden, für die im Vorschlag ein Richtbetrag von 33 Milliarden Euro vorgesehen ist. Mit der Vorlage des Ukraine-Plans kann die Ukraine eine Vorfinanzierung beantragen (siehe [Tabelle 1](#)). Unter bestimmten Bedingungen könnte die Ukraine bis zu 7 % der gesamten Unterstützung im Rahmen von Säule I als Vorfinanzierung erhalten. Dies könnte bis zu 2,7 Milliarden Euro an Vorfinanzierungen entsprechen.

37 Bei einem weiteren Szenario, nämlich falls sich die Vorlage und/oder Annahme des Ukraine-Plans verzögert, besteht die Gefahr, dass mit der Durchführung der Fazilität nicht wie geplant am 1. Januar 2024 begonnen werden kann. In einem solchen Fall könnte die Kommission beschließen, eine "außerordentliche Brückenfinanzierung"⁴⁹ zu aktivieren, die in den ersten Monaten des Jahres 2024 den dringenden Finanzierungsbedarf der Ukraine decken würde. Dies würde bedeuten, dass der Ukraine bis zu 4,5 Milliarden Euro (bis zu 1,5 Milliarden Euro pro Monat über einen Zeitraum von bis zu drei Monaten) ausgezahlt würden, sofern recht allgemein formulierte Bedingungen erfüllt sind, etwa wenn die Ukraine "zufrieden stellende[...] Fortschritte" bei der Ausarbeitung des Plans macht.

Darlehen zu sehr günstigen Konditionen

38 Wie oben dargelegt, ist im Vorschlag ein Richtbetrag in Höhe von 33 Milliarden Euro für Darlehen an die Ukraine vorgesehen. Dabei würde es sich um Darlehen zu sehr günstigen Konditionen handeln, d. h. mit einer Laufzeit von bis zu 35 Jahren; die Tilgung würde erst ab 2034 beginnen und mit Fremdkapitalkostenzuschüssen für Zinsen und andere Kosten einhergehen⁵⁰. Die Kommission würde die Darlehen an die Ukraine finanzieren, indem sie die erforderlichen Mittel auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten aufnimmt.

39 Abweichend von der NDICI-Verordnung und der Haushaltsordnung werden die Darlehen nicht durch die Garantie für Außenmaßnahmen abgesichert, und es wird keine Dotierung gebildet⁵¹. Stattdessen sollen die Darlehen durch den "Handlungsspielraum" des EU-Haushalts abgesichert werden. Dies bedeutet, dass das

⁴⁹ Artikel 24 des Vorschlags.

⁵⁰ Erwägungsgrund 75 und Artikel 21 des Vorschlags.

⁵¹ Artikel 21 Absätze 3 und 4 des Vorschlags.

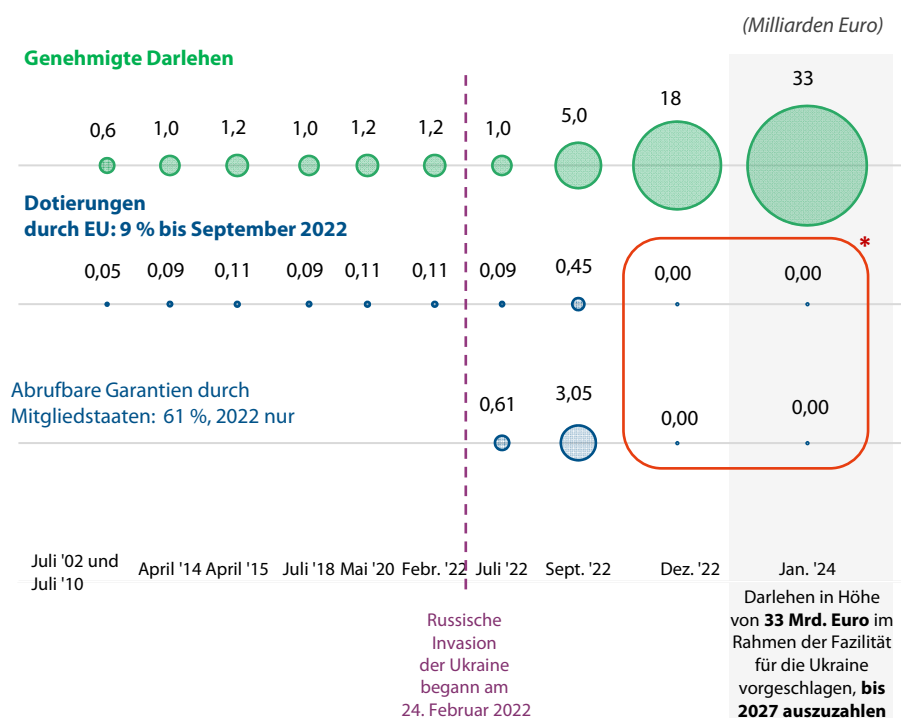
Risiko, dass die Ukraine diese Darlehen nicht bedienen kann, direkt von künftigen EU-Haushalten getragen würde.

40 Der "Handlungsspielraum" ist die Marge zwischen den im MFR festgelegten Ausgabenobergrenzen und der Eigenmittelobergrenze; bis zu dieser kann die Kommission – als letzte Möglichkeit – Mittel von den Mitgliedstaaten einfordern, um die Schulden der EU zu bedienen. Im Dezember 2020 wurde die Eigenmittelobergrenze von 1,23 % auf 1,40 % des gemeinsamen Bruttonationaleinkommens der 27 Mitgliedstaaten angehoben⁵².

41 Ferner muss darauf hingewiesen werden, dass die Dotierung für alle Darlehen aus dem EU-Haushalt an Drittländer zuvor auf 9 % des Darlehenswerts festgesetzt war, um die Anforderung gemäß Artikel 211 Absatz 1 der Haushaltsordnung zu erfüllen. 2022 einigten sich die Mitgliedstaaten sogar darauf, für die außerordentlichen Darlehen an die Ukraine zusätzliche abrufbare Garantien in Höhe von bis zu 61 % zur Verfügung zu stellen, wodurch sich die Haushaltsdeckung auf insgesamt 70 % erhöht. Allerdings ist weder für die 2023 im Rahmen der Makrofinanzhilfe + (MFA+) ausgezahlten Darlehen in Höhe von 18 Milliarden Euro noch für die im Rahmen der Fazilität für die Ukraine vorgeschlagenen Darlehen in Höhe von 33 Milliarden Euro eine Dotierung erforderlich. Aus [Abbildung 2](#) sind die früheren und derzeit vorgeschlagenen Darlehen an die Ukraine ersichtlich.

⁵² Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, 14. Dezember 2020.

Abbildung 2 – Zeitschiene der genehmigten MFA-Darlehen und im Rahmen der Ukraine-Fazilität vorgeschlagenen Darlehen



- * Für die 18 Mrd. Euro an Darlehen in Form von MFA+ (genehmigt im Dez. 2022) und die im Rahmen der Fazilität für die Ukraine vorgeschlagenen 33 Mrd. Euro werden **keine Dotierungen** gebildet. Diese Darlehen sind durch den Haushaltsspielraum abzusichern.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Abbildung 2.18 im Jahresbericht 2022 des Hofes und des Vorschlags zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine.

42 2022 wies der Hof in seiner Stellungnahme zur *diversifizierten Finanzierungsstrategie* der EU auf die Risiken hin, die sich daraus ergeben, dass Darlehen direkt durch den Handlungsspielraum des EU-Haushalts abgesichert werden⁵³. Im kürzlich veröffentlichten Jahresbericht 2022 des Hofes wird betont, dass "[e]twaige künftige Verluste im Zusammenhang mit der MFA+ [...] durch künftige EU-Haushalte oder durch den "Spielraum" zwischen der MFR-Obergrenze und der Eigenmittelobergrenze gedeckt werden" müssen⁵⁴. In dem Bericht wurde auch auf

⁵³ [Stellungnahme 07/2022](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme [2022/0370 (COD)], insbesondere Ziffern 15–17.

⁵⁴ [Jahresbericht 2022 des Hofes](#), Kapitel 2 über Haushaltsführung und Finanzmanagement, Ziffer 2.44.

einen erheblichen Anstieg der Exposition des EU-Haushalts im Zusammenhang mit der Ukraine hingewiesen⁵⁵. Die vorgeschlagenen Darlehen in Höhe von 33 Milliarden Euro würden unweigerlich zusätzlichen Druck auf den "Handlungsspielraum" des Haushalts ausüben.

43 Die Kommission bewertet im Rahmen ihrer öffentlich zugänglichen Jahresberichte über Eventualverbindlichkeiten⁵⁶ regelmäßig, ob mit dem "Handlungsspielraum" die zusätzlichen Eventualverbindlichkeiten gedeckt werden können. Für die Zwecke der Fazilität für die Ukraine hat die Kommission eine interne Analyse ausgearbeitet und diese auch dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Verfügung gestellt. In diesem den Prüfern zur Verfügung gestellten Dokument weist die Kommission darauf hin, dass der Handlungsspielraum, selbst wenn er mehreren Stresstests ausgesetzt wird, offensichtlich einen großen Sicherheitspuffer für die finanzielle Leistungsfähigkeit der EU zur Deckung ihrer Verbindlichkeiten darstellt.

44 Angesichts der zunehmenden Exposition künftiger EU-Haushalte gegenüber Verbindlichkeiten und im Einklang mit dem Vorsichtsprinzip sollten **die Kommission und die Gesetzgeber jedoch in Erwägung ziehen**, die Garantie durch den "Handlungsspielraum" um zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen – wie Dotierungen – zu ergänzen, um einen plötzlichen und unerwarteten Ausfall der Ukraine zu decken. Dies würde den Mitgliedstaaten Zeit geben, sich auf etwaige erforderliche Beiträge vorzubereiten.

45 Darüber hinaus **sollte die Kommission in Erwägung ziehen**, im nächsten Jahresbericht über Eventualverbindlichkeiten eine Analyse des "Handlungsspielraums" für die Deckung zusätzlicher Eventualverbindlichkeiten, die sich aus der vorgeschlagenen Fazilität für die Ukraine ergeben, zu veröffentlichen. Dadurch würde die Öffentlichkeit Zugang zu diesen wichtigen Informationen erhalten.

Transparenz in Bezug auf Empfänger von Finanzmitteln

46 Eine entscheidende Maßnahme zur Erhöhung der Transparenz ist die Pflicht der Ukraine, "Daten zu Personen und Organisationen, die für die Durchführung der Reformen und Investitionen, die in dem in diesem Kapitel genannten Ukraine-Plan festgelegt sind, Finanzmittel in Höhe von mehr als 500 000 EUR erhalten", zu

⁵⁵ Ebd., Ziffer 2.64.

⁵⁶ COM(2022) 560, Bericht der Kommission über Finanzierungsinstrumente, Haushaltsgarantien, finanziellen Beistand und Eventualverbindlichkeiten, 28. Oktober 2022.

veröffentlichen⁵⁷. Aus dem Vorschlag geht jedoch nicht hervor, ob dieser Betrag der kumulierten Summe aller Mittel entspricht, die eine Person oder Organisation erhalten könnte, oder ob eine Person oder Organisation mehrere kleinere Beträge unterhalb der Veröffentlichungsschwelle erhalten könnte. Um Fehlinterpretationen zu vermeiden, **sollten die Kommission und die Gesetzgeber in Erwägung ziehen**, dies in Artikel 26 Absatz 1 klarzustellen.

47 Es muss darauf hingewiesen werden, dass in Artikel 26 Absatz 3 auch Ausnahmen von dieser Veröffentlichungspflicht vorgesehen sind. Die Informationen über Empfänger "werden nicht veröffentlicht, wenn die Offenlegung [...] die geschäftlichen Interessen der Empfänger ernsthaft beeinträchtigen könnte". Diese Ausnahme bietet jedoch möglicherweise Raum für die Umgehung der Meldepflicht. Um dieses Risiko zu verringern, **sollten die Kommission und die Gesetzgeber in Erwägung ziehen**, Artikel 26 Absätze 3 und 4 dahin gehend zu ändern, dass alle Ausnahmefälle der Kommission gemeldet werden müssen. Erforderlichenfalls könnten diese Fälle anonymisiert veröffentlicht werden.

Kapitel IV – Säule II: Investitionsrahmen für die Ukraine

48 Säule II besteht aus einem spezifischen *Investitionsrahmen für die Ukraine*, der weitgehend auf dem Modell des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung plus (EFSD+) basiert⁵⁸. Mit ihm werden Mischfinanzierungsmaßnahmen (bestehend aus Darlehen und EU-Finanzhilfen) und Garantien finanziert, durch die das Risiko privater und öffentlicher Investitionen gemindert sowie zusätzliche und neue Investitionen in die Ukraine angezogen werden sollen⁵⁹. Obwohl er andere bestehende Finanzierungsinstrumente ergänzt, ist im Vorschlag die Schaffung einer Garantie für die Ukraine vorgesehen, die unabhängig von der bestehenden, im Rahmen des EFSD+ finanzierten Garantie für Außenmaßnahmen ist. Mit der Garantie für die Ukraine können künftig Maßnahmen in Höhe von bis zu 8,9 Milliarden Euro abgesichert werden. Die Dotierung für die Garantie soll schrittweise gebildet werden und die Dotierungsquote zunächst 70 % betragen⁶⁰ (anders als bei den in den Ziffern **38–42** beschriebenen Darlehen).

⁵⁷ Artikel 26 des Vorschlags.

⁵⁸ Der EFSD+ wird gemäß Kapitel IV der [NDICI-Verordnung](#) eingerichtet.

⁵⁹ Artikel 27 des Vorschlags.

⁶⁰ Artikel 30 und Artikel 31 Absatz 1 des Vorschlags.

49 Ein Risiko im Zusammenhang mit Säule II besteht darin, dass die Garantievereinbarungen für die Ukraine zu spät geschlossen werden. Gemäß dem Vorschlag soll die Frist für den Abschluss von Garantievereinbarungen am 31. Dezember 2027 ablaufen⁶¹, was mit dem Ende des Durchführungszeitraums der Fazilität zusammenfallen würde. Die Erfahrungen mit dem EFSD⁶² und dem EFSD+ deuten darauf hin, dass es mehrere Jahre dauert, bis solche Garantieprogramme mit förderfähigen Gegenparteien geschlossen werden. Sobald die Garantievereinbarungen für die Ukraine in Kraft sind, haben die förderfähigen Gegenparteien bis zu drei Jahre Zeit "für die Unterzeichnung von Verträgen mit Finanzintermediären oder Endempfängern"⁶³. Theoretisch könnten diese Verträge erst Ende 2030 unterzeichnet werden. Es besteht daher die Gefahr, dass die Garantieprogramme erst gegen Ende oder sogar nach Ablauf des für die Fazilität vorgesehenen Durchführungszeitraums (2024–2027) wirksam werden. Um die Umsetzung der Garantie für die Ukraine zu beschleunigen, **sollten die Kommission und die Gesetzgeber in Erwägung ziehen**, die in Artikel 30 Absätze 3 und 7 vorgesehenen Fristen zu verkürzen.

50 Darüber hinaus wies der Hof in seinem 2021 veröffentlichten Bericht über die Ukraine darauf hin, dass der ukrainische Markt durch die Präsenz von Oligopolen (staatliche Unternehmen), die von Oligarchen geführt werden, verzerrt wird. In diesem Zusammenhang hat die Kommission die Empfehlung des Hofes akzeptiert, "diejenigen Unternehmen [zu] ermitteln, die unter oligarchischem Einfluss stehen und Hindernisse für den freien und fairen Wettbewerb schaffen, und deren Unterstützung (über Projekte, Darlehen und Garantien) [zu] vermeiden"⁶⁴. Die Bestimmungen der Garantie für die Ukraine bieten jedoch keine Grundlage für den Ausschluss bestimmter Endempfänger. Um einen fairen Wettbewerb zu fördern, **sollten die Kommission und die Gesetzgeber daher in Erwägung ziehen**, Artikel 30 so zu ändern, dass sichergestellt wird, dass Unternehmen, die unter oligarchischem Einfluss stehen, keine Unterstützung erhalten.

⁶¹ Artikel 30 Absatz 3 des Vorschlags.

⁶² [Stellungnahme 07/2020](#) zum Bericht der Kommission über die Durchführung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung, Ziffern 31 und 34.

⁶³ Artikel 30 Absatz 7 des Vorschlags.

⁶⁴ [Sonderbericht 23/2021](#) über die Bekämpfung der Großkorruption in der Ukraine, Empfehlung 3 Buchstabe a.

Kapitel V – Säule III: Beitrittsilfe und Unterstützungsmaßnahmen der Union

51 Mit einer indikativen Mittelausstattung von 2,5 Milliarden Euro ist Säule III im Vergleich zu den anderen Säulen kleiner. Im Rahmen dieser Säule soll jedoch Unterstützung geleistet werden, die während des EU-Erweiterungsprozesses von größter Bedeutung ist. Säule III umfasst technische Hilfe und andere Unterstützungsmaßnahmen, darunter die Bereitstellung von Fachwissen im Zusammenhang mit den Reformen sowie andere Formen der Unterstützung, die die EU den Heranführungsländern normalerweise zur Verfügung stellt, damit diese sich an den legislativen Besitzstand der EU anpassen und sich schrittweise in den Binnenmarkt integrieren können. Die Säule beinhaltet auch den Aufbau von Kapazitäten für lokale Behörden und die Zivilgesellschaft sowie Unterstützung für die Durchsetzung der internationalen Gerichtsbarkeit.

52 Säule III soll außerdem Fremdkapitalkostenzuschüsse für im Rahmen von Säule I gewährte Darlehen abdecken⁶⁵. Nach Schätzungen der Kommission könnten sich die Fremdkapitalkosten im Zeitraum 2025–2027 auf 1,53 Milliarden Euro belaufen. Darüber hinaus soll im Rahmen dieser Säule auch die Arbeit des Prüfungsausschusses finanziert werden.

53 Infolgedessen würde der für Reformen im Vorfeld des Beitritts und für die Zivilgesellschaft zur Verfügung stehende Betrag (siehe Ziffer **51**) bei etwa 1 Milliarde Euro liegen, was weniger als 40 % der im Rahmen von Säule III vorgesehenen Unterstützung entspricht.

Kapitel VI – Schutz der finanziellen Interessen der Union

54 Im Vorschlag wird betont, dass die Prüfungs- und Kontrollmechanismen gestärkt werden müssen, um den Risiken von Betrug und Korruption entgegenzuwirken. Insbesondere sollen im Rahmenabkommen "spezifische Regelungen für die Verwaltung, Kontrolle, Aufsicht, Überwachung, Evaluierung, Berichterstattung und Prüfung der im Rahmen der Fazilität bereitgestellten Mittel sowie zur Verhütung, Untersuchung und Behebung von Unregelmäßigkeiten, Betrug, Korruption und Interessenkonflikten festgelegt werden"⁶⁶. Ebenso muss in dem Rahmenabkommen, den Finanzierungsvereinbarungen und der Darlehensvereinbarung sichergestellt

⁶⁵ Artikel 32 des Vorschlags, insbesondere Absätze 1, 3 und 6.

⁶⁶ Artikel 9 Absatz 1 des Vorschlags.

werden, "dass die in Artikel 129 [der Haushaltsordnung betreffend die Mitarbeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union] festgelegten Verpflichtungen erfüllt werden können"⁶⁷. Bedingung für die Zahlungen im Rahmen von Säule I werden die Fortschritte der Ukraine bei der Durchführung von Reformen in diesen Bereichen sein (siehe Ziffer 29).

55 In seinem Bericht von 2021 über die Bekämpfung der Großkorruption in der Ukraine⁶⁸ kam der Hof jedoch zu dem Schluss, dass Großkorruption und Vereinnahmung des Staates in der Ukraine immer noch weit verbreitet waren, obwohl die EU Maßnahmen ergriffen hatte, um das Problem als bereichsübergreifende Priorität anzugehen. Insbesondere wurde in dem Bericht betont, dass

- a) die Justizreform Rückschläge erlitt, was durch eine unzureichende Umsetzung, häufige Gesetzesänderungen, Verzögerungen oder die Einführung von Verordnungen deutlich wurde⁶⁹;
- b) das wirksame Funktionieren der Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung gefährdet war⁷⁰;
- c) das Vertrauen in die Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung nach wie vor gering war, was vor allem darauf zurückzuführen war, dass prominente Fälle nicht strafrechtlich verfolgt und sanktioniert wurden⁷¹;
- d) dass es nur vereinzelt zu Verurteilungen wegen Großkorruption kam⁷².

56 In dem Bericht wurde festgestellt, dass die Korruption hauptsächlich von Oligarchen und Interessengruppen in der Ukraine herrührt, die für die Rechtsstaatlichkeit und die wirtschaftliche Entwicklung im Land das Haupthindernis darstellen⁷³. Dies deutet auf ein systemisches Risiko für die Fazilität für die Ukraine hin. In diesem Zusammenhang weist der Hof darauf hin, dass die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst im Rahmen des multidimensionalen Ansatzes der EU zur Bekämpfung von Korruption seine Empfehlung angenommen haben, ein

⁶⁷ Artikel 9 Absatz 3 des Vorschlags.

⁶⁸ [Sonderbericht 23/2021](#).

⁶⁹ Ebd., Ziffer 55.

⁷⁰ Ebd., Ziffern 61–62 und 71.

⁷¹ Ebd., Ziffern 23 und 59.

⁷² Ebd., Ziffern 86 und 89.

⁷³ Ebd., Ziffern 39 und 90.

"Strategiepapier zur Verhütung und Bekämpfung von Großkorruption, einschließlich Vereinnahmung des Staates, [zu] entwickeln". Wenn dieses Dokument rechtzeitig erstellt wird, wäre es eine nützliche Grundlage, die bei den Bemühungen um die Korruptionsbekämpfung, wie im Zusammenhang mit Säule I dargelegt, als Orientierungshilfe dienen könnte.

57 Ähnlich wie im Bericht des Hofes aus dem Jahr 2021 wird im ersten Erweiterungsbericht der Kommission über die Ukraine aus dem Jahr 2023 auf eine Reihe von Schwachstellen in den internen Kontrollsystemen und bei der externen Prüfung hingewiesen⁷⁴. In dem Bericht heißt es, die Vorbereitungen der Ukraine auf die Umsetzung des EU-Besitzstands in diesen Bereichen befänden sich in einem frühen Stadium⁷⁵. Unterstrichen wird die Notwendigkeit einer Reform des Rechnungshofs der Ukraine, der Einrichtung solider interner Kontrollen und von Prüfungen öffentlicher Mittel sowie der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften an den Schutz der finanziellen Interessen der EU. Dies veranschaulicht einige der bevorstehenden Herausforderungen für die Fazilität im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen.

Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofs

58 Zwar werden dem Europäischen Rechnungshof im Vorschlag explizite Prüfungsrechte für die Prüfung der Säulen I und III eingeräumt, doch scheinen seine Prüfungsrechte im Rahmen von Säule II weniger klar. Angesichts der hohen Beträge der betroffenen EU-Mittel sind unanfechtbare Prüfungsrechte für den Hof im Bereich aller drei Säulen der Fazilität von entscheidender Bedeutung.

Inhalt des Rahmenabkommens

59 Erstens sieht Artikel 9 des Vorschlags eine Verpflichtung zum Schutz der finanziellen Interessen der EU durch das mit der Ukraine zu schließende Rahmenabkommen vor. Artikel 9 Absatz 4 Buchstabe h regelt den Inhalt des Rahmenabkommens und sieht vor, dass darin Regeln zum Schutz der finanziellen Interessen festgelegt werden müssen. Diese Bestimmung wäre jedoch noch klarer, wenn der Zugang des Hofes zu Daten und Unterlagen in gleicher Weise erwähnt würde wie der der Kommission und des OLAF. Um Missverständnisse über die Rechte des Hofes zu vermeiden, **sollten die Kommission und die Gesetzgeber** daher eine

⁷⁴ SWD(2023) 30, Analysebericht "Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the EU", 1. Februar 2023, S. 12–14.

⁷⁵ Ebd., S. 14.

ausdrückliche Nennung des Europäischen Rechnungshofs in Artikel 9 Absatz 4 Buchstabe h **in Erwägung ziehen**.

Definition förderfähiger Gegenparteien

60 Zweitens heißt es in Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe e des Vorschlags: "Die in den Artikeln 9, 10 und 21 genannten Vereinbarungen sehen für die Ukraine folgende Verpflichtungen vor: [...] die Kommission, das OLAF, den Rechnungshof und gegebenenfalls die EUSTA ausdrücklich zu ermächtigen, ihre Rechte [...] auszuüben". Dies bezieht sich auf das Rahmenabkommen, die (für die Säulen I und III geschlossenen) Finanzierungsvereinbarungen und die im Rahmen von Säule I geschlossene Darlehensvereinbarung. Der Artikel erstreckt sich jedoch weder auf Garantievereinbarungen gemäß Artikel 30 noch auf die mit Finanzintermediären oder Endempfängern zu unterzeichnenden Verträge, d. h. Säule II.

61 In dem Vorschlag heißt es, dass sich die Kontrollsysteme für Säule II (und Säule III) "nach den Systemen, Regeln und Verfahren der an der Umsetzung beteiligten internationalen Finanzinstitutionen und Durchführungspartner richten" werden⁷⁶. Bei Säule II werden die Garantie für die Ukraine und die Finanzierungsinstrumente im Rahmen der "indirekten Mittelverwaltung" umgesetzt. Säule III wird über eine Mischung aus direkter und indirekter Mittelverwaltung umgesetzt⁷⁷.

62 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in Artikel 29 Absatz 2 des Vorschlags die förderfähigen Gegenparteien und betrauten Einrichtungen festgelegt sind, die die Garantie für die Ukraine und die Finanzierungsinstrumente umsetzen sollen. Dazu könnten möglicherweise "internationale Organisationen oder deren Agenturen" gehören, wie in Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer ii der Haushaltsordnung betreffend die indirekte Mittelverwaltung vorgesehen.

63 Davon abweichend enthält Artikel 8 Absatz 3 des Vorschlags eine restriktivere Liste von Gegenparteien, die keine internationalen Organisationen umfasst: "die Europäische Investitionsbank oder der Europäische Investitionsfonds, eine multilaterale europäische Finanzierungsinstitution wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung oder eine bilaterale europäische Finanzierungsinstitution wie Entwicklungsbanken". Somit ist nicht ganz klar, ob die Absicht besteht, Gegenparteien oder Durchführungspartner auf die in Artikel 8

⁷⁶ Begründung des Vorschlags, S. 5.

⁷⁷ Punkt 2.2.1 des Finanzbogens.

Absatz 3 aufgeführten europäischen Investitionseinrichtungen zu beschränken, oder ob andere internationale Organisationen und Einrichtungen förderfähig wären.

64 Die Definition des Begriffs "förderfähige Gegenparteien" ist wichtig: Der Hof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass bestimmte internationale Organisationen den Zugang zu den Unterlagen behindert haben, die er für die korrekte Durchführung seiner Prüfungstätigkeit benötigt⁷⁸. Um Fehlinterpretationen zu vermeiden, **sollten die Kommission und die Gesetzgeber daher in Erwägung ziehen**, die Definition der förderfähigen Gegenparteien im gesamten Vorschlag anzugleichen.

Inhalt der Garantievereinbarungen für die Ukraine

65 Was drittens den Inhalt der Garantievereinbarungen für die Ukraine betrifft, so sind in Artikel 30 Absatz 4 Buchstabe g derzeit nur "Überwachungs-, Berichterstattungs-, Transparenz- und Evaluierungspflichten" genannt, nicht aber "Prüfungspflichten". Während die förderfähigen Gegenparteien gemäß Artikel 30 Absatz 9 des Vorschlags verpflichtet sind, der Kommission und dem Hof von einem unabhängigen externen Prüfer geprüfte jährliche Finanzberichte über die Finanzierungen und Investitionen vorzulegen, besteht keine ausdrückliche Verpflichtung, direkte Prüfungsrechte für den Hof zu gewährleisten. **Die Kommission und die Gesetzgeber sollten daher in Erwägung ziehen**, in Artikel 30 Absatz 4 Prüfungsregelungen – einschließlich ausdrücklicher Prüfungsrechte für den Hof – als verbindlichen Inhalt der Garantievereinbarungen für die Ukraine aufzunehmen.

Prüfungsausschuss

66 Für Säule I soll ein verstärktes Prüfungs- und Kontrollsystem eingerichtet werden. Zusätzlich zu den von der Kommission durchgeführten Kontrollen der ausgegebenen Mittel soll die Fazilität eine Reform der Rechnungskontrollbehörden der Ukraine begleiten. Die Kommission wird auch unabhängige Mitglieder eines **Prüfungsausschusses**⁷⁹ ernennen, der einzurichten ist, bevor die Ukraine ihren ersten Zahlungsantrag vorlegt. Die Kommission kann Vertreter der Mitgliedstaaten und

⁷⁸ Im [Jahresbericht 2022 des Hofes](#) wird darauf hingewiesen, dass einige Organisationen der Vereinten Nationen "weiterhin nur einen reinen Lesezugriff auf Belegdokumente oder [...] nicht auf alle angeforderten Belegdokumente Zugriff" gewähren (Anhang 9.2 zu Kapitel 9 – Nachbarschaft und die Welt sowie Anhang III des Jahresberichts über die Europäischen Entwicklungsfonds). Damit werden frühere Feststellungen aus den Jahren 2018, 2020 und 2021 wiederholt.

⁷⁹ Artikel 34 des Vorschlags.

anderer Geber einladen, sich an den Tätigkeiten des Prüfungsausschusses zu beteiligen. Aus dem Vorschlag geht jedoch nicht hervor, ob der Prüfungsausschuss seinen Sitz in Kiew oder anderswo haben soll, wie er sich zusammensetzen soll, wie seine Mitglieder ausgewählt werden sollen, welche Anforderungen an die Unabhängigkeit gestellt werden sollen oder welche Berufserfahrung erforderlich wäre.

67 Auch der genaue Umfang der Rolle und der Aufgaben des Prüfungsausschusses ist unklar. So heißt es in dem Vorschlag beispielsweise, dass der Prüfungsausschuss "die Kommission bei der Bekämpfung von Missständen bei der Verwaltung von Unionsmitteln im Rahmen der Fazilität" unterstützt⁸⁰, der Kommission regelmäßig über alle Fälle einer fehlerhaften Verwaltung öffentlicher Mittel Bericht erstattet und der Ukraine Empfehlungen zur Beseitigung von Risiken oder Schwachstellen im Kontrollsystem vorlegt⁸¹. Aus dem Vorschlag geht jedoch nicht hervor, wie der Prüfungsausschuss die Kontrollsysteme bewerten oder wie er Unregelmäßigkeiten aufdecken soll – ob durch Prüfungen, Untersuchungen oder auf andere Weise.

68 Der vorgeschlagenen Verordnung zufolge soll der Prüfungsausschuss "unbeschadet der Befugnisse der Kommission, des OLAF, des Rechnungshofs und gegebenenfalls der EUSTA" handeln⁸². Der Prüfungsausschuss soll darüber hinaus "für einen regelmäßigen Dialog und eine regelmäßige Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof sorgen"⁸³. In Ermangelung einer genauen Aufgabenbeschreibung ist jedoch unklar, worin der "regelmäßige[...] Dialog und [die] regelmäßige Zusammenarbeit" genau bestehen sollen und inwieweit sich seine Tätigkeiten mit denen des Hofes, des Internen Auditdienstes der Kommission und möglicherweise auch des OLAF überschneiden könnten. **Die Kommission und die Gesetzgeber sollten daher in Erwägung ziehen**, die Aufgaben des Prüfungsausschusses genauer zu definieren.

⁸⁰ Artikel 34 Absatz 6 des Vorschlags.

⁸¹ Artikel 34 Absatz 7 des Vorschlags.

⁸² Artikel 34 Absatz 3 des Vorschlags.

⁸³ Artikel 34 Absatz 4 des Vorschlags.

Kapitel VII – Arbeitsprogramme, Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung

Überwachung und Berichterstattung

69 Gemäß Artikel 36 des Vorschlags ist die Kommission verpflichtet, die Durchführung der Fazilität zu überwachen und jährlich Berichte über die erzielten Fortschritte zu erstellen. Der Vorschlag enthält jedoch keine konkreten Vorgaben für die Überwachungsregelungen und die damit verbundenen Indikatoren für die Fazilität insgesamt. In seinen früheren Berichten zur Ukraine⁸⁴ hob der Hof hervor, wie wichtig es ist, einen soliden Überwachungsrahmen zu schaffen und präzise Überwachungsindikatoren festzulegen, damit die Ergebnisse aggregiert werden können. Daher **sollten die Kommission und die Gesetzgeber in Erwägung ziehen**, so weit wie möglich bestehende Überwachungsrahmen wie den NDICI-Überwachungsrahmen⁸⁵ für die Fazilität für die Ukraine zu nutzen. Dies stünde im Einklang mit den Heranführungsprogrammen, für die gemäß Artikel 13 der [IPA-III-Verordnung](#)⁸⁶ auch der NDICI-Überwachungsrahmen gilt.

Anforderungen bezüglich der Bewertung

70 In Artikel 37 des Vorschlags ist vorgesehen, dass die Kommission zwischen 2028 und 2031 eine Ex-post-Bewertung der Fazilität für die Ukraine durchführt. Angesichts des sich rasch wandelnden Kontexts in der Ukraine **sollten die Kommission und die Gesetzgeber jedoch in Erwägung ziehen**, vorzugsweise bis Ende 2026 eine Halbzeitüberprüfung der Fazilität durchzuführen. Dies würde es der Kommission ermöglichen, die Maßnahmen für die verbleibenden Jahre der Fazilität zu steuern. Darüber hinaus würden die Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung rechtzeitig Erkenntnisse für den nächsten MFR ab 2028 liefern.

⁸⁴ [Sonderbericht 27/2022](#) über die EU-Unterstützung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Nachbarländern und [Sonderbericht 23/2021](#) über die Bekämpfung der Großkorruption in der Ukraine.

⁸⁵ Artikel 41 der [NDICI-Verordnung](#).

⁸⁶ [Verordnung \(EU\) 2021/1529](#) zur Schaffung des Instruments für Heranführungshilfe.

Kapitel VIII – Schlussbestimmungen

71 Hierzu hat der Hof keine Anmerkungen.

Finanzbogen

72 Im Finanzbogen ist eine erhebliche Aufstockung der administrativen und personellen Ressourcen für die Fazilität vorgesehen. Aus dem Finanzbogen geht hervor, dass sich die Verwaltungskosten für den Zeitraum 2024–2027 auf insgesamt 183,5 Millionen Euro belaufen sollen. Davon sollen 10,7 Millionen Euro unter der MFR-Rubrik 7 *Europäische öffentliche Verwaltung* und 172,8 Millionen Euro außerhalb der MFR-Rubriken verbucht werden⁸⁷.

73 Der Personalbedarf wurde auf 135 Vollzeitäquivalente geschätzt. Diese sollen 13 Beamte und Bedienstete auf Zeit sowie 122 Stellen umfassen, die in erster Linie mit Vertragsbediensteten besetzt würden. Von den 135 Bediensteten sollen 56 in die EU-Delegation in der Ukraine entsandt werden. Im August 2023 hatte die Delegation 105 Mitarbeiter. Durch die für die Fazilität vorgesehenen Ressourcen würde sich die Zahl der Mitarbeiter in der Delegation um 50 % erhöhen.

74 Angesichts der finanziellen Bedeutung der Beträge der Fazilität für die Ukraine und der Neuartigkeit ihrer Finanzarchitektur weist der Hof darauf hin, dass der Vorschlag nicht auf diejenigen Ressourcen eingeht, die der Hof für die Prüfung der Fazilität benötigt.

⁸⁷ Finanzbogen zu Rechtsakten, S. 13.

Abschließende Bemerkungen

75 Die Ukraine erleidet infolge des russischen Angriffskriegs fortgesetzt enorme Schäden. Die Kommission schlug vor, die Fazilität für die Ukraine einzurichten, mit der bis zu 50 Milliarden Euro in Form von nicht rückzahlbarer Unterstützung und von Darlehen bereitgestellt werden sollen, um die Bemühungen der Ukraine um die Aufrechterhaltung der makrofinanziellen Stabilität, die Förderung der Erholung sowie den Wiederaufbau und die Modernisierung des Landes zu unterstützen.

76 Gemäß dem Vorschlag müssen viele wichtige Aspekte als Teil nachfolgender Abkommen bzw. Vereinbarungen, die erst nach Inkrafttreten der Verordnung über die Fazilität für die Ukraine geschlossen werden, noch festgelegt werden. Insbesondere lässt der Ukraine-Plan der ukrainischen Regierung erheblichen Spielraum bei der Festlegung der Bedingungen für die Auszahlung der Unterstützung im Rahmen von Säule I. Der Vorschlag sieht lediglich ein indikatives Verhältnis von einem Drittel für Finanzhilfen und Garantien und zwei Dritteln für Darlehen vor. Die Darlehen könnten sich auf rund 33 Milliarden Euro belaufen, die zu äußerst günstigen Konditionen gewährt werden sollen. Die Darlehen sollen – da es keine Dotierungsquote gibt – direkt durch den "Handlungsspielraum" des EU-Haushalts abgesichert werden. Wie der Hof bereits im Rahmen seiner früheren Arbeit betont hat, birgt dieser Ansatz erhebliche Risiken für den EU-Haushalt.

77 Die Bestimmungen zu den Prüfungsrechten des Hofes für Säule II könnten expliziter formuliert werden. Auch die Aufgaben des Prüfungsausschusses sind nicht spezifisch genug formuliert. Angesichts der hohen Beträge der betroffenen EU-Mittel und der Neuartigkeit der für das Instrument vorgeschlagenen Architektur vertritt der Hof die Ansicht, dass wirksame Kontroll- und Prüfungsregelungen sowie unanfechtbare Prüfungsrechte für den Hof im Bereich aller drei Säulen der Fazilität von entscheidender Bedeutung sind.


78 Als Ergebnis seiner Überprüfung des Legislativvorschlags empfiehlt der Hof **der Kommission und den Gesetzgebern, in Erwägung zu ziehen,**

- die außerordentliche Finanzierung (sofern gewährt) auf einen bestimmten Zeitraum zu beschränken, um dann erneut zu prüfen, ob die Lage in der Ukraine diese Finanzierung nach wie vor rechtfertigt (siehe Ziffer [27](#));
- die Berichte des Hofes ausdrücklich als Dokumente zu nennen, die die Grundlage für die Entscheidung der Kommission über die Kürzung der Unterstützung bilden könnten (siehe Ziffer [30](#));

- klare Kriterien für die "zufrieden stellende Erfüllung" im Rahmen des Ukraine-Plans festzulegen (siehe Ziffer [34](#));
- der Kommission zu ermöglichen, die Ukraine zur Überarbeitung und/oder Änderung des Ukraine-Plans aufzufordern (siehe Ziffer [35](#));
- die Garantie für die der Ukraine gewährten Darlehen durch den "Handlungsspielraum" um zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen – wie Dotierungen – zu ergänzen, um einen plötzlichen und unerwarteten Ausfall der Ukraine zu decken (siehe Ziffern [38–44](#));
- im nächsten Jahresbericht über Eventualverbindlichkeiten eine Analyse des "Handlungsspielraums" für die Deckung zusätzlicher Eventualverbindlichkeiten, die sich aus der vorgeschlagenen Fazilität ergeben, zu veröffentlichen (siehe Ziffer [45](#));
- die Transparenzanforderungen für die Empfänger von Finanzmitteln klarzustellen und gleichzeitig sicherzustellen, dass alle Ausnahmen der Kommission gemeldet werden (siehe Ziffern [46–47](#));
- die Definition des Begriffs "förderfähige Gegenparteien" im Rahmen der Garantie für die Ukraine zu klären und die Fristen für die Umsetzung der Garantie zu verkürzen (siehe Ziffern [48–50](#));
- dem Hof unanfechtbare Prüfungsrechte dadurch zu gewährleisten, dass sie im gesamten Vorschlag ausdrücklich genannt werden (siehe Ziffern [58–65](#));
- die vom Prüfungsausschuss wahrzunehmenden Aufgaben präziser zu definieren (siehe Ziffern [66–68](#));
- einen bestehenden Überwachungsrahmen wie den NDICI-Überwachungsrahmen zu nutzen, um die Ergebnisse der Fazilität zu erfassen (siehe Ziffer [69](#));
- bis Ende 2026 eine Halbzeitüberprüfung der Fazilität durchzuführen (siehe Ziffer [70](#)).

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. September 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Frühere Sonderberichte und Stellungnahmen des Hofes

Veröffentlichungen des Hofes zu Darlehen an Drittländer

2023	Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2022
Sonderbericht 05/2023	Die Finanzlandschaft der EU: ein Flickwerk, das weitere Vereinfachung und mehr Rechenschaftspflicht erfordert
Stellungnahme 07/2022	Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme [2022/0370 (COD)]

Sonderberichte zu EU-Projekten in der Ukraine

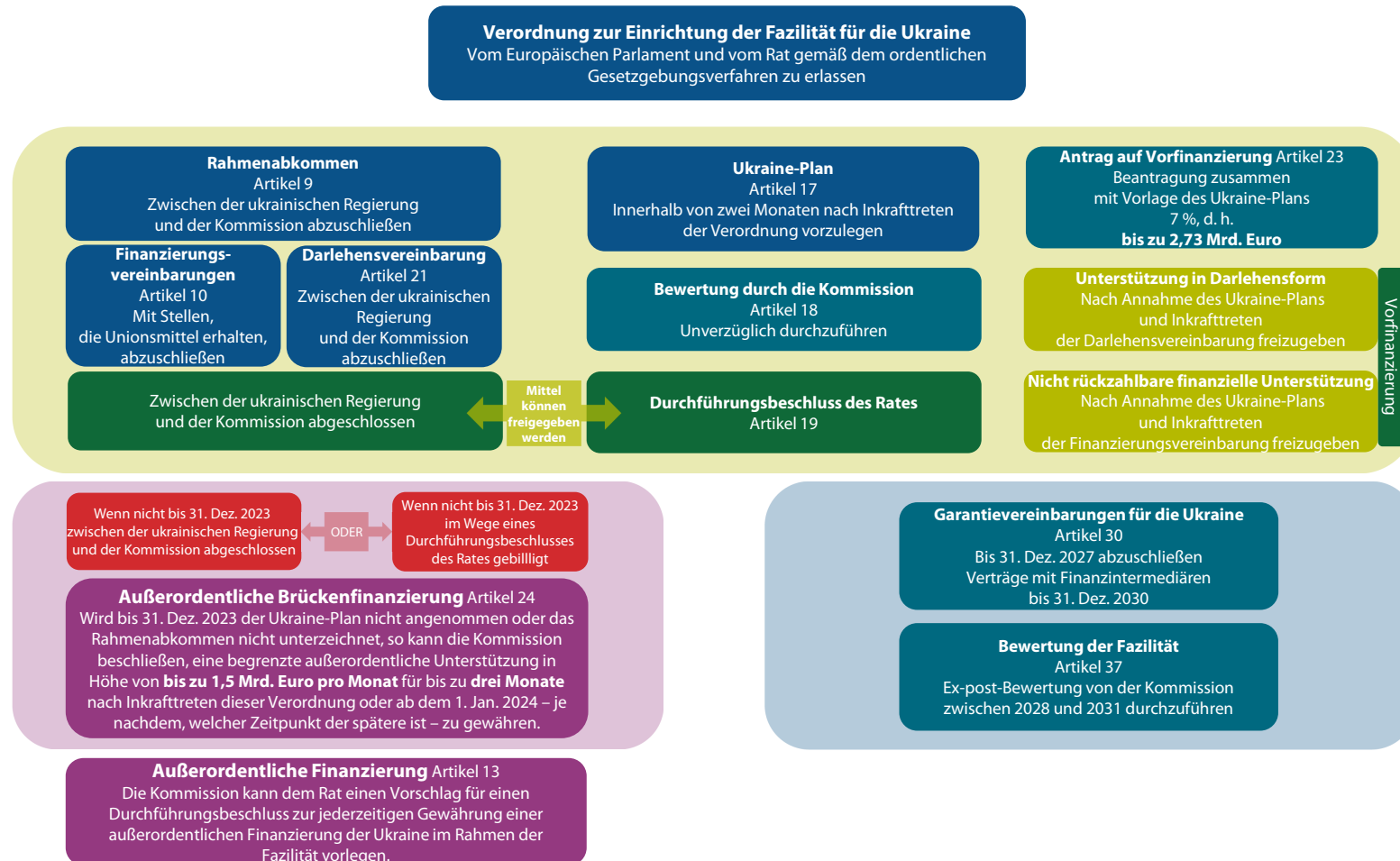
Sonderbericht 27/2022	EU-Unterstützung für die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Nachbarländern: Wertvolle Unterstützung, jedoch sehr späte Umsetzung und Probleme bei der Koordinierung
Sonderbericht 23/2021	Bekämpfung der Großkorruption in der Ukraine: mehrere EU-Initiativen, jedoch nach wie vor unzureichende Ergebnisse
Sonderbericht 32/2016	EU-Hilfe für die Ukraine
Sonderbericht 06/1997	TACIS-Beihilfen für die Ukraine

Sonderberichte über Heranführungsländer und den Erweiterungsprozess

Sonderbericht 01/2022	EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans: trotz Bemühungen bestehen weiterhin grundlegende Probleme
Sonderbericht 27/2018	Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: Unterstützung zwar hilfreich, doch eine optimale Mittelverwendung ist nur mit Verbesserungen zu erreichen
Sonderbericht 07/2018	Heranführungshilfe der EU für die Türkei: bislang nur begrenzte Ergebnisse
Sonderbericht 21/2016	Heranführungshilfe der EU zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten im Westbalkan: eine Metaprüfung
Sonderbericht 20/2016	Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Montenegro: trotz Fortschritten bessere Ergebnisse in vielen Kernbereichen erforderlich
Sonderbericht 11/2016	Stärkung der Verwaltungskapazitäten in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: wenige Fortschritte in einem schwierigen Kontext

Sonderbericht 19/2014	Heranführungshilfe der EU für Serbien
Sonderbericht 18/2012	Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo
Sonderbericht 14/2011	Hat die EU-Hilfe die Fähigkeit Kroatiens verbessert, nach dem Beitritt gewährte Fördermittel zu verwalten?

Anhang II – Nach Inkrafttreten der Verordnung über die Fazilität für die Ukraine zu schließende Abkommen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Legislativvorschlags zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine.

Anhang III – Abweichungen von der Haushaltsordnung und der NDICI-Verordnung

Abweichungen von der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 (Haushaltsordnung)

Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine		Haushaltsordnung Titel des Artikels
Artikel mit Ausnahmeregelung	Zweck der Ausnahmeregelung	
Artikel 12 Absatz 1	Ungenutzte Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen im Rahmen der Fazilität werden automatisch übertragen und können bis zum 31. Dezember des folgenden Haushaltsjahres gebunden bzw. ausgeschöpft werden.	Artikel 12 Absatz 4 Verfall und Übertragung von Mitteln
Artikel 12 Absatz 3	Mittel für Verpflichtungen, die dem Betrag der aufgehobenen Mittelbindungen infolge der vollständigen oder teilweisen Nichtdurchführung einer Maßnahme im Rahmen der Fazilität entsprechen, werden wieder in die ursprüngliche Haushaltslinie eingestellt.	Artikel 15 Wiedereinsetzung von durch Aufhebungen freigegebenen Mitteln
Artikel 12 Absatz 4 Erwägungsgrund 63	Einnahmen und Rückzahlungen aus nach dieser Verordnung geschaffenen Finanzierungsinstrumenten stellen interne zweckgebundene Einnahmen im Sinne des Artikels 21 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 für die Fazilität oder ihr Nachfolgeprogramm dar.	Artikel 209 Absatz 3 Unterabsätze 1, 2 und 4 Grundsätze und Bedingungen für Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien
Artikel 12 Absatz 5 Erwägungsgrund 64	Überschüsse an Dotierungen für die Garantie für die Ukraine stellen interne zweckgebundene Einnahmen im Sinne des Artikels 21 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 für die Fazilität oder ihr Nachfolgeprogramm dar.	Artikel 213 Absatz 4 Buchstabe a Effektive Dotierungsquote
Artikel 12 Absatz 6	Artikel 114 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 gilt nicht für Maßnahmen, deren Durchführung sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckt.	Artikel 114 Absatz 2 Unterabsatz 3 Fristen für Mittelbindungen

Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine		Haushaltsordnung Titel des Artikels
Artikel mit Ausnahmeregelung	Zweck der Ausnahmeregelung	
Artikel 21 Absatz 4 Erwägungsgrund 77	Es wird keine Dotierungsquote als Prozentsatz des in Artikel 6 Absatz 2 dieser Verordnung genannten Betrags festgelegt.	Artikel 211 Absatz 1 Dotierung finanzieller Verbindlichkeiten
Artikel 22	Die Union kann die Finanzierungskosten, die Kosten des Liquiditätsmanagements und die Gebühren für Verwaltungsgemeinkosten im Zusammenhang mit den Anleihe- und Darlehenstransaktionen ("Fremdkapitalzuschuss") tragen, ausgenommen Kosten in Verbindung mit der vorzeitigen Rückzahlung der Darlehen.	Artikel 220 Absatz 5 Finanzieller Beistand – Vorschriften und Umsetzung
Artikel 25 Absatz 8 Erwägungsgrund 80	Die Zahlungsfrist gemäß Artikel 116 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 beginnt am Tag der Mitteilung des Beschlusses zur Genehmigung der Auszahlung an die Ukraine gemäß Absatz 4 des vorliegenden Artikels.	Artikel 116 Absatz 2 Zahlungsfristen
Artikel 25 Absatz 9 Erwägungsgrund 80	Die Zahlung von Verzugszinsen durch die Kommission an die Ukraine für Zahlungen gemäß dem vorliegenden Artikel und Artikel 23 der vorliegenden Verordnung ist ausgeschlossen.	Artikel 116 Absatz 5 Zahlungsfristen
Artikel 29 Absatz 2	Privatrechtliche Einrichtungen eines Mitgliedstaats oder eines Drittlands, die einen Beitrag zur Garantie für die Ukraine gemäß Artikel 28 der vorliegenden Verordnung geleistet haben und die ausreichende Gewähr für ihre finanzielle und operative Leistungsfähigkeit bieten, sind für die Zwecke der Garantie für die Ukraine förderfähig.	Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c Arten des Haushaltsvollzugs

Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine		Haushaltsordnung Titel des Artikels
Artikel mit Ausnahmeregelung	Zweck der Ausnahmeregelung	
Artikel 31 Absatz 1 Erwägungsgrund 84	<p>Die Dotierung wird bis zum 31. Dezember 2027 gebildet und entspricht dem Dotierungsbetrag, der der gewährten Garantie der Ukraine (und nicht dem Betrag der Gesamtdotierung) entspricht.</p> <p>Die Dotierung kann auch schrittweise gebildet werden, um den Fortschritten bei der Auswahl und Durchführung der Finanzierungen und Investitionen zur Unterstützung der Ziele der Fazilität Rechnung zu tragen.</p>	<p>Artikel 211 Absatz 2 Unterabsatz 2 Satz 2</p> <p>Dotierung finanzieller Verbindlichkeiten</p>
Artikel 31 Absatz 4	Die effektive Dotierungsquote gilt nicht für die im gemeinsamen Dotierungsfonds vorgesehene Dotierung für die Garantie für die Ukraine.	<p>Artikel 213</p> <p>Effektive Dotierungsquote</p>

Abweichungen von der Verordnung (EU) 2021/947 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit — Europa in der Welt (NDICI)

Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine		NDICI-Verordnung Titel des Artikels
Artikel mit Ausnahmeregelung	Zweck der Ausnahmeregelung	
Artikel 21 Absatz 3 Erwägungsgrund 77	Die der Ukraine in Form von Darlehen im Rahmen der Fazilität gewährte finanzielle Unterstützung wird nicht durch die Garantie für Außenmaßnahmen abgesichert.	Artikel 31 Absatz 3 Satz 2 EFSD+, die Garantie für Außenmaßnahmen, Haushaltsgarantien und finanzieller Beistand für Drittländer – Geltungsbereich und Finanzierung
Artikel 30 Absatz 5 Buchstabe c	Die von der Garantie für die Ukraine gemäß diesem Absatz abgedeckten Transaktionen stellen ein gesondertes Portfolio der Garantie für die Ukraine dar und werden bei der Berechnung der 65 %igen Deckung gemäß Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/947 nicht berücksichtigt.	Artikel 36 Absatz 1 Unterabsatz 2 Die Rolle der EIB

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Legislativvorschlags zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtssinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.