



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

NGEU-Schuldenmanagement bei der Kommission:

Ermutigender Start, aber weitere Abstimmung mit bewährten
Verfahren erforderlich

Inhalt

1. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH.....	3
1. Empfehlung 1: Eine separate Middleoffice-Funktion einrichten	3
2. Empfehlung 2: Die Funktion des CRO ausweiten	4
3. Empfehlung 3: Umsetzung einer Personalstrategie für die mit dem Schuldenmanagement betrauten Bediensteten.....	4
4. Empfehlung 4: Klare Ziele für das Schuldenmanagement formulieren und über die bei ihrer Umsetzung erzielte Leistung Bericht erstatten	5
5. Empfehlung 5: Preisentscheidungen durchgängig dokumentieren.....	5

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) und wird gemeinsam mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

1. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

NextGenerationEU ist ein bahnbrechendes Finanzierungsprogramm, mit dem bis zu 5 % des EU-BIP durch Aufnahme von Darlehen mobilisiert werden können, um eine gemeinsame und wirkungsvolle Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie zu finanzieren. Bei NextGenerationEU handelt es sich um ein zeitlich befristetes Instrument, mit dem die Kommission im Zeitraum **von Mitte 2021 bis 2026 durch die Emission von Anleihen bis zu 800 Mrd. EUR** beschaffen kann. Die Erlöse aus dieser Emission von Anleihen versetzen die EU in die Lage, die unmittelbaren Herausforderungen beim Aufbau zu meistern, aber auch, den grünen Wandel und die Digitalisierung der EU-Wirtschaft zu beschleunigen. Durch die Emission grüner Anleihen im Rahmen von NextGenerationEU werden bis zu 250 Mrd. EUR beschafft. Im Rahmen von NextGenerationEU werden zwischen Mitte 2021 und 2026 Anleihen von durchschnittlich bis zu 150 Mrd. EUR pro Jahr begeben, **sodass die EU in den kommenden Jahren einer der größten Emittenten von auf Euro lautenden Schuldtiteln** und weltweit der größte Emittent grüner Anleihen ist.

Für alle Programme vor NextGenerationEU¹ hat die Kommission Anleihen begeben und die Erlöse zu denselben Bedingungen (d. h. Zinssatz und Laufzeit), die sie erhalten hat, direkt an die begünstigten Länder übertragen („**Back-to-back-Finanzierung**“). Zeitpunkt, Umfang und Laufzeit der Emissionen wurden somit vollständig vom Bedarf des Begünstigten bestimmt. Diese Methode war bei einem geringen Finanzierungsbedarf ausreichend, stieß aber mit dem Programm SURE (einem Programm über bis zu 100 Mrd. EUR), mit dem die EU zu einem Emittenten wurde, der regelmäßig umfangreiche Anleihen begibt, und wertvolle Erfahrungen für die Gestaltung des viel umfangreicheren Finanzierungsprogramms NextGenerationEU sammeln konnte, an ihre Grenzen.

Im Rahmen von NextGenerationEU war ein Finanzierungskonzept erforderlich, das eine erhebliche Ausweitung der Emissionen in sehr kurzer Zeit ermöglichte. Dieses Programm erforderte angesichts der Abhängigkeit der Mitgliedstaaten von der Umsetzung der entsprechenden Aufbau- und Resilienzpläne auch ein System, mit dem mehrfache und kurzfristige Auszahlungen von Darlehen und Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten in kurzen Abständen und mit ungewissem Zeitplan sichergestellt werden konnten. Die Kommission benötigte ein **völlig neues Konzept zur erfolgreichen Finanzierung von NextGenerationEU in Form einer diversifizierten Finanzierungsstrategie**, wie sie von den größten staatlichen Emittenten im Euro-Währungsgebiet umgesetzt wird.

Mit der Durchführung der Mittelaufnahmetransaktionen im Rahmen von NextGenerationEU hat die Kommission unter Beweis gestellt, dass sie in der Lage ist, auch unter schwierigen Marktbedingungen ein groß angelegtes Finanzierungsprogramm reibungslos umzusetzen und gleichzeitig der Transparenz und Rechenschaftspflicht Rechnung zu tragen. **Die diversifizierte Finanzierungsstrategie** – bestehend aus den von hoheitlichen Emittenten verwendeten Techniken (Syndizierungen und Auktionen) und Finanzierungsinstrumenten (Bonds und Bills) – **hat sich bei der Bewältigung volatiler Marktbedingungen als hilfreich erwiesen.**

Im Dezember 2022 **änderten das Parlament und der Rat die Haushaltsordnung, um die diversifizierte Finanzierungsstrategie als Grundlage für alle künftigen Mittelaufnahme-**

¹ Etwa den europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), die Makrofinanzhilfe (MFA), die Zahlungsbilanzfazilität und das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE).

und Darlehenstransaktionen der EU zu verankern und somit ein einheitliches Finanzierungskonzept zu ermöglichen, beginnend mit der Finanzierung der MFA+-Darlehen an die Ukraine (bis zu 18 Mrd. EUR).

Die überarbeitete Haushaltsordnung² und der dazugehörige Durchführungsbeschluss der Kommission zur Governance³ werden es **der Kommission nun ermöglichen**, im Einklang mit den Empfehlungen des EuRH **eine übergreifende Schuldenmanagementstrategie für ihre Transaktionen** zu entwickeln. Die Kommission konnte zuvor keine einheitliche, umfassende Schuldenmanagementstrategie umsetzen, da sie die diversifizierte NGEU-Finanzierungsstrategie parallel zu einer Reihe von Programmen durchführen musste, die mit einer anderen Methode und mit unterschiedlichen Techniken finanziert werden. Aufbauend auf der für NextGenerationEU eingeführten Finanzierungsstrategie wird die Kommission künftig alle Mittelaufnahme- und Darlehenstransaktionen für EU-Politikbereiche im Rahmen des **einheitlichen Finanzierungskonzepts** in ihren Finanzierungsplänen und der damit verbundenen Berichterstattung abdecken, während der Risikovorstand auch andere (nicht unter NextGenerationEU fallende) Mittelaufnahmen beaufsichtigen wird. Bei der Festlegung ihrer Schuldenmanagementstrategie und Berichtssysteme im Rahmen des einheitlichen Finanzierungskonzepts wird **die Kommission die Empfehlungen des EuRH so weit wie möglich berücksichtigen**.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

1. Empfehlung 1: Eine separate Middleoffice-Funktion einrichten

Vor dem Hintergrund des Umfangs, der Komplexität und der zunehmenden Bedeutung des Schuldenmanagements sollte die Kommission eine gesonderte Middleoffice-Funktion einrichten, um ihre Analyse-, Risikobewertungs- und Berichterstattungskapazitäten zu verbessern. Sie sollte beispielsweise dafür zuständig sein, Abwägungen im Rahmen des Schuldenmanagements zu überwachen und darüber zu berichten und die Leistung der Schuldenmanager des Frontoffice anhand strategischer Zielsetzungen zu bewerten.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2024

Die Kommission stimmt der Empfehlung 1 zur Einrichtung einer gesonderten Middleoffice-Funktion zu. Die derzeitige Struktur, in der das Frontoffice, die strategische Planung und die Risikoüberwachung innerhalb desselben Teams gebündelt sind, wurde von der Kommission geschaffen. Dies erschien angesichts der Besonderheiten der Tätigkeiten und der Notwendigkeit, mit den verfügbaren Ressourcen rasch Kapazitäten aufzubauen, am sinnvollsten.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen war es klar, dass die Finanzierungsplanung und die Durchführung von Transaktionen zu einem Zeitpunkt, zu dem sich sowohl die Ausgabenplanung als auch die Transaktionsprozesse noch in der Entwicklung befanden, Hand in Hand gehen müssen. In dieser Anlaufphase waren enge Abstimmung und Reaktionsschnelle gefragt. Nun, da die Finanzierungstätigkeiten bereits seit einiger Zeit erfolgreich laufen, kann die Organisationsstruktur

² Verordnung (EU, Euratom) 2022/2434 (EUR-Lex – 32022R2434 – DE – EUR-Lex (europa.eu))

³ C(2022) 9700 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0250>)

besser an international bewährte Verfahren angepasst und ein gesondertes Middleoffice eingerichtet werden.

2. Empfehlung 2: Die Funktion des CRO ausweiten

Damit der CRO sein Mandat unabhängig, wirksam und effizient erfüllen kann, sollte die Kommission

- a) eine Charta ausarbeiten, in der erläutert wird, welche operativen Management-Aufgaben der CRO in seiner Eigenschaft als Stellvertretender Generaldirektor wahrnimmt;
- b) die Kapazitäten des CRO-Teams aufstocken, damit es den ihm übertragenen Aufgaben nachkommen kann – insbesondere durch die Einführung von Vertretungslösungen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2023

Die Kommission stimmt den Empfehlungen 2a und 2b zu. Die Charta, in der die operativen Management-Aufgaben des CRO in seiner Eigenschaft als Stellvertretender Generaldirektor der GD Haushalt erläutert werden, wird derzeit ausgearbeitet. Angesichts des Umfangs der Aufgaben des CRO wird das CRO-Team derzeit aufgestockt, um seine Einsatzfähigkeit zu stärken und zu optimieren und seine Organisation so anzupassen, dass es die ihm übertragenen Aufgaben wahrnehmen kann.

3. Empfehlung 3: Umsetzung einer Personalstrategie für die mit dem Schuldenmanagement betrauten Bediensteten

Angesichts der Komplexität und Bedeutung der Schuldenmanagementaufgaben sowie der Notwendigkeit, geeignetes Personal zu finden und zu halten, sollte die Kommission eine angemessene Personalstrategie für die mit dem Schuldenmanagement betrauten Bediensteten entwickeln.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2023

Die Kommission stimmt der Empfehlung 3 zu. Die Einstellung von Zeitbediensteten aus den Schuldenverwaltungsstellen der Mitgliedstaaten, dem europäischen Stabilitätsmechanismus, der Europäischen Investitionsbank usw. hat der Kommission geholfen, die Finanzierungstätigkeiten rasch in die Wege zu leiten. Die Kommission beabsichtigt, diese externen Zeitbediensteten schrittweise durch mehr ständiges Personal zu ersetzen. Die Ersetzung abgeordneter nationaler Sachverständiger durch Kommissionsbedienstete hat dabei Priorität. Zusätzliche Dauerregelungen spielen für die Sicherstellung des weiteren Erfolgs des ehrgeizigen EU-Rahmenprogramms für Emissionen eine entscheidende Rolle. Es werden zwar alle Anstrengungen unternommen, um ständiges Personal einzustellen, doch wenn dies nicht möglich ist, muss die Kommission die Stellen mit Zeitbediensteten besetzen. Der Einsatz von Zeitbediensteten für hochspezialisierte Stellen, die innerhalb der Kommission nicht verfügbar sind, steht im Einklang mit der Personalstrategie der Kommission. Darüber hinaus wurde das CRO-Team seit Juli 2022 um drei zusätzliche VZÄ aufgestockt und umfasst nun 5,5 VZÄ. Die Kommission wird weiter über mögliche künftige Lösungen zur Umsetzung dieser Empfehlung nachdenken und diesen Aspekt in die Personalverwaltung der GD Haushalt einbeziehen.

4. Empfehlung 4: Klare Ziele für das Schuldenmanagement formulieren und über die bei ihrer Umsetzung erzielte Leistung Bericht erstatten

Um die Rechenschaftspflicht und die Transparenz hinsichtlich der Leistungsfähigkeit ihres Schuldenmanagements zu verbessern, sollte die Kommission

- a) eine Schuldenmanagementstrategie annehmen, die alle Anleiheinstrumente umfasst, und in diesem Rahmen die Schuldenmanagementziele mit geeigneten Indikatoren klar aufführen und regelmäßig über deren Erreichung Bericht erstatten;
- b) regelmäßig Informationen über den Anteil der Erlöse aus grünen NGEU-Anleihen, die tatsächlich im Einklang mit der EU-Taxonomie ausgegeben wurden, veröffentlichen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2023

Die Kommission stimmt den Empfehlungen 4a und 4b zu. Wie in der Mitteilung über die Finanzierungsstrategie zur Finanzierung von NextGenerationEU⁴ dargelegt, sind Transparenz und Rechenschaftspflicht Kennzeichen der Finanzierungstätigkeiten im Rahmen von NextGenerationEU. Die Kommission legt daher großen Wert darauf, das Parlament, den Rat, die Investoren und die breite Öffentlichkeit über die Finanzierungstätigkeiten zu informieren.

5. Empfehlung 5: Preisentscheidungen durchgängig dokumentieren

Um die Rechenschaftspflicht und den Prüfpfad ihrer Preisentscheidungen für Syndizierungen von EU-Bonds zu verbessern, sollte die Kommission für den internen Gebrauch die Analysen und Entscheidungsprozesse, die zur endgültigen Preisfestsetzung führten, klar dokumentieren.

Zieldatum für die Umsetzung: September 2023

Die Kommission stimmt der Empfehlung 5 zu und führt ein strukturiertes Protokoll aller wichtigen Schritte im Vorfeld syndizierter Transaktionen ein.

⁴ C(2021) 250 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0250>)