



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

DE

Stellungnahme 07/2022

(gemäß Artikel 322 Absatz 1 AEUV)

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)]

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	01 - 05
Allgemeine Bemerkungen	06 - 09
Besondere Bemerkungen	10 - 17
Bemerkungen zur vorgeschlagenen Überarbeitung der Haushaltsordnung	11 - 14
Wortlaut des neuen Artikels 220a	11 - 12
Wichtige Maßnahmen, die von der Kommission umzusetzen sind	13 - 14
Bemerkungen zu den anderen im Paket enthaltenen Vorschlägen	15 - 17
Potenzielle Übertragung von Risiken auf die künftigen Haushalte	15 - 17
Abschließende Bemerkungen	18

Einleitung

01 Am 9. November 2022 veröffentlichte die Kommission einen [Vorschlag](#) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 (im Folgenden "Haushaltsordnung") im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme. Dieser Vorschlag ist Teil eines Pakets, das drei Legislativvorschläge umfasst. Gemäß der für den Kommissionsvorschlag maßgeblichen Rechtsgrundlage ist der Europäische Rechnungshof anzuhören¹. Der Rat und das Europäische Parlament ersuchten den Hof am 10. bzw. 11. November 2022 schriftlich um eine Stellungnahme. Mit dieser Stellungnahme wird der Anhörungspflicht Genüge getan.

02 Parallel zu ihrem Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung [schlägt](#) die Kommission vor, bis zu 18 Milliarden Euro zu mobilisieren, um den dringenden Finanzbedarf der Ukraine durch Darlehen zu decken, deren Laufzeiten bis zu 35 Jahren betragen und deren Kapitalbetrag (d. h. der ursprüngliche Darlehensbetrag ohne Zinskosten) frühestens in 10 Jahren zurückzuzahlen ist (wie im Vorschlag zum neuen Instrument Makrofinanzhilfe+ dargelegt). Die Kommission [schlägt](#) ferner vor, diese Darlehen durch eine Garantie abzusichern, für die der Spielraum im EU-Haushalt genutzt wird, und keine spezifische Dotierung zu bilden. Der Hof geht in der vorliegenden Stellungnahme auf diese beiden im Legislativpaket enthaltenen Vorschläge ein, sofern er dies für angemessen erachtet.

03 Die Kommission begründet die Änderung der Haushaltsordnung mit der Notwendigkeit, verschiedene Mittelaufnahmen kohärent unter Nutzung der besten Marktchancen zu planen und eine im Hinblick auf die Kosten optimale Fälligkeitsstruktur zu wählen. Angesichts der erwarteten Komplexität der Transaktionen, die erforderlich sind, um den dringenden Finanzbedarf der Ukraine zu decken, und angesichts künftiger Transaktionen zur Mittelaufnahme und Darlehensvergabe an Mitgliedstaaten und Drittländer hält es die Kommission zudem für angezeigt, eine diversifizierte Finanzierungsstrategie als einheitliche Finanzierungsmethode für die Mittelaufnahme festzulegen.

04 Derzeit nimmt die Kommission im Namen der EU oder von Euratom Mittel auf, um die entsprechenden Beträge zu den dafür geltenden Bedingungen als Darlehen an begünstigte Mitgliedstaaten oder Drittländer weiterzugeben. Gemäß der Haushaltsordnung müssen die Kapitalflüsse im Rahmen der Mittelaufnahme jenen im

¹ [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#), Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a.

Rahmen der Darlehensvergabe eins zu eins entsprechen. Infolgedessen muss die EU Geschäfte auf den Märkten auf Grundlage des Auszahlungsbedarfs für jede spezifische Darlehensvergabe durchführen. Nach Auffassung der Kommission verursacht die Finanzierung einzelner Programme für finanziellen Beistand durch gesonderte Finanzierungsmethoden Kosten und Komplikationen, da die verschiedenen Beistandsprogramme um eine begrenzte Anzahl von Finanzierungsmöglichkeiten konkurrieren. Dies wird im derzeitigen Kontext der finanziellen Unterstützung der Ukraine angesichts von deren dringendem Finanzbedarf und der Unsicherheit hinsichtlich ihres längerfristigen Finanzbedarfs besonders deutlich.

05 Zur Mobilisierung von Mitteln für Finanzhilfen und Darlehen wurde im Rahmen des Aufbauinstruments NextGenerationEU, das die [Aufbau- und Resilienzfazilität](#) sowie [einige andere Programme der Union](#) umfasst, eine diversifizierte Finanzierungsstrategie festgelegt. Gemäß dem Vorschlag der Kommission würde eine solche diversifizierte Strategie außer in hinreichend begründeten Fällen bei allen künftigen Mittelaufnahmen angewandt.

Allgemeine Bemerkungen

06 Der Vorschlag der Kommission enthält vernünftige Argumente für die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie, die derzeit für Mittelaufnahmen im Rahmen von NextGenerationEU als Ausgangsmethode für alle Mittelaufnahmen umgesetzt wird. Die Mittelaufnahme im Rahmen von NextGenerationEU beruht nicht auf der üblichen [Back-to-back-Finanzierung](#), sondern auf einem Ansatz, der in ähnlicher Form von souveränen Staaten angewandt wird und bei dem die aufgenommenen Beträge vorübergehend auf einem Bankkonto hinterlegt werden können. Der Einsatz einer diversifizierten Finanzierungsstrategie ermöglicht der Kommission auch die Nutzung kurzfristiger Schuldinstrumente (mit Laufzeiten von unter einem Jahr) wie beispielsweise EU-Bills oder Kreditlinien. Demnach sind nicht nur der Zeitpunkt der Auszahlung von Darlehen oder der Bedarf des EU-Haushalts ausschlaggebend für die Art des Kreditinstruments, den Ausgabezeitpunkt, das Emissionsvolumen und die Laufzeit der zur Finanzierung des Programms NextGenerationEU begebenen EU-Schuldverschreibungen. Dieser Ansatz würde der Kommission einen größeren Spielraum verschaffen, um die beste verfügbare Option zur Mittelaufnahme auszuwählen.

07 In seiner [Stellungnahme 06/2020](#) zu dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität hat der Hof bereits darauf hingewiesen, dass eine Abkehr von der Back-to-back-Finanzierung zwar Vorteile haben könnte, jedoch auch ein Zinsrisiko birgt, das entsteht, wenn sich die Kosten der Kreditaufnahme zwischen der Anleiheoperation und der Auszahlung ändern. Eine diversifizierte Finanzierungsstrategie setzt die Ausarbeitung eines geeigneten Governance-Rahmens und entsprechender Vorschriften voraus.

08 Angesichts der dringenden Notwendigkeit, der Ukraine Hilfe bereitzustellen, wandte die Kommission das außerordentliche beschleunigte Verfahren nach Artikel 4 des [Protokolls Nr. 1](#) an. Der Hof weist darauf hin, dass es sich bei der diversifizierten Finanzierungsstrategie um eine langfristige Maßnahme handelt, die für alle künftigen Mittelaufnahmen vorgeschlagen wird und wahrscheinlich Beträge betreffen wird, die die Unterstützung der Ukraine im Rahmen der Makrofinanzhilfe+ deutlich übersteigen werden. Die Nutzung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie ist für staatliche Emittenten zwar üblich, den gesetzgebenden Organen stehen jedoch nur in begrenztem Umfang Zeit und unterstützende Analysen zur Verfügung, um über diese vorgeschlagene langfristige Änderung zu befinden.

09 In seinem [Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021](#), der im Oktober 2022 veröffentlicht wurde, stellte der Hof fest, dass sich die Risiken für den EU-Haushalt aufgrund des Kriegs in der Ukraine erhöht haben und dass ein höheres Risiko dafür besteht, dass Eventualverbindlichkeiten gegenüber dem EU-Haushalt ausgelöst werden.

Besondere Bemerkungen

10 In den folgenden Ziffern weist der Hof auf bestimmte Aspekte des Vorschlagspakets der Kommission hin.

Bemerkungen zur vorgeschlagenen Überarbeitung der Haushaltsordnung

Wortlaut des neuen Artikels 220a

11 Der erste Satz von Artikel 220a Absatz 1 könnte so ausgelegt werden, dass die Kommission vorschlägt, für das Programm NextGenerationEU, auf das in Artikel 5 Absatz 1 des [Beschlusses \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union verwiesen wird, (in hinreichend begründeten Fällen) eine Ausnahme von der Anwendung der [diversifizierten Finanzierungsstrategie](#) einzuführen. Zudem könnte der Eindruck entstehen, dass sich der Satz nur auf gemäß dem Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 zulässige Mittelaufnahmen im Rahmen von NextGenerationEU bezieht. Da dies nicht der Absicht der Kommission entspricht, sollte der Wortlaut geändert werden.

12 Artikel 220a Absatz 2 bezieht sich im zweiten Satz auf das "Emissions- und Schuldenmanagement", während in Artikel 220a Absatz 1 von "Mittelaufnahmen und Schuldenmanagement" die Rede ist. Der Begriff "Emission" wird im Zusammenhang mit Wertpapieren (Anleihen und kurzfristige Schuldverschreibungen) verwendet und bezieht sich nicht auf Mittelaufnahmen am Geldmarkt, die ebenfalls Teil der diversifizierten Finanzierungsstrategie sind. Der Wortlaut von Artikel 220a Absatz 2 sollte dahin gehend geändert werden, dass das Europäische Parlament und der Rat auch über alle im Rahmen der diversifizierten Finanzierungsstrategie genutzten Instrumente unterrichtet werden.

Wichtige Maßnahmen, die von der Kommission umzusetzen sind

13 In Erwägungsgrund 8 wird die Kommission mit der Einrichtung eines gemeinsamen Liquiditätspools zu einer wichtigen Maßnahme aufgefordert. In Erwägungsgrund 10 wird gefordert, die notwendigen Vorkehrungen im Zusammenhang mit der diversifizierten Finanzierungsstrategie zu treffen. Diese umfassen einen Governance-Rahmen, Risikomanagementverfahren und eine Kostenallokationsmethode sowie die regelmäßige und umfassende Unterrichtung des

Europäischen Parlaments und des Rates über alle Aspekte der Mittelaufnahme- und Schuldenmanagementstrategie. Die Einzelheiten dieser wichtigen Maßnahmen sind in den überarbeiteten Rechtsvorschriften selbst nicht festgelegt und erfordern eine solide Kassenmittelverwaltung sowie zusätzliche Maßnahmen der Kommission, um die neue Finanzierungsstrategie wirksam umzusetzen. Der Hof prüft derzeit das Schuldenmanagement der Kommission im Zusammenhang mit NextGenerationEU.

14 In Artikel 1 des Vorschlags der Kommission ist vorgesehen, unter anderem Absatz 2 des Artikels 220 der Haushaltsordnung zu streichen, in dem festgelegt ist, dass die Anleihe- und Darlehenstransaktionen für die Union weder Fristenänderungen noch ein Zinsrisiko oder sonstige kommerzielle Risiken mit sich bringen dürfen. Aus dem Vorschlag geht jedoch nicht klar genug hervor, welche Maßnahmen zur Risikominderung an die Stelle dieser Bestimmung treten könnten.

Bemerkungen zu den anderen im Paket enthaltenen Vorschlägen

Potenzielle Übertragung von Risiken auf die künftigen Haushalte

15 Bislang werden entsprechende Vermögenswerte für Dotierungen vorgesehen, um etwaigen Abrufen von Garantien, die für Makrofinanzhilfedarlehen gestellt wurden, nachzukommen. Zur Bildung von Dotierungen für frühere Darlehen an die Ukraine wurden im EU-Haushalt die jährlichen Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen in Anspruch genommen. Dies bedeutet, dass ein Teil des Risikos bereits vom derzeitigen Haushalt oder von früheren Haushalten getragen wird. Parallel zu ihrem Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung **schlägt** die Kommission vor, diesen Ansatz so zu ändern, dass für Darlehen der Makrofinanzhilfe+ keine Dotierungen mehr gebildet werden, sondern dass sie durch eine Garantie abgesichert werden, für die der Spielraum im EU-Haushalt genutzt wird.

16 Der Haushaltsspielraum ist die Differenz zwischen der Eigenmittelobergrenze und den Eigenmitteln, die zur Finanzierung des EU-Haushalts erforderlich sind. Er stellt die finanzielle Kapazität der EU dar, zusätzliche Abflüsse im Zusammenhang mit der Materialisierung von Eventualverbindlichkeiten zu decken, die sich aus dem finanziellen Beistand für EU-Mitgliedstaaten ergeben und für die keine Dotierung gebildet wird.

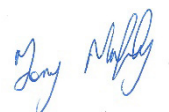
17 Der Vorschlag der Kommission würde bedeuten, dass die Risiken im Zusammenhang mit möglichen Zahlungsausfällen in die Zukunft verschoben werden. Dies könnte sowohl den Haushalt als auch den Zahlungsbedarf künftig unter Druck setzen. Der Spielraum würde auch das Risiko ausfallender Rückzahlungen von Darlehen abdecken, die im Rahmen der Makrofinanzhilfe+ an die Ukraine vergeben werden. Derzeit bestehen keine Pläne, den Umfang des Haushaltsspielraums entsprechend zu erhöhen.

Abschließende Bemerkungen

18 Die Kommission legte ihren Vorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung zeitgleich mit einem Vorschlagspaket vor, mit dem Mittel in Höhe von bis zu 18 Milliarden Euro für Darlehen an die Ukraine mobilisiert werden sollen. Nach Auffassung des Hofes führt die Kommission vernünftige Argumente für die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als Ausgangsmethode für künftige Mittelaufnahmen an. Auch wenn sich die vorliegende Stellungnahme in erster Linie auf den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Haushaltsordnung bezieht, weist der Hof darauf hin, dass die Finanzierung von Darlehen, Garantien oder Ausgaben der EU durch Mittelaufnahmen bedeutet, dass die Verantwortung für Rückzahlungen auf künftige Haushalte übertragen wird, und dass die Vergabe von Darlehen an die Ukraine mit relativ hohen Risiken für den EU-Haushalt verbunden sein könnte.

Diese Stellungnahme wurde von Kammer V unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 22. November 2022 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident