

Finanzielle Eventualverbindlichkeiten der EU

Abriss

Eventualverbindlichkeiten im EU-Haushalt sind deutlich umfangreicher und komplexer geworden und werden im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-2027 noch weiter steigen. In dieser Studie wird die Entwicklung von Eventualverbindlichkeiten nachverfolgt, die potenziellen Risiken für den EU-Haushalt werden erläutert und die Risikomanagementverfahren zur Bewältigung dieser Risiken werden analysiert. Wir gehen davon aus, dass sich die gesamten Eventualverbindlichkeiten bis 2027 mehr als verdoppeln und eine Höhe von 612 Mrd. EUR erreichen werden. Das wird hauptsächlich auf Darlehen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und in geringerem Maße auf die finanzielle Unterstützung für die Ukraine zurückzuführen sein.

Eine Eventualverbindlichkeit kann allgemein als finanzielle Verpflichtung definiert werden, deren Umfang und Entstehen von Ereignissen in der Zukunft abhängig ist, die schwer oder unmöglich vorherzusagen sind. Aufgrund ihrer Abhängigkeit von bestimmten Ereignissen werden Zahlungen aufgrund der finanziellen Verpflichtung möglicherweise gar nicht geleistet oder abgerufen. Da Eventualverbindlichkeiten das Risiko unerwünschter „Überraschungen“ für den Haushalt mit sich bringen und sich möglicherweise auf das finanzielle Standing oder sogar die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken, müssen sie berücksichtigt und analysiert werden. Aufgrund ihres höchst unsicheren Charakters gestaltet sich die Bewertung der haushaltspolitischen Risiken dieser Verbindlichkeiten jedoch als schwierig.

Die Eventualverbindlichkeiten der EU sind deutlich umfangreicher und komplexer geworden und werden im Rahmen des MFR 2021-2027 noch weiter steigen. In dieser Studie wird die Entwicklung von Eventualverbindlichkeiten nachverfolgt, die potenziellen Risiken für den EU-Haushalt werden erläutert und die Risikomanagementverfahren zur Bewältigung dieser Risiken werden analysiert.

In der vorliegenden Studie wird zwischen drei verschiedenen Arten von Eventualverbindlichkeiten der EU unterschieden: Haushaltsgarantien, Makrofinanzhilfe (MFA) für Drittländer und finanzieller Beistand für EU-Mitgliedstaaten. Mit Haushaltsgarantien deckt die EU Verluste von Durchführungspartnern ab, die durch Zahlungsausfälle bei Finanzierungs- und Investitionsvorhaben entstehen. Bei der Makrofinanzhilfe handelt es sich um den finanziellen Beistand der Union für Drittländer (Länder, die nicht Mitglied der Union sind) in Form von Darlehen, die durch den einschlägigen Rechtsakt genehmigt werden. Finanzieller Beistand für EU-Mitgliedstaaten wird hauptsächlich in Form von SURE- und ARF-Darlehen gewährt, wurde in der Vergangenheit aber auch im Rahmen von Programmen von Euratom, Zahlungsbilanzhilfeprogrammen oder Programmen des europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) bereitgestellt.

Ende 2021 umfasste der EU-Haushalt insgesamt 223 Mrd. EUR an Eventualverbindlichkeiten, wobei etwa 163 Mrd. EUR auf den Mitgliedstaaten und Drittländern gewährte Darlehen und mehr als 60 Mrd. EUR auf Garantien entfielen, die im Rahmen von Programmen wie dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), dem Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), dem EFSD+ und dem Außenmandat gewährt wurden. Zum Jahresende 2022 stiegen die Eventualverbindlichkeiten auf insgesamt 312 Mrd. EUR, ein Anstieg um 40 % gegenüber dem

Gesamtbetrag der Eventualverbindlichkeiten im Jahr 2021. Aus den im Rahmen dieser Studie vorgenommenen vorläufigen Schätzungen geht hervor, dass die Eventualverbindlichkeiten noch weiter gestiegen sind und sich auf insgesamt 367 Mrd. EUR belaufen. Bis zur COVID-19-Pandemie und bis Ende 2020 waren Haushaltsgarantien und der finanzielle Beistand für Mitgliedstaaten in etwa gleich umfangreich und hatten eine ähnliche Bedeutung. Mit der Umsetzung von SURE und der Einführung der ARF wurde der finanzielle Beistand für Mitgliedstaaten im Jahr 2021 jedoch erheblich erhöht und nahm 2022 weiterhin in signifikantem Ausmaß zu. Im Jahr 2022 war die Wachstumsrate für die Haushaltsgarantien und den finanziellen Beistand für Drittländer ebenfalls hoch, wobei letzteres auf die Ausweitung der MFA für die Ukraine zurückgeht. Insgesamt macht der finanzielle Beistand für Mitgliedstaaten den größten Anteil der Eventualverbindlichkeiten in der EU aus, wobei sein Anteil am Gesamtbetrag aller Eventualverbindlichkeiten in den Jahren 2020, 2021 und 2022 zwischen 55 % und 70 % betrug. In den kommenden Jahren dürfte dieser Anteil noch weiter steigen.

Um künftige Risiken für den EU-Haushalt zu berücksichtigen, ist es wichtig, Eventualverbindlichkeiten in zwei Hauptkategorien einzuordnen: durch Rückstellungen abgesicherte Eventualverbindlichkeiten, z. B. solche, die sich aus Haushaltsgarantien und dem finanziellen Beistand für Drittländer ergeben, und durch den Handlungsspielraum gedeckte Eventualverbindlichkeiten, z. B. solche, die sich aus dem finanziellen Beistand für Mitgliedstaaten ergeben. Diese beiden Kategorien von Eventualverbindlichkeiten bringen unterschiedliche Arten von Risiken für den EU-Haushalt mit sich.

Für durch Rückstellungen abgesicherte Eventualverbindlichkeiten müssen spezifische Mittel als Absicherungspuffer zurückgelegt werden, falls Verluste aus einer gegebenen Verbindlichkeit entstehen, z. B. bei einem Ausfall. Der gemeinsame Dotierungsfonds, der 2018 eingerichtet wurde und seit 2021 in Kraft ist, dient als wichtigste Verteidigungslinie gegen das Eintreten von Risiken für durch Rückstellungen abgesicherte Eventualverbindlichkeiten. Die Mittel des Fonds werden entsprechend den Instrumenten, durch die ein Beitrag geleistet wird, in getrennten Teilfonds aufbewahrt. Ende 2023 belief sich der Marktwert des gemeinsamen Dotierungsfonds auf 18,8 Mrd. EUR. Die Kommission stufte den Fonds als ausreichenden Puffer für noch ausstehende Risiken ein, die durch durch Rückstellungen abgesicherte Eventualverbindlichkeiten entstehen können (Europäische Kommission 2024c).

Durch den Handlungsspielraum gedeckte Eventualverbindlichkeiten stellen dagegen ein unmittelbareres Risiko für den EU-Haushalt dar, da es dafür keine Rückstellungen gibt. Beim Handlungsspielraum handelt es sich um die Differenz zwischen dem Höchstbetrag der Mittel, den die Europäische Kommission in einem bestimmten Jahr von den Mitgliedstaaten anfordern kann (Eigenmittelobergrenze), und den Mitteln, die die EU benötigt, um die im Haushaltsplan für dasselbe Jahr vorgesehenen Ausgaben zu decken. Durch eine ausreichend hohe Obergrenze wird sichergestellt, dass die EU all ihre finanziellen Verpflichtungen und Risiken aus Eventualverbindlichkeiten, die sich in einem bestimmten Jahr ergeben, decken kann. Durch den Handlungsspielraum gedeckte Eventualverbindlichkeiten machen den größten Anteil der Eventualverbindlichkeiten aus. Sie beliefen sich im Jahr 2022 auf etwa 62 % des Gesamtbetrags. Diese Art von Eventualverbindlichkeiten wird in den kommenden Jahren weiter zunehmen, was vor allem auf ARF-Darlehen und den finanziellen Beistand für die Ukraine zurückzuführen ist.

Haushaltsgarantien sind eine Quelle von Risikopositionen für den EU-Haushalt. Im Rahmen aller Instrumente für Haushaltsgarantien deckt die EU die Verluste von Durchführungspartnern, die durch Ausfälle (Schulden oder Eigenkapital) bei Finanzierungs- und Investitionsvorhaben entstehen, vollständig oder teilweise ab. Zu den wichtigsten Garantien zählen derzeit der Fonds „InvestEU“, der EFSI, der EFSD, das Außenmandat und der EFSD+. Jede dieser Garantieregelungen befindet sich derzeit an einem anderen Punkt im Planungszyklus und obwohl aktuell keine neuen Vorhaben mehr über den EFSI finanziert werden, werden bei allen fünf Regelungen noch für mehrere Jahre ausstehende Haushaltsgarantien bestehen.

Finanzieller Beistand der EU für Drittländer – mit Ausnahme der Beträge, die den Entwicklungsländern gezahlt werden – wird in Form von MFA-Programmen gewährt. Darlehen dieser Art werden durch EU-Anleihen finanziert, wobei die EU gegenüber den Endinvestoren haftbar bleibt. Dies schließt Szenarien ein, in denen Empfänger von MFA nicht oder nicht rechtzeitig zahlen.

Darüber hinaus sollen Mitgliedstaaten und Drittländern durch Euratom-Darlehen Mittel bereitgestellt werden, um in Kernenergie zu investieren. Im Jahr 2022 beliefen sich diese Darlehen jedoch lediglich auf 0,3 Mrd. EUR.

Infolge der Invasion Russlands in die Ukraine wurden im Laufe des Jahres 2022 neue MFA-Programme für die Ukraine eingerichtet. Diese Programme trugen in der Folge zum Gesamtanstieg der Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der MFA bei. Diese Programme bewirkten auch, dass die derzeit für Darlehen an die Mitgliedstaaten geltende Haushaltsdeckung auf MFA+-Darlehen an die Ukraine für die Jahre 2023 und 2024 ausgeweitet wurde. Bei einem Ausfall würden die erforderlichen Beträge über die MFR-Obergrenzen hinaus bis zur Eigenmittelobergrenze (aus dem Handlungsspielraum) abgerufen. Dadurch wurde der Weg dafür geebnet, dass MFA+-Darlehen an die Ukraine in ähnlicher Weise gewährt werden wie der finanzielle Beistand für Mitgliedstaaten, d. h. ohne Rückstellungen. Im Jahr 2022 erhöhte sich der Umfang der ausstehenden MFA auf 15 Mrd. EUR, da neue MFA-Darlehen in Höhe von ungefähr 7,5 Mrd. EUR ausgezahlt wurden, was hauptsächlich durch die zusätzliche Unterstützung für die Ukraine bedingt ist.

Finanzieller Beistand für Mitgliedstaaten wird derzeit in erster Linie durch die Einrichtung des Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) und die Aufbau- und Resilienzfazilität geleistet. Vor der Pandemie wurde dieser finanzielle Beistand hauptsächlich im Rahmen des EFSM und, in einem deutlich geringeren Umfang, im Rahmen von Euratom- und Zahlungsbilanzhilfeprogrammen bereitgestellt. Risikopositionen für diese Arten von Eventualverbindlichkeiten sind nicht durch Rückstellungen abgesichert und werden durch den Handlungsspielraum des EU-Haushalts gedeckt. Wie bereits dargelegt, muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das MFA+-Programm für die Ukraine im Jahr 2023 und der finanzielle Beistand für die Ukraine aus dem Instrument für die Ukraine ebenfalls durch den Handlungsspielraum gedeckt werden, obwohl es sich dabei um MFA für ein Drittland handelt.

Auf der Grundlage verschiedener Annahmen wird im Rahmen dieser Studie prognostiziert, dass sich die gesamten Eventualverbindlichkeiten der EU bis 2027 – als Basisszenario – auf insgesamt 612 Mrd. EUR belaufen werden. Dieser Gesamtbetrag ist fast doppelt so hoch wie der derzeitige Betrag von 311,9 Mrd. EUR, der Ende 2022 erreicht wurde. Der Anstieg ist in erster Linie auf ARF-Darlehen sowie auf die Annahme, dass ARF-Darlehen vollständig ausgezahlt werden, zurückzuführen, sowie in geringerem Maße auf die Unterstützungsprogramme für die Ukraine und in noch geringerem Maße auf Haushaltsgarantien.

Angesichts des größeren Umfangs der Eventualverbindlichkeiten und der zunehmend unterschiedlichen Risikopositionen gegenüber Eventualverbindlichkeiten wirkt der allgemeine Rahmen für das Risikomanagement insgesamt fragmentiert und könnte besser gestaltet werden. Zu den internationalen Standards für Schuldentransparenz gehören die zeitnahe Veröffentlichung und klare Kommunikation von Informationen über die Entwicklung von Eventualverbindlichkeiten, wobei es sich um Aspekte handelt, die im Rahmen der derzeitigen Berichterstattungsmodalitäten verbessert werden könnten. Eine aktivere Einbeziehung des Europäischen Parlaments kann von Vorteil sein, wenn es darum geht, das Eingehen von Eventualverbindlichkeiten zu analysieren und gegebenenfalls zu legitimieren. Die Funktionsweise des neu eingerichteten Lenkungs Ausschusses für Eventualverbindlichkeiten ist nicht ausreichend transparent, und es mangelt an öffentlich zugänglichen Informationen. Der Stresstest in Bezug auf den verfügbaren Handlungsspielraum kann noch verbessert werden, um extremere makroökonomische Szenarien wie etwa den Schock der Pandemie einzubeziehen. Angesichts des hohen Anteils der Risikopositionen gegenüber der Ukraine muss die Herangehensweise an die Dotierung der MFA für Drittländer möglicherweise angepasst werden. Diese Dotierung ist ebenfalls zunehmend fragmentiert, da für verschiedene Programme trotz derselben Hoheitsgewalt unterschiedliche Dotierungsquoten angenommen wurden. Es sollte auch untersucht werden, ob eine allgemeine Dotierungsquote von 9 % für alle anderen MFA für Drittländer nach wie vor geeignet ist.

Außerdem wird in der Studie die Unterscheidung zwischen durch Rückstellungen abgesicherten Eventualverbindlichkeiten und durch den Handlungsspielraum gedeckten

Eventualverbindlichkeiten behandelt. Diese Unterscheidung erscheint nach wie vor berechtigt zu sein. Obwohl durch den Handlungsspielraum gedeckte Eventualverbindlichkeiten aufgrund von SURE und der ARF derzeit einen Großteil der gesamten Eventualverbindlichkeiten ausmachen und in Zukunft ausmachen werden, ist es wenig sinnvoll, dafür Rückstellungen vorzusehen. Mitgliedstaaten zu verpflichten, im Vorhinein Rückstellungen für Darlehen vorzusehen, die sie selbst zurückzahlen müssen, ist wirtschaftlich wenig sinnvoll und hätte zudem politische Auswirkungen, da durch diese Verpflichtung die gesamtschuldnerische Haftung der ARF verstärkt werden würde. Aufgrund der Bedeutung, die ARF-Darlehen zukommt, sollte die Europäische Kommission die neue Schuldentragfähigkeitsanalyse (die Teil des reformierten Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung ist) in ihre Analyse der durch den Handlungsspielraum gedeckten Eventualverbindlichkeiten einbeziehen.

Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz: Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.
© Europäische Union, 2024.

Verantwortliche Verwaltungsrätin: Alix DELASNERIE Editionsassistenz: Adrienn BORKA

Kontakt: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/supporting-analyses/sa-highlights>