



---

**Ausarbeitung**

---

**Aufnahme von Gemeinschaftsschulden durch die Europäische Union**

## **Aufnahme von Gemeinschaftsschulden durch die Europäische Union**

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 046/24  
Abschluss der Arbeit: 4. Oktober 2024  
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Zulässigkeit einer Kreditaufnahme durch die EU</b>	<b>4</b>
2.1.	Grundlagen der EU-Haushaltsfinanzierung	4
2.2.	Reichweite des Systems der Eigenmittel	5
<b>3.</b>	<b>Rechtsgrundlagen und Voraussetzungen einer möglichen Kreditaufnahme</b>	<b>7</b>
3.1.	Zahlungsbilanzhilfen	7
3.2.	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)	8
3.3.	Makrofinanzhilfen	9
3.4.	SURE-Instrument	10
3.5.	Ukraine-Fazilität	11
3.6.	Next Generation EU	12
3.6.1.	Ausgestaltung des Aufbauinstruments	12
3.6.2.	Besonderheiten gegenüber bisherigen Kreditaufnahmen	13
<b>4.</b>	<b>Exkurs: Einheitlicher Finanzierungsansatz</b>	<b>14</b>

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde um Auskunft zu der Frage gebeten, ob es unionsrechtlich möglich und zulässig ist, dass die Europäische Union (EU) Gemeinschaftsschulden aufnimmt und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Rechtsrahmen. Der Begriff der Gemeinschaftsschulden wird für die vorliegende Ausarbeitung als Aufnahme von Krediten durch die EU in eigenem Namen und eine mit der Kreditaufnahme verbundene Rückzahlungsverpflichtung durch die EU verstanden.

Die Ausarbeitung geht zunächst auf Fragen im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Möglichkeit einer Kreditaufnahme durch die EU ein (hierzu 2.). Anschließend werden Beispiele der Unionspraxis bezüglich der rechtlichen Grundlagen und Verfahren für eine Kreditaufnahme durch die EU dargestellt (hierzu 3.). Abschließend wird in einem Exkurs der einheitliche Finanzierungsansatz der EU skizziert (hierzu 4.).

## 2. Zulässigkeit einer Kreditaufnahme durch die EU

### 2.1. Grundlagen der EU-Haushaltsfinanzierung

Der EU-Haushalt setzt sich aus Einnahmen und Ausgaben zusammen (Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV).

Auf Ebene der Ausgaben wird ein mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) aufgestellt mit einem Planungszeitraum von mindestens fünf Jahren (Art. 312 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV).<sup>1</sup> Aus dem jeweils gültigen MFR wird der jährliche, konkrete Jahreshaushaltsplan entwickelt (Art. 314 AEUV), der wiederum maßgeblich durch den MFR und die darin festgelegten Obergrenzen für alle auf die Ausgabenkategorie entfallenden Verpflichtungen bestimmt wird (Art. 312 Abs. 1 UAbs. 3, Abs. 3 UAbs. 1 AEUV).

Auf Ebene der Einnahmen finanziert sich der Haushalt aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen (Art. 311 Abs. 2 AEUV). Das Instrument „Eigenmittel“ wurde mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt, um der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) ein größeres Maß an Finanzautonomie gegenüber den bis dahin geltenden „Finanzbeiträgen“ der Mitgliedstaaten<sup>2</sup> zu verleihen.<sup>3</sup> Damit verbunden war keine umfassende Haushaltsautonomie in dem Sinne, „sich aus eigener Macht die Finanzmittel und sonstigen Handlungsmittel zu verschaffen, die [die EU] zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet“.<sup>4</sup> Vielmehr werden die Eigenmittel im „System der Eigenmittel“ durch den Eigenmittelbeschluss festgelegt (Art. 311 Abs. 3 AEUV). Hierdurch wird eine dynamische Weiterentwicklung der konkreten Mittelausstattung – durch Abschaffung

---

1 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027.

2 Art. 200 des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

3 Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 311 AEUV, Rn. 18.

4 BVerfGE 89, 155 (194 f.) – Maastricht.

alter oder Einführung neuer Kategorien von Eigenmitteln – ermöglicht und zugleich an eine erneute Zustimmung der Mitgliedstaaten rückgekoppelt.<sup>5</sup>

## 2.2. Reichweite des Systems der Eigenmittel

Nach Art. 311 Abs. 2 AEUV ist der Haushalt der EU unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln zu finanzieren. In der Literatur ist umstritten, ob die Ausgestaltung des Systems der Eigenmittel materiell-rechtlichen Einschränkungen unterliegt,<sup>6</sup> oder ob die Union gemeinsam mit den Mitgliedstaaten frei ist bei der Entscheidung, was in dem dafür vorgesehenen Verfahren als Eigenmittel eingeführt wird.<sup>7</sup>

In seiner Entscheidung zum Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz<sup>8</sup> betreffend die Einrichtung des europäischen Wiederaufbauprogramms „Next Generation EU“ (NGEU) hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) festgestellt, dass das Unionsprimärrecht keine Kompetenz im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV enthalte, die die EU zur Aufnahme von Krediten an den Kapitalmärkten berechtige.<sup>9</sup> Da eine solche Ermächtigung nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung<sup>10</sup> für ein Handeln der Union und ihrer Organe erforderlich wäre, verweist das BVerfG darauf, dass „daraus überwiegend ein allgemeines Verschuldungsverbot entnommen“ werde. Zudem verweist das Gericht auf die sekundärrechtliche Anordnung in Art. 17 Abs. 2 der Haushaltsordnung der EU,<sup>11</sup> wonach die EU nicht befugt ist, im Rahmen des Haushalts Kredite

---

5 Vgl. BVerfGE 123, 267 (393) – Lissabon; *Rathke*, in: v. Arnould/Hufeld, Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 103 ff.

6 Vgl. *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV, Rn. 17 oder *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 82. EL Mai 2024, Art. 311 AEUV, Rn. 23.

7 Vgl. *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 311 AEUV, Rn. 16 ff., 136 ff.; *Bieber*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV, Rn. 43; *Lewinski*, ZG 2012, 164 (169ff.); *Niedobitek*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 311 AEUV, Rn. 28.

8 Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG), BGBl. II 2021 v. 28. April 2021, S. 322, vgl. hierzu BT-Drs. 19/26821.

9 BVerfGE 164, 193 (292) – ERatG.

10 Art. 5 Abs. 2 EUV: „Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.“

11 Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 193 v. 30. Juli 2018, S. 1, ersetzt durch die Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. September 2024 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 2024/2509 v. 26. September 2024.

aufzunehmen. Auch gingen die Unionsorgane selbst von einem Verschuldungsverbot aus; ohne Vertragsänderung könne eine Kreditfinanzierung der EU nicht verstetigt werden.<sup>12</sup>

Zugleich stellt das BVerfG aber fest, dass die Unionsverträge kein absolutes Verschuldungsverbot normieren.<sup>13</sup> Ein solches Verbot ergebe sich nicht aus Art. 310 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, wonach der Haushaltsplan der EU in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist.<sup>14</sup> Hiermit sei keine Aussage darüber verbunden, ob die Einnahmen aus Eigenmitteln oder aus Krediten stammen müssen. Vielmehr setzte Art. 318 Abs. 1 AEUV, der die Kommission dazu verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union zu übermitteln, die Existenz von Schulden der Europäischen Union sogar voraus. Darüber hinaus kenne die Unionspraxis zahlreiche Fälle, in denen die EU in der Vergangenheit Kredite aufgenommen habe (zu dieser Praxis s. unten 3.).

Vor diesem Hintergrund folgert das BVerfG, dass die Aufnahme von Krediten durch die EU am Kapitalmarkt jedenfalls dann unzulässig sein dürfte, wenn sie allgemein zur Haushaltsfinanzierung erfolge.<sup>15</sup> Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung müssten die Verträge eine entsprechende Befugnis enthalten, die jedoch nicht existiere. Diese Aussage bezieht sich lediglich auf die Finanzierung des EU-Haushalts insgesamt durch das System der Eigenmittel. In dem zu entscheidenden Fall stellte das BVerfG darauf ab, dass der Eigenmittelbeschluss gerade keine „Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung“ umfasse, sondern bezüglich NGEU auf sonstige zweckgebundene Einnahmen abstelle.<sup>16</sup> Dies könnten auch Einnahmen aus Krediten sein.<sup>17</sup>

Im Ergebnis lassen die Aussagen des BVerfG darauf schließen, dass aus Sicht des deutschen Unionsverfassungsrechts eine – bspw. mit Art. 115 Abs. 2 GG vergleichbare – Finanzierung des EU-Haushalts (Nonaffektation) durch Kredite der Union mangels entsprechender Kompetenz unzulässig ist. Dies gilt jedoch nicht für Kreditaufnahmen, zu denen die Union auf Grundlage einer Befug-

- 
- 12 BVerfGE 164, 193 (292) – ERatG mit Verweis auf das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates v. 24. Juni 2020, Vorschläge zu „Next Generation EU“, Rats-Dok. 9062/20, Rn. 57, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/de/pdf>. Vgl. hierzu auch Europäische Kommission, Grünbuch v. 23. November 2011 über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen, KOM(2011) 818 endg.
- 13 BVerfGE 164, 193 (294 f.) – ERatG; vgl. auch BVerfGE 123, 267 (393) – Lissabon: „Die Ausstattung der Europäischen Union mit den zur Erreichung ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlichen Mitteln muss im Rahmen der vorhandenen Zuständigkeiten erfolgen“.
- 14 A.A. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt, BT-Drs. 19/27695, S. 16; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 82. EL Mai 2024, Art. 310 AEUV, Rn. 40.
- 15 Vgl. in diesem Sinne bereits *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 82. EL Mai 2024, Art. 311 AEUV, Rn. 23; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV, Rn. 17
- 16 BVerfGE 164, 193 (297 ff.) – ERatG.
- 17 BVerfGE 164, 193 (299) – ERatG mit Verweis auf das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates v. 24. Juni 2020, Vorschläge zu „Next Generation EU“, Rats-Dok. 9062/20, Rn. 28; *Ruffert*, NVwZ 2020, S. 1777 (1779); *Heber*, EuR 2021, S. 416 (422 f.).

nisnorm des Primärrechts spezifisch ermächtigt wird. Eine begrenzte, zweckgebundene und dabei nicht zur allgemeinen Haushaltsdeckung bestimmte Kreditaufnahme wird als zulässig anzusehen sein.<sup>18</sup>

### 3. Rechtsgrundlagen und Voraussetzungen einer möglichen Kreditaufnahme

Auch in der Vergangenheit hat die EU Finanzmittel an den Kapitalmärkten aufgenommen.<sup>19</sup> Die bisherige Praxis gibt dabei Anhaltspunkte zu möglichen Rechtsgrundlagen und Voraussetzungen einer Kreditfinanzierung von Unionsprogrammen: In der Mehrzahl der Fälle wurden bei kreditfinanziertem Beistand der EU sowohl die Kapitalverwendung als auch die Kapitalaufnahme und -rückführung der Mittel auf die materiell-rechtliche Durchführungskompetenz gestützt (s. unten 3.1. bis 3.5.). Dabei war der Umfang stets begrenzt, und die Kredite wurden nur zur Ausreichung von (revolvierenden) Darlehen verwendet. Im Rahmen des Aufbauprogramms NGEU werden Kapitalaufnahme und -rückführung auf den Eigenmittelbeschluss, die Kapitalverwendung hingegen auf die materiell-rechtliche Durchführungskompetenz gestützt (siehe u. Ziff. 3.6.). In allen Fällen erfolgte eine Kreditaufnahmeermächtigung der Kommission im jeweiligen Rechtsakt und eine Absicherung der Kredite über den EU-Haushalt.

#### 3.1. Zahlungsbilanzhilfen

Durch die Verordnung (EWG) 397/75 vom 17. Februar 1975<sup>20</sup> wurde die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ermächtigt, Finanzmittel aufzunehmen, um sie den Mitgliedstaaten, deren Zahlungsbilanz von der Erdölpreiserhöhung betroffen war, als Darlehen mit den gleichen finanziellen Merkmalen zur Verfügung zu stellen. Hierzu konnte sich die EWG durch mehrere aufeinanderfolgende Finanzmarktoperationen entweder direkt bei Drittstaaten und bei Kreditinstituten oder über die Kapitalmärkte Mittel beschaffen (Art. 1 VO (EWG) 397/75), die ausschließlich für die Weitergabe an einen oder mehrere Mitgliedstaaten bestimmt sein durften, welche durch die Erdölverteuerung hervorgerufene Zahlungsbilanzschwierigkeiten hatten. Die mittlere Laufzeit der Anleihen durfte nicht geringer als 5 Jahre sein. Die durch die Verordnung genehmigten Anleihen waren einschließlich Zinsen auf den Gegenwert in europäischen Währungsrechnungseinheiten von 3 Milliarden US-Dollar beschränkt (Art. 5 VO (EWG) 397/75). Die Garantien, mit denen die Bedienung der Anleihen und Darlehen gewährleistet werden sollte, durften einen pro Mitgliedstaat festgelegten Prozentsatz des Gesamtbetrags der Anleihe einschließlich Zinsen nicht übersteigen (Art. 6 VO (EWG) 397/75).

---

18 Das Bail-Out-Verbot des Art. 125 AEUV betrifft nicht die hier untersuchte Kreditaufnahmebefugnis der Union an sich, sondern die potentielle Mittelverwendung, vgl. BVerfGE 164, 193 (297 ff.) – ERatG; Fachbereich EU 6 (Europa), Ausgabe von Anleihen durch die Europäische Union, Ausarbeitung v. 15. Juni 2020, [PE 6 - 3000 - 042/20](#), S. 6 ff. m. w. N.

19 Vgl. im Überblick [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/euratom\\_en?prefLang=de&etrans=de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/euratom_en?prefLang=de&etrans=de).

20 Verordnung (EWG) Nr. 397/75 des Rates v. 17. Februar 1975 über Gemeinschaftsanleihen, ABl. L 46 v. 20. Februar 1975, S. 1.

Seit 1988 gibt es das Balance-of-Payments Programm der EU, um Mitgliedstaaten bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu unterstützen.<sup>21</sup> In der aktuellen, auf Art. 308 EG-Vertrag (heutiger Art. 352 AEUV) gestützten Verordnung (EG) Nr. 332/2002<sup>22</sup> wird die Kommission ermächtigt, bei einer Entscheidung des Rates zur Gewährung eines finanziellen Beistandes im Namen der EU Anleihen auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstitutionen aufzunehmen (Art. 1 Abs. 2 VO 332/2002). Seit 2002 sind nur noch Nicht-Eurozonen-Mitgliedstaaten antragsberechtigt (Art. 119 EG-Vertrag, heute: Art. 143 AEUV). Das maximale Ausleihvolumen beträgt 50 Mrd. EUR.

Zur Bereitstellung der konditionierten (Art. 3 Abs. 2 Buchst. b) VO 332/2002) Darlehen emittiert die EU Schuldtitel auf den Kapitalmärkten auf einer Back-to-back-Basis. Das bedeutet, dass die aufgebrachten Mittel grundsätzlich mit gleichen Bedingungen, wie Zinssatz, Laufzeit und Höhe an das Empfängerland verliehen werden. Aus diesem Back-to-back-Prinzip resultieren Beschränkungen für die EU-Emission, da etwa die Merkmale der emittierten Finanzinstrumente durch die Kredittransaktion vorgegeben sind und es somit nicht möglich ist, Finanzierungen mit vom Darlehen abweichenden Laufzeiten oder Beträgen zu tätigen. Da die Mittel back-to-back weiterverliehen werden, kommt es für den EU-Haushalt weder zu einer Zinsbelastung noch zu einem Wechselkursrisiko (Art. 7 Abs. 1 VO 332/2002). Trotz der Back-to-back-Methode stellt die Bedienung der Anleihen eine Verpflichtung der EU dar, die sicherstellen wird, dass alle Zahlungen rechtzeitig erfolgen.

### 3.2. Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)

Zu Beginn der europäischen Staatsschuldenkrise wurde der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) am 11. Mai 2010 mit der VO (EU) Nr. 407/2010<sup>23</sup> als temporärer Rettungsschirm zum Erhalt der Finanzstabilität in der EU mit einem maximalen Ausleihvolumen von 60 Mrd. EUR errichtet.<sup>24</sup> Primärrechtliche Rechtsgrundlage ist Art. 122 Abs. 2 EUV. Danach kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, unter bestimmten Bedingungen einen punktuellen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.<sup>25</sup>

---

21 Vgl. im Überblick [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/non-euro-area-countries/balance-payments-bop-assistance-facility\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/non-euro-area-countries/balance-payments-bop-assistance-facility_en).

22 Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. L 53 v. 23. Februar 2002, S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 431/2009 des Rates vom 18. Mai 2009, ABl. L 128 v. 27. Mai 2009, S. 1.

23 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. L 118 v. 12. Mai 2010, S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2015/1360, ABl. L 210 v. 7. August 2015, S. 1.

24 Vgl. im Überblick [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm_en).

25 EuGH, Urteil v. 27. November 2012, Rs. C-370/12, Pringle, Rn. 65, 104, 131; Urteil v. 12. September 2017, Rs. C-589/15 P, Anagnostakis, Rn. 75 f.



Die Kommission wird ermächtigt, bei einer Entscheidung des Rates zur Gewährung eines finanziellen Beistandes im Namen der EU Anleihen auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstitutionen aufzunehmen (Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 VO (EU) 407/2010). Die konditionierte Darlehensvergabe erfolgt nach dem Back-to-back-Prinzip (Art. 6 VO (EU) 407/2010, s. oben 3.1.). Dabei erreicht die EU aufgrund der bilateralen Garantien der EU-Mitgliedstaaten ein sehr gutes Rating, wovon wiederum der begünstigte Mitgliedstaat profitiert. Die aufgenommenen Mittel bewirken direkte Verbindlichkeiten der EU. Die EU ist verpflichtet (Art. 323 AEUV), ihre Schulden zu bedienen. Sie bedient die Anleihen mit den Zins- und Tilgungszahlungen der Darlehensnehmer.

### 3.3. Makrofinanzhilfen

Die Makrofinanzhilfe (Makro-Financial-Assistance – MFA)<sup>26</sup> ist seit 1990 ein EU-Finanzierungsinstrument zur Bewältigung eines außergewöhnlichen Außenfinanzierungsbedarfs von Ländern, die der EU geografisch, wirtschaftlich und politisch nahestehen. Sie setzt in der Regel ein mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) abgeschlossenes Anpassungs- und Reformprogramm voraus und ergänzt dieses. MFA werden meist in Form von Darlehen gewährt, für deren Finanzierung die Kommission Mittel an den Kapitalmärkten aufnimmt, die sie dann an das Empfängerland weiterreicht. In Ausnahmefällen wird die MFA in Form von Zuschüssen vergeben, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Mitunter handelt es sich auch um eine Kombination aus Darlehen und Zuschüssen.

Rechtsgrundlage für MFA für Drittländer, die keine Entwicklungsländer sind, ist Art. 212 AEUV; Rechtsgrundlage einer MFA zugunsten eines Entwicklungslandes ist Art. 209 AEUV. Auf der jeweiligen Grundlage erlassen Rat und Europäisches Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren den Beschluss über die Bereitstellung einer MFA und die Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union die erforderlichen Mittel auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstitutionen aufzunehmen.<sup>27</sup> Die aufgenommenen Mittel werden auf einer Back-to-back-Basis zu ähnlichen finanziellen Konditionen an die Empfängerländer weitergereicht und im EU-Haushalt garantiert.<sup>28</sup> Makrofinanzhilfen in Form von Zuschüssen finanzieren sich aus dem EU-Haushalt.

---

26 Vgl. im Überblick [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/macro-financial-assistance-mfa\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/macro-financial-assistance-mfa_en).

27 Vgl. bspw. den Beschluss (EU) 2022/563 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6. April 2022 über eine Makrofinanzhilfe für die Republik Moldau, ABl. L 109 v. 8. April 2022, S. 6, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2023/1165 v. 14. Juni 2023, ABl. L 155 v. 16. Juni 2023, S. 1. Zu den MFA-begünstigten Staaten vgl. im Überblick [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/macro-financial-assistance-mfa\\_en#mfa-beneficiaries](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/macro-financial-assistance-mfa_en#mfa-beneficiaries).

28 Art. 31 Verordnung (EU) 2021/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit — Europa in der Welt, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses Nr. 466/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates, ABl. L 209 v. 14. Juni 2021, S. 1.

In Reaktion auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat die EU im Rahmen der auf Art. 212 AEUV gestützten Verordnung (EU) 2022/2463<sup>29</sup> eine sog. „Makrofinanzhilfe+“ der Union in Höhe von bis zu 18 Mrd. EUR für 2023 als Beitrag zur Schließung der Finanzierungslücke der Ukraine für 2023 bereitgestellt.<sup>30</sup> Hierzu wird der Kommission die Befugnis übertragen, die nötigen Mittel im Einklang mit Art. 220a der Haushaltsordnung im Namen der Union auf den Kapitalmärkten oder von Finanzinstituten aufzunehmen (Art. 16 Abs. 1 VO (EU) 2022/2463). Diese Unterstützung geht in ihrem Volumen über die üblichen MFA hinaus und enthält besondere Regelungen zur Absicherung der Darlehenskomponente der MFA+. Zur Deckung der finanziellen Verbindlichkeiten im Rahmen des EU-Haushalts wurde beispielsweise die MFR-Verordnung dahingehend geändert, dass Haushaltsmittel über die MFR-Obergrenzen hinaus mobilisiert werden können.<sup>31</sup> Zudem konnten die Mitgliedstaaten einen freiwilligen Beitrag in Form von Garantien leisten, um die Unterstützung in Form von Darlehen in Höhe von bis zu 18 Mrd. EUR zu decken (Art. 4 Abs. 1, Art. 5 VO (EU) 2022/2463).

#### 3.4. SURE-Instrument

Das SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)-Instrument wurde als Reaktion auf die COVID-19 Pandemie mit der auf Art. 122 AEUV gestützten Verordnung (EU) 2020/672 eingerichtet.<sup>32</sup> Es war ein bis zum 31. Dezember 2022 befristetes Instrument zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, um dem plötzlichen Anstieg der öffentlichen Ausgaben zum Erhalt der Beschäftigung, insbesondere durch Kurzarbeitsregelungen, zu begegnen.<sup>33</sup> Hierzu konnte die EU finanzielle Unterstützung in Form von Back-to-back-Darlehen (s. oben 3.1.) im Volumen von insgesamt bis zu 100 Mrd. EUR an die Mitgliedstaaten zu den günstigen Finanzierungsbedingungen der EU ausreichen.

Zur Finanzierung der Darlehen wurde die Kommission ermächtigt, nach einem Beschluss des Rates zur Gewährung eines finanziellen Beistands (Art. 6 VO 2020/672) „zum günstigsten Zeitpunkt im Namen der Union Mittel an den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten aufzunehmen, um

---

29 Verordnung (EU) 2022/2463 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Schaffung eines Instruments zur Unterstützung der Ukraine für 2023 (Makrofinanzhilfe +), ABl. L 322 v. 16. Dezember 2022.

30 Vgl. hierzu den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2023, KOM(2024) 240 endg., S. 9 f.

31 Verordnung (EU, EURATOM) 2024/765 des Rates v. 29. Februar 2024 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, ABl. L 2024/765 v. 29. Februar 2024.

32 Verordnung (EU) 2020/672 des Rates v. 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, ABl. L 159 v. 20. Mai 2020, S. 1.

33 Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Finanzausschuss und den Beschäftigungsausschuss, Bericht gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates über das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch Letzter Halbjahresbericht aufgrund der Beendigung von SURE, KOM(2023)291 endg. sowie im Überblick [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en).

die Finanzierungskosten zu optimieren und ihr Ansehen als Emittent der Union an den Märkten zu wahren“ (Art. 4 S. 2 VO 2020/672).

Damit sie Kredite in dieser Höhe zu vorteilhaften Konditionen vergeben konnte, waren Garantien der Mitgliedstaaten in Höhe von insgesamt 25 Milliarden Euro erforderlich. Die Schaffung des Garantiesystems auf der Grundlage freiwilliger Beiträge der Mitgliedstaaten („im Geiste der Solidarität“) an die Union zur Unterlegung des finanziellen Beistands im Rahmen des SURE-Instruments (Art. 11 VO (EU) 2020/672)<sup>34</sup> beruht auf Art. 122 Abs. 1 AEUV. Gemäß Art. 122 Abs. 1 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten. Art. 122 Abs. 1 AEUV stellt jedoch keine geeignete Rechtsgrundlage für einen etwaigen finanziellen Beistand der Union für Mitgliedstaaten dar, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen.<sup>35</sup> Dementsprechend wurde die Organisation und Verwaltung der Darlehensregelung auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt, wonach der Rat einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen ist, auf Vorschlag der KOM befristet einen finanziellen Beistand der Union gewähren kann (s. oben 3.2.).<sup>36</sup>

### 3.5. Ukraine-Fazilität

Als weitere Reaktion auf die Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine wurde mit der auf Art. 212 und Art. 322 Abs. 1 gestützten Verordnung (EU) 2024/792<sup>37</sup> eine Fazilität für die Ukraine („Ukraine-Fazilität“) eingerichtet.<sup>38</sup> Die Fazilität dient der langfristigen finanziellen Unterstützung des Landes in Höhe von bis zu 50 Mrd. EUR im laufenden MFR 2021-2027. Die Unterstützung setzt sich zusammen aus Krediten und Zuschüssen (Säule 1), einem Investitionsrahmen für die Ukraine (Säule 2) sowie technischer Hilfe und andere unterstützende Maßnahmen, die die Unterstützung im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe ersetzen sollen (Säule 3).

Die Fazilität soll im Umfang von bis zu 33 Mrd. EUR durch Darlehen ausgeführt werden, die über EU-Anleiheemissionen finanziert und über die Obergrenzen des MFR hinaus und bis zu den

---

34 Zur Garantiezusage Deutschlands vgl. das Gesetz zur Gewährleistungsübernahme im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken infolge des COVID-19-Ausbruchs und zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes und des Wirtschaftsstabilisierungsbeschleunigungsgesetzes sowie erforderliche Folgeänderungen, BGBl. I 2020 v. 16. Juli 2020, S. 1633 sowie hierzu BT-DRs. 19/19494.

35 EuGH, Urteil v. 27. November 2012, Rs. C-370/12, Pringle, Rn. 116; Urteil v. 12. September 2017, Rs. C-589/15 P, Anagnostakis, Rn. 69.

36 Zur (verstärkten) Nutzung von Art. 122 vgl. die Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission v. 22. Dezember 2020 zur Haushaltskontrolle in Bezug auf neue Vorschläge auf der Grundlage von Artikel 122 AEUV mit potenziell spürbaren Auswirkungen auf den Haushalt der Union, ABl. EU Nr. C 444 I, 5.

37 Verordnung (EU) 2024/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine, ABl. L 2024/792 v. 29. Februar 2024.

38 Vgl. im Überblick <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/ukraine-facility/#facility>.

Obergrenzen gemäß Art. 3 Abs. 1 und 2 Eigenmittelbeschluss garantiert werden.<sup>39</sup> Zudem wird ein neues Sonderinstrument („Ukraine-Reserve“) eingerichtet, das über die Obergrenzen des MFR hinausgeht.<sup>40</sup>

Zur Finanzierung der Unterstützung im Rahmen der Fazilität in Form von Darlehen wird die Kommission ermächtigt, gemäß Art. 220a der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 im Namen der Union die erforderlichen Mittel auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten aufzunehmen (Art. 22 Abs. 1 VO 2024/792). Nach einem Beschluss des Rates zur Bereitstellung finanzieller Unterstützung werden u. a. der Bereitstellungszeitraum und die genauen Bedingungen für die Unterstützung im Rahmen der Fazilität in Form von Darlehen in der mit der Ukraine abzuschließenden Darlehensvereinbarung festgelegt. Die Laufzeit der Darlehen beträgt höchstens 35 Jahre.

### 3.6. Next Generation EU

#### 3.6.1. Ausgestaltung des Aufbauinstruments

Zur Bewältigung der Folgen der COVID-19 Pandemie wurde das europäische Aufbauprogramm „Next Generation EU“ (NGEU) eingerichtet. Hierdurch sollen Mittel in Höhe von insgesamt 750 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) für bestimmte Aufgaben und Maßnahmen bereitgestellt werden, die in dem auf Art. 122 AEUV gestützten Aufbauinstrument (European Recovery Instrument – EURI)<sup>41</sup> konkretisiert werden. Im Zentrum des Programms steht die auf Art. 175 AEUV gestützte Aufbau- und Resilienzfazilität.<sup>42</sup> Mit ihr werden den Mitgliedstaaten nicht rückzahlbare finanzielle Mittel und Darlehen in Höhe von insgesamt 672,5 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) zur Unterstützung öffentlicher Investitionen und Reformen zur Verfügung gestellt.<sup>43</sup>

Das Aufbauprogramm wird auf Grundlage des auf Art. 311 AEUV gestützten Eigenmittelbeschlusses<sup>44</sup> finanziert und ergänzt den MFR 2021-2027 in den Jahren bis 2024. Dafür wird die Kommission ermächtigt, im Namen der EU Anleihen in Höhe von bis zu 750 Mrd. EUR (zu Preisen von

---

39 Art. 2 Abs. 3 UAbs. 3 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 in der durch die Verordnung (EU, EURATOM) 2024/765 des Rates v. 29. Februar 2024 geänderten Fassung, ABl. L 2024/765 v. 29. Februar 2024.

40 Art. 2 Abs. 3 UAbs. 3 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 in der durch die Verordnung (EU, EURATOM) 2024/765 des Rates v. 29. Februar 2024 geänderten Fassung, ABl. L 2024/765 v. 29. Februar 2024.

41 Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise (EURI-VO), ABl. L 433 v. 22. Dezember 2020, S. 23.

42 Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57 v. 18. Februar 2021, S. 17, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. Februar 2023.

43 Vgl. im Überblick [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_de](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_de).

44 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates v. 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl. L 424 v. 15. Dezember 2020, S. 1.

2018) zu begeben (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a Eigenmittelbeschluss). Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme ist in ihrer Höhe begrenzt, zeitlich befristet (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 3 Eigenmittelbeschluss) und zweckgebunden. Der Eigenmittelbeschluss legt eine Zweckbindung der Mittel (Bewältigung der Folgen der COVID19-Pandemie) und die Grundzüge ihrer Verwendung fest (360 Mrd. Euro für Darlehen, 390 Mrd. Euro für Zuschüsse). Zur Absicherung der Anleihebegebung wird die Obergrenze des Eigenmittelbeschlusses befristet um 0,6 Prozentpunkte von 1,4 % auf 2,0 % des Bruttonationaleinkommens der 27 EU-Mitgliedstaaten angehoben.<sup>45</sup> Alle Verbindlichkeiten, die sich aus dem Rechtsakt ergeben, sollen bis 2058 vollständig beglichen werden.

Entsprechend den oben unter 2.2. dargestellten Maßstäben werden die für NGEU aufgenommenen Finanzmittel ausdrücklich nicht als Eigenmittel aufgenommen und stehen nicht zur Finanzierung des allgemeinen Haushalts der Union zur Verfügung (Art. 4, Art. 6 Abs. 2 Eigenmittelbeschluss: keine Finanzierung operativer Aufgaben). Vielmehr sind die aufgenommenen Mittel außerhalb des Haushalts ausschließlich zweckgebunden i.S.v. Art. 7 Abs. 2 Buchst. e Haushaltsordnung der Union<sup>46</sup> für die in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a) und c) EURI-VO genannten Programme und Zwecke nutzbar und zählen, soweit sie nicht für Darlehen an die Mitgliedstaaten gem. Art. 2 Abs. 2 Buchst. b) EURI-VO vorgesehen sind, als externe zweckgebundenen Einnahmen (Art. 3 Abs. 1 EURI-VO) zu den „sonstigen Einnahmen“ i.S.v. Art. 311 Abs. 2 AEUV.

Eine solche Ermächtigung der EU zur Aufnahme von Krediten am Finanzmarkt als sonstige Einnahmen verstößt nach Ansicht des BVerfG jedenfalls dann nicht offensichtlich gegen Art. 311 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV, wenn die Mittel für eine der EU zugewiesene Einzelermächtigung verwendet werden und insoweit von vornherein strikt zweckgebunden sind.<sup>47</sup> Die Zweckbindung sonstiger Mittel im Sinne von Art. 311 Abs. 2 AEUV stelle sicher, dass diese für das in den Verträgen niedergelegte Integrationsprogramm verwendet werden und die EU keine Kredite für Aufgaben aufnimmt, die ihr nicht durch eine begrenzte Einzelermächtigung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV zugewiesen sind.

### 3.6.2. Besonderheiten gegenüber bisherigen Kreditaufnahmen

Mit der auf Art. 311 Abs. 2 AEUV gestützten Möglichkeit der Kapitalaufnahme an den Kapitalmärkten für externe zweckgebundene Einnahmen und der auf Art. 122 AEUV beruhenden Mittelsteuerung weicht die Einrichtung von NGEU von der bisherigen Praxis ab, sowohl die Kapitalaufnahme und -rückführung als auch die Kapitalverwendung eines kreditfinanzierten Beistands der

---

45 Mit der Eigenmittelobergrenze wird der Höchstbetrag festgelegt, der bei den Mitgliedstaaten zur Finanzierung der EU-Ausgaben abgerufen werden kann. Die Obergrenze für die Mittel für Zahlungen ist der Höchstbetrag, der aus dem Haushalt gezahlt werden kann. Die Differenz zwischen beiden Obergrenzen ist der sog. Headroom, den die Kommission als Garantie für die Kreditaufnahme einsetzen kann, um Investoren zu versichern, dass der EU-Haushalt der Rückzahlungspflicht jederzeit nachkommen kann. Vgl. hierzu [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings_en).

46 Bei Inkraftsetzung von NGEU: Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 193 v. 30.7.2018, 1; nunmehr: Art. 7 Abs. 2 lit. e Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2024 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 2024/2509 v. 26. September 2024.

47 BVerfGE 164, 193 (302 f.) – ERatG.

EU ausschließlich auf die materiell-rechtliche „Mittelverwendungskompetenz“ zu stützen. Diese Ausgestaltung entspricht dem Umstand, dass einerseits Art. 311 Abs. 3 AEUV keine Kompetenz zum konkreten Durchführen von Unterstützungsmaßnahmen umfasst. Andererseits genügte der dafür als Rechtsgrundlage genutzte Art. 122 AEUV den besonderen Haushaltswirkungen von NGEU nicht. Daher nehmen Eigenmittelbeschluss und Aufbauinstrument wechselseitig aufeinander Bezug und bedingen sich gegenseitig.<sup>48</sup>

Im Gegensatz zu Back-to-back-Darlehen und den NGEU-Darlehen (Art. 2 Abs. 2 Buchst. b) EURI-VO) sind die nicht rückzahlbaren Unterstützungsleistungen (Art. 2 Abs. 2 Buchst. a) EURI-VO) durch endgültigen Verbleib der Finanzmittel im Zielprogramm gekennzeichnet. Mangels Rückzahlungsanspruch sind sie haushaltswirksam, indem die Rückzahlungspflicht der aufgenommenen Mittel vollständig durch den Unionshaushalt zu tragen ist (Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 Eigenmittelbeschluss). Aus dem hierdurch entstehenden Finanzierungsdefizit betreffend die Kapitalrückführung resultiert ein zusätzlicher Kapitalbedarf für den Unionshaushalt. (Art. 5 Abs. 2 Eigenmittelbeschluss). Zu dessen Absicherung sieht der Eigenmittelbeschluss ein besonderes Rückzahlungsmanagement für eine gleichmäßige Inanspruchnahme der Haushaltsmittel (Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 Eigenmittelbeschluss) und Maßnahmen zur Gewährleistung des Schuldendienstes vor. Dies umfasst u. a. eine temporäre Anhebung der Eigenmittelobergrenzen (Art. 6 Eigenmittelbeschluss) und die im Rahmen dieser Obergrenze kurzfristigen Einstands- und Nachschusspflicht der Mitgliedstaaten bei Liquiditätslücken (Art. 9 Abs. 4 Eigenmittelbeschluss). Insbesondere diese Sicherungsmaßnahmen auf Ebene der EU-Eigenmittel und die zukünftige Tilgung der Kredite und Zinsen für den Zuschussteil des Aufbauinstrumentes lassen sich nur im Rahmen von Art. 311 AEUV verwirklichen.<sup>49</sup>

#### 4. Exkurs: Einheitlicher Finanzierungsansatz

Die Kommission nimmt seit über 40 Jahren Finanzmittel im Namen der EU auf. In den letzten Jahren hat die Emission von EU-Anleihen deutlich zugenommen, da sich die EU zur Finanzierung umfangreicher Programme wie SURE, NGEU und der Unterstützung für die Ukraine (MFA+ im Jahr 2023 und Ukraine-Fazilität ab 2024) auf die Kapitalmärkte stützt. Am 30. Juni 2024 beliefen sich die ausstehenden Schulden der EU insgesamt auf mehr als 530 Mrd. EUR, davon 22,3 Mrd. EUR in Form von EU-Bills.<sup>50</sup>

---

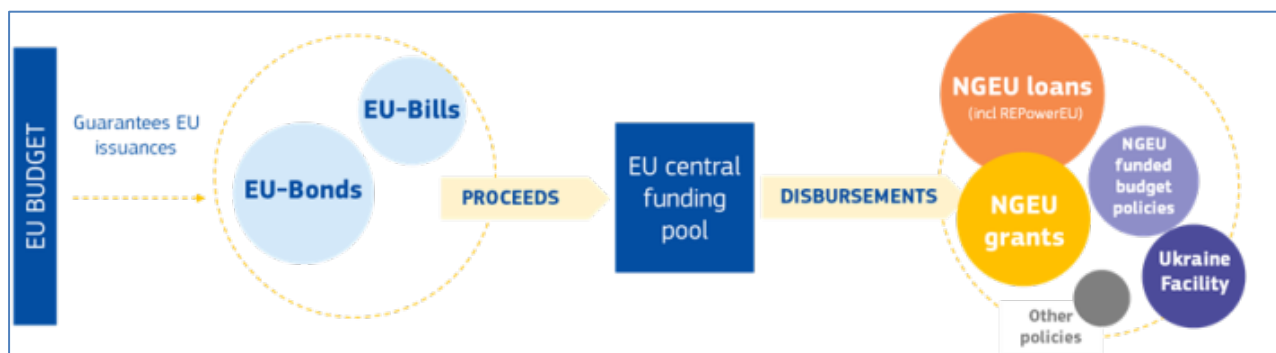
48 Vgl. BT-Drs. 19/27921, S. 5: „Mittelschöpfung, Mittelzuweisung und Mittelverwendung werden mit dieser auf unterschiedlichen vertraglichen Grundlagen beruhenden, ineinandergreifenden Kette von EU-Rechtsakten festgelegt“.

49 Zur künftigen Finanzierung vgl. die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel, ABl. L 433I vom 22 Dezember 2020, S. 28.

50 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Halbjährlicher Bericht über die Durchführung von Mittelaufnahme- und Schuldenmanagementtransaktionen sowie von damit verbundenen Darlehenstransaktionen gemäß Artikel 13 des Durchführungsbeschlusses C(2023) 8010 der Kommission 1. Januar 2024 - 30. Juni 2024, KOM(2024) 369 endg., S. 4.

Im Rahmen des Back-to-back-Ansatzes (s. oben 3.2.) entsprechen die Konditionen der vergebenen Darlehen denen der Anleihebegebung. Der Zeitpunkt, das Volumen und die Laufzeit der Anleiheemissionen werden daher vollständig vom Bedarf des Begünstigten bestimmt. Diese Methode hat sich bei der Deckung eines geringeren Finanzierungsbedarfs als erfolgreich erwiesen. Mit dem SURE-Instrument, bei dem 19 Mitgliedstaaten durch ein einziges Finanzierungsprogramm unterstützt werden mussten, stieß sie jedoch an ihre Grenzen.<sup>51</sup> Um den Bedürfnissen des größeren und komplexeren NGEU-Programms gerecht zu werden, hat die Kommission eine diversifizierte Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme eingeführt.<sup>52</sup>

Seit Januar 2023 nimmt die Kommission ihre Anleihen über einen einheitlichen Finanzierungsansatz auf den Kapitalmärkten auf.<sup>53</sup> Nach diesem Ansatz werden alle Emissionen der Kommission mit einem EU-Bonds-Label und nicht mit einem spezifischen Label für die einzelnen Programme versehen, die die Anleihe finanzieren wird (SURE, MFA usw.). Der einheitliche Finanzierungsansatz der Kommission ist eine Erweiterung der diversifizierten Finanzierungsstrategie, die ursprünglich für die Kreditaufnahme im Rahmen des Programms NextGenerationEU eingeführt wurde. Im Rahmen des einheitlichen Finanzierungsansatzes emittiert die Kommission EU-Anleihen mit einheitlicher Marke und weist die Erlöse einem zentralen Finanzierungspool zu, aus dem die verschiedenen politischen Programme der EU finanziert werden.



Quelle: Europäische Kommission

- 
- 51 Vgl. Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 16/2023 „NGEU-Schuldenmanagement bei der Kommission: Ermutigender Start, aber weitere Angleichung an bewährte Verfahren erforderlich“, abrufbar unter [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-16/SR-2023-16\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-16/SR-2023-16_DE.pdf).
- 52 Eingeführt durch Verordnung (EU, Euratom) 2022/2434 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode der Mittelaufnahme, ABl. L 319 v. 13. Dezember 2022, S. 1, nunmehr: Art. 224 Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2024 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 2024/2509 v. 26. September 2024.
- 53 Durchführungsbeschluss (EU, Euratom) 2023/2825 der Kommission v. 12. Dezember 2023 zur Festlegung der Modalitäten für die Verwaltung und Durchführung der Mittelaufnahme- und Schuldenmanagementtransaktionen der EU im Rahmen der diversifizierten Finanzierungsstrategie und damit verbundener Darlehenstransaktionen, ABl. L 2023/2825 v. 18. Dezember 2023.

Im Rahmen der Durchführung des Finanzierungsansatzes veröffentlicht die Kommission einen jährlichen Anleihebeschluss und halbjährliche Finanzierungspläne.<sup>54</sup> Der jährliche Anleihebeschluss legt den Höchstbetrag fest, den die Kommission in einem bestimmten Jahr aufnehmen kann, während der halbjährliche Finanzierungsplan den indikativen Emissionskalender der Kommission und das erwartete Gesamtemissionsvolumen für die kommenden sechs Monate enthält.

Fachbereich Europa

---

54 Vgl. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/funding-plans\\_en?prefLang=deannual-borrowing-decision#semi-annual-funding-plans](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/funding-plans_en?prefLang=deannual-borrowing-decision#semi-annual-funding-plans).