

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 60)

2 Risiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union ernst nehmen

(Kapitel 6001 Titel 688 09)

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat es unterlassen, die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union zu ermitteln. Dadurch kann sie für diese Risiken nicht angemessen vorsorgen. Es ist ihr so auch nicht möglich, den Deutschen Bundestag über etwaige zusätzliche Beiträge an den EU-Haushalt aufgrund von ausfallenden Darlehen und Garantien zu unterrichten.

Seit Jahren weitete die Europäische Union ihre Kreditaufnahme im Wege von EU-Anleihen aus. Die Mittel reicht sie als zinsgünstige Darlehen an Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Staaten weiter. Zudem übernimmt sie Garantien für Darlehen öffentlicher Geldgeber an Nicht-EU-Staaten und private Investoren. Das Gesamtvolumen dieser Darlehen und Garantien beträgt inzwischen mehr als 365 Mrd. Euro und wird absehbar weiter zunehmen.

Für Zahlungsausfälle haftet die Europäische Union über ihren Haushalt. Bei Darlehen an Mitgliedstaaten kann die EU-Kommission bei allen Mitgliedstaaten zusätzliche Beiträge zum EU-Haushalt abrufen, wenn die EU-Mittel nicht ausreichen. Der EU-Gesetzgeber hat die Obergrenze für diese zusätzlichen Beiträge (Eigenmittelobergrenze) zuletzt deutlich erhöht. Der Bundesrechnungshof führt dies u. a. darauf zurück, dass das Volumen der ausgezahlten Darlehen inzwischen erheblich gestiegen ist.

Die Bundesregierung muss angesichts des erheblich höheren Gesamtvolumens an Darlehen und Garantien prüfen, ob hier finanziell bedeutsame Ausfallrisiken bestehen. Über das Ergebnis sowie über mögliche Risiken für den Bundeshaushalt sollte sie den Deutschen Bundestag bei den jährlichen Haushaltsberatungen unterrichten. Dann kann der Deutsche Bundestag seine Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union wirksam wahrnehmen.

Ziel muss sein, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen, hierfür national Vorsorge zu treffen und die Informationen in den Verhandlungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Volumen der Darlehen und Garantien hat sich verzehnfacht

Seit Jahren weitet die Europäische Union die Kreditaufnahme im Wege von EU-Anleihen aus. Die Mittel reicht sie als zinsgünstige Darlehen an Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Staaten weiter. Zudem übernimmt sie Garantien für Darlehen öffentlicher Geldgeber an Nicht-EU-Staaten und private Investoren. Im Einzelnen:

Als Reaktion auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise gewährte die Europäische Union Darlehen aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus an Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie erhielten EU-Mitgliedstaaten Darlehen aus dem EU-Instrument für die Finanzierung von Kurzarbeitergeld sowie aus dem Wiederaufbaufonds.

Zudem gewährt die Europäische Union Garantien für Darlehen öffentlicher Geldgeber an Nicht-EU-Staaten (Außengarantien). Sie gewährt weitere Garantien für Investitionen des Privatsektors aus dem EU-Fonds für strategische Investitionen und aus dem EU-Fonds für nachhaltige Entwicklung. Mit diesen Fonds unterstützt sie risikoreiche Investitionen, für die der Kapitalmarkt – ohne die Garantien – womöglich nur Darlehen zu ungünstigeren und damit nicht rentablen Konditionen bereitstellen würde.

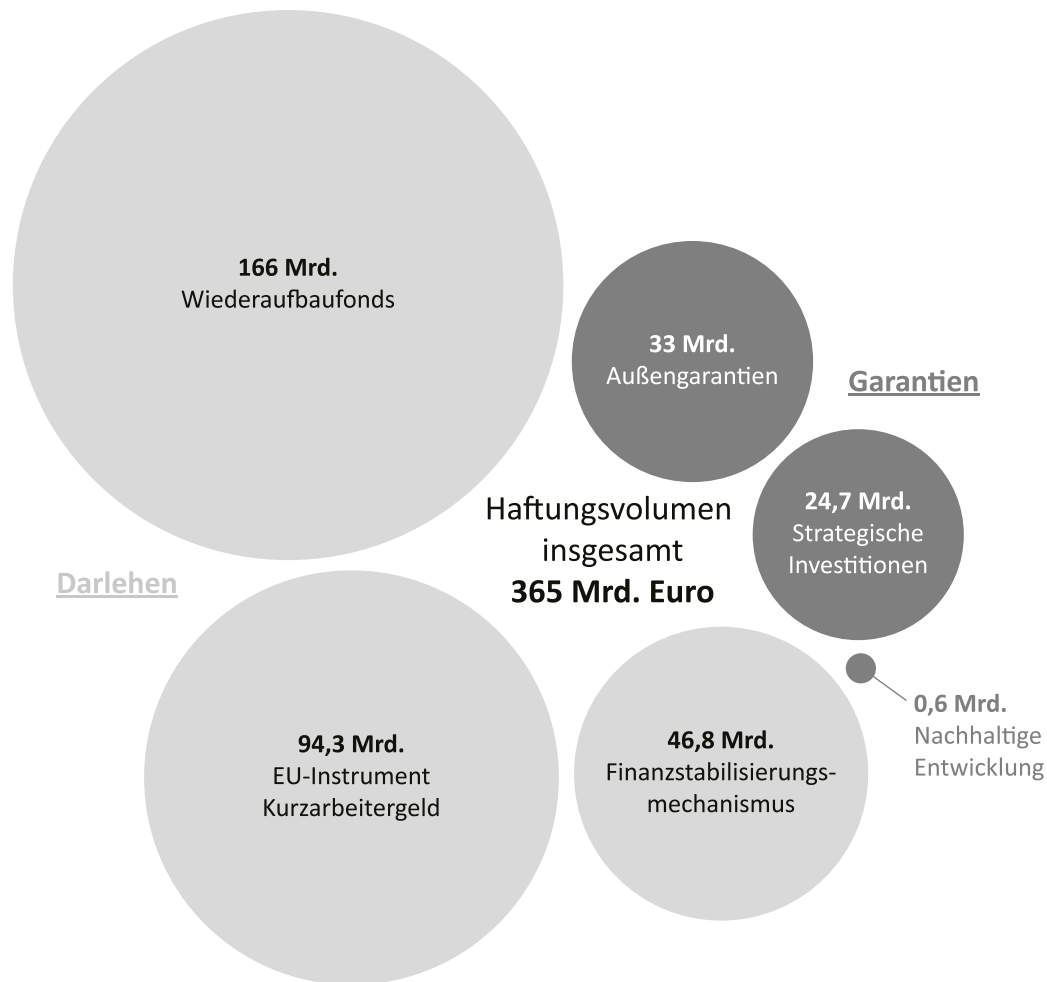
Bei einem Zahlungsausfall sind die Darlehen und Garantien grundsätzlich über den EU-Haushalt abgesichert. Wenn die Empfänger der Darlehen diese nicht wie geplant bedienen, Zins- und Tilgungszahlungen also ausbleiben, muss die Europäische Union etwaige Verluste hieraus tragen. Es handelt sich hierbei also um sogenannte Eventualverbindlichkeiten.

Das Gesamtvolumen der Darlehen und Garantien der Europäischen Union hat sich in der vergangenen Dekade verzehnfacht. Inzwischen betragen die Eventualverbindlichkeiten der Europäischen Union mehr als 365 Mrd. Euro.

Abbildung 2.1

Europäische Union haftet für mehr als 365 Mrd. Euro

Ausfallrisiken bei Darlehen und Garantien sichert die Europäische Union mit ihrem Haushalt ab. Das potenzielle Haftungsvolumen von insgesamt 365,4 Mrd. Euro verteilt sich auf sechs Bereiche. Die Darlehen machen mehr als 300 Mrd. Euro aus.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten der EU-Kommission zu den vom Rat der Europäischen Union gebilligten Darlehen und zu unterzeichneten Transaktionen für Garantien (Juni 2022).

Bis zum Jahr 2023 könnten weitere Darlehen von bis zu 220 Mrd. Euro für den Wiederaufbaufonds hinzukommen. Das Gesamtvolumen an Darlehen und Garantien läge dann bei 585 Mrd. Euro. Außerdem plant die Europäische Union weitere Außengarantien zugunsten der Ukraine.

Darlehen und Garantien bergen erhebliche Risiken für die öffentlichen Haushalte

Das Gesamtvolumen an Darlehen und Garantien der Europäischen Union und damit auch das Haftungsrisiko für die öffentlichen Haushalte ist erheblich und wird absehbar weiter steigen. Hinzu kommt, dass die Darlehensempfänger zumeist bereits hoch verschuldet sind. Bei

einer Kreditaufnahme auf den Kapitalmärkten müssen diese Mitgliedstaaten i. d. R. hohe Risikoprämien (Zinsaufschläge) zahlen.

Zahlungsausfälle im Zusammenhang mit Darlehen und Garantien der Europäischen Union soll grundsätzlich der EU-Haushalt auffangen. Reichen die EU-Mittel nicht aus, müssen die Mitgliedstaaten zusätzliche Beiträge leisten. Diese Beiträge bemessen sich dabei für die einzelnen Mitgliedstaaten nach ihrem jeweiligen Anteil am Bruttonationaleinkommen der Europäischen Union. Auf Deutschland würden 24 % entfallen.

Der EU-Gesetzgeber hat die Eigenmittelobergrenze – und damit die maximal von den Mitgliedstaaten abrufbaren Beiträge zum EU-Haushalt – erhöht. Durch den Rückgriff auf die Mitgliedstaaten kann die EU-Kommission nach eigener Einschätzung Zahlungen für fällig werdende EU-Anleihen selbst bei ausbleibenden Zins- und Tilgungszahlungen der Darlehensempfänger jederzeit bedienen.

Die Europäische Union muss die EU-Anleihen in den kommenden Jahrzehnten zurückzahlen. Bis dahin sind die EU-Haushalte mit Eventualverbindlichkeiten in Milliardenhöhe belegt, die in einzelnen Jahren mehr als 30 Mrd. Euro betragen. Die Tilgung dieser Kredite könnte dabei länger dauern als geplant. Denn die EU-Kommission darf fällige EU-Anleihen unter bestimmten Bedingungen umschulden. So löst die EU-Kommission z. B. beim Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus seit dem Jahr 2018 fällige Anleihen durch neue Anleihen ab, weil die Empfängerländer die Darlehen noch nicht tilgen möchten. Dadurch verschieben sich die Risiken für die öffentlichen Haushalte immer weiter in die Zukunft. Die Verbindlichkeiten gehen folglich nicht zurück.

Die EU-Kommission hat zuletzt im November 2021 über die Eventualverbindlichkeiten der Europäischen Union berichtet und dabei deren langfristige Tragfähigkeit bewertet. In diesem sogenannten Tragfähigkeitsbericht berücksichtigte sie die zum 31. Dezember 2020 bestehenden Eventualverbindlichkeiten. Im Dezember 2020 verständigte sich der Rat der Europäischen Union auf den Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union und auf die Einrichtung des Wiederaufbaufonds. Gleichwohl ging die EU-Kommission in dem Bericht nicht auf die Eventualverbindlichkeiten ein, die sich aus dem Wiederaufbaufonds ergeben. Sie kündigte jedoch an, diese in der nächsten Ausgabe ihres Berichts zu berücksichtigen.

Nach dem Tragfähigkeitsbericht verfügt der EU-Haushalt – unter Rückgriff auf die zusätzlich bei den Mitgliedstaaten abrufbaren Beiträge – grundsätzlich über ausreichende Mittel, um etwaige Verluste aus Darlehen und Garantien auszugleichen. Im Übrigen hätten die Empfänger von Darlehen ihre Zahlungsverpflichtungen in der Vergangenheit stets erfüllt, sodass die Europäische Union die EU-Anleihen regelmäßig bedienen konnte. Bei den Garantien seien die bislang eingetretenen Zahlungsausfälle im Vergleich zum Gesamtvolumen der übernommenen Garantien gering.

Die Bundesregierung hat nicht untersucht, welche Risiken die Darlehen und Garantien der Europäischen Union für den Bundeshaushalt bergen. Auf Nachfrage teilte sie mit, dass die Bewertung der EU-Kommission zur Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten für den EU-

Haushalt nicht zu beanstanden sei. Daher habe sie auf dieser Basis den Deutschen Bundestag unterrichtet und damit ihre diesbezüglichen gesetzlichen Pflichten erfüllt.

2.2 Würdigung

Die Bundesregierung hat es unterlassen, die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union sachgerecht zu ermitteln. Dies ist bedenklich: Das Gesamtvolumen der Darlehen und Garantien und damit auch das Risiko hat erheblich zugenommen und wird absehbar weiter steigen. Bereits im Jahr 2023 könnte es bei 585 Mrd. Euro liegen. Reichen die EU-Mittel nicht aus, um die Verbindlichkeiten aus Darlehen und Garantien zu bedienen, müssen alle Mitgliedstaaten zusätzliche Beiträge leisten. Bei einem hypothetisch angenommenen Totalausfall könnten auf Deutschland Mehrausgaben von bis zu 140 Mrd. Euro zukommen.

In den vergangenen Jahren waren die Zahlungsausfälle und damit auch das Risiko einer Nachschusspflicht für die Mitgliedstaaten zwar gering. Diesen positiven Verlauf fortzuschreiben, wäre indes nicht sachgerecht: Angesichts der ökonomischen Folgen des Kriegs in der Ukraine, der Corona-Pandemie und des Klimawandels stehen die Mitgliedstaaten vor enormen finanziellen Herausforderungen. Zusätzlich könnte eine eingetrübte wirtschaftliche Entwicklung auch dazu führen, dass mehr Darlehen als in Vorjahren ausfallen und die Europäische Union aufgrund ihrer Garantiezusagen in Anspruch genommen wird. Die nun höhere Eigenmittellobergrenze führt der Bundesrechnungshof daher auch auf die höheren Ausfallrisiken bei Darlehen und Garantien zurück.

Vor diesem Hintergrund hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung systematisch untersucht, ob und inwieweit Verbindlichkeiten aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt durchschlagen können. Dazu hätte sie nicht nur die Berichte der EU-Kommission auswerten und kritisch hinterfragen müssen. Vielmehr hätte sie weitergehende Informationen einholen und ihre Einschätzung mit eigenen Analysen unterlegen müssen. Denn die Analyse der EU-Kommission zielt in erster Linie darauf ab, ob etwaige Rückstellungen sowie die Eigenmittellobergrenzen ausreichen, um jederzeit zahlungsfähig zu sein. Das heißt, die EU-Kommission kalkuliert zusätzliche Mittelabrufe bei den Mitgliedstaaten ein. Zudem hat sie in ihrem Tragfähigkeitsbericht die Risiken aus den Eventualverbindlichkeiten für den Wiederaufbaufonds ausgeklammert.

Der Tragfähigkeitsbericht der EU-Kommission ist damit hinsichtlich der Risiken für den Bundeshaushalt wenig aussagekräftig. Als Grundlage für die Information des Deutschen Bundestages eignet er sich nicht. Im Ergebnis hat die Bundesregierung ihre gesetzlichen Rechenschafts- und Transparenzpflichten gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber nur unzureichend erfüllt.

2.3 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, dass die Bundesregierung der frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Tragfähigkeit der Darlehen und Garantien der Europäischen Union eine große Bedeutung beimesse. Sie sehe kein Informationsdefizit und werde ihren gesetzlich festgelegten Unterrichtungspflichten weiterhin in vollem Umfang nachkommen.

In der Anhebung der Eigenmittellobergrenze sehe die Bundesregierung keinen Beleg für ein höheres Haftungsrisiko aufgrund von Darlehen und Garantien. Sie resultiere vielmehr aus dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, dem deutlichen Rückgang der Wirtschaftsleistung infolge der Corona-Pandemie sowie der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt.

Die Bundesregierung hat zudem darauf hingewiesen, dass mit Stand 30. Juni 2022 noch nicht alle genehmigten Darlehen vollständig ausgezahlt worden seien. Nur für die tatsächlich ausgezahlten Darlehen bestehe aus ihrer Sicht jedoch ein Haftungsrisiko.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung der Bundesregierung nicht. Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag nicht frühzeitig, umfassend und transparent über die Risiken für den Bundeshaushalt aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union unterrichtet. Eine Weitergabe des Tragfähigkeitsberichts der EU-Kommission allein kann dies nicht leisten. Denn dieser Bericht ist auf die Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushalt ausgerichtet. Er reicht nicht aus, um über die Risiken für den Bundeshaushalt sachgerecht zu informieren. Im Einzelnen:

Der Tragfähigkeitsbericht vom November 2021 geht nicht auf die Eventualverbindlichkeiten aus dem Wiederaufbaufonds und die daraus erwachsenden Haftungsrisiken ein. Fast ein Jahr nach dem Beschluss des Rates der Europäischen Union zur Einrichtung des Wiederaufbaufonds war dies schon allein aufgrund des Volumens dieser Verbindlichkeiten geboten. Eine Unterrichtung des Deutschen Bundestages auf der Grundlage dieses unvollständigen Berichts muss damit immer unzureichend sein.

Hinzu kommt, dass eine Analyse der Risiken aus Darlehen und Garantien der Europäischen Union für den Bundeshaushalt fehlt. Dazu hätte die Bundesregierung der Frage nachgehen müssen, ob und inwieweit es aufgrund der Risiken für die Tragfähigkeit des EU-Haushalts zu zusätzlichen Mittelabrufen durch die EU-Kommission kommen kann. Dabei wären die Erfahrungen aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet zu berücksichtigen. Dem Risiko zusätzlicher Belastungen für den Bundeshaushalt misst die Bundesregierung bisher eine viel zu geringe Bedeutung bei.

Unklar ist zudem, weshalb die Bundesregierung keinen Zusammenhang zwischen einer höheren Eigenmittellobergrenze und dem gestiegenen Volumen an Eventualverbindlichkeiten sieht. Denn eben diese höhere Eigenmittellobergrenze sollte in die Beurteilung der Bonität der Europäischen Union bei den EU-Anleihen für das EU-Instrument Kurzarbeitergeld und für den Wiederaufbaufonds einfließen. Das höhere „Haftungskapital“ hat hier also eine wesentliche Rolle gespielt. Und natürlich ist dies Ausdruck eines höheren Haftungsrisikos.

Der Bundesrechnungshof teilt hingegen die Einschätzung der Bundesregierung, dass aus genehmigten – aber noch nicht ausgezahlten Darlehen – keine unmittelbaren Haftungsrisiken erwachsen. Gleichwohl geht er davon aus, dass die Darlehensempfänger die genehmigten Darlehen auch abrufen werden. Das heißt, selbst wenn sich im Einzelfall die Auszahlung eines Darlehens verzögern mag, wird dies nichts am Gesamtvolumen der Darlehen und den damit verbundenen Haftungsrisiken ändern, sobald alle Darlehen ausgezahlt wurden.

Insgesamt sollte die Bundesregierung mithilfe von Szenarioanalysen die Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt aus den Darlehen und Garantien der Europäischen Union systematisch ermitteln. Dazu sollte sie auf der Grundlage des Tragfähigkeitsberichts prüfen, ob und inwieweit für Zahlungsausfälle im EU-Haushalt ausreichend Vorsorge getroffen wurde. Anschließend sollte sie der Frage nachgehen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang solche Zahlungsausfälle auf den Bundeshaushalt durchschlagen können.

Über das Ergebnis und über etwaige zusätzliche Lasten für den Bund sollte die Bundesregierung den Deutschen Bundestag bei den jährlichen Haushaltsberatungen unterrichten. Dann kann der Deutsche Bundestag seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten wirksam wahrnehmen. Ziel muss sein, etwaige Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und in den Verhandlungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen.