



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.4.2014
COM(2014) 214 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Umfassender Bericht über das Funktionieren des Garantiefonds

{SWD(2014) 129 final}

Inhaltsverzeichnis

1.	Der Fonds, der den Unionshaushalt seit 1994 vor einer Inanspruchnahme wegen Schuldnerausfällen schützt.....	2
2.	Die wichtigsten Merkmale des Dotierungsmechanismus	3
2.1.	Dotierung des Fonds auf der Grundlage der tatsächlichen Nettoauszahlungen.....	3
2.2.	Der Glättungsmechanismus	3
2.3.	Die Auslösewerte	3
3.	Die Funktionsweise des Fonds.....	3
3.1.	Vom Fonds abgedeckte Transaktionen	4
3.1.1.	Vom Fonds gedeckte EIB-Darlehen an Drittländer – Volumen und Hauptrisikomerkmale der Garantien für die EIB	4
3.1.2.	Vom Fonds abgesicherte Darlehen im Rahmen der Makrofinanzhilfe.....	5
3.1.3.	Vom Fonds abgedeckte Euratom-Maßnahmen.....	5
3.2.	Entwicklung des Kreditrisikos	5
4.	Ereignisse mit Einfluss auf den Fonds im Zeitraum von 2010 bis 2013	6
4.1.	Ausfall garantierter Darlehen an Syrien.....	6
4.2.	Kroatien seit 2013 Mitglied der EU	6
5.	Verwaltung des Fondsvermögens in einem schwierigen Marktumfeld.....	7
5.1.	Die Performance des Fonds	7
5.2.	Entwicklung des Fondssumfangs	7
6.	Aussichten für das neue Mandat 2014 - 2020.....	7
6.1.	Das EIB-Mandat.....	8
6.2.	Makrofinanzhilfe.....	8
6.3.	Euratom.....	9
6.4.	Dotierungsvorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020	9
7.	Die Zielausstattungsquote	11
8.	Schlussfolgerung	12

1. DER FONDS, DER DEN UNIONSHAUSHALT SEIT 1994 VOR EINER INANSPRUCHNAHME WEGEN SCHULDNERAUSFÄLLEN SCHÜTZT

Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (im Folgenden „der Fonds“) wurde 1994 durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vom 31. Oktober 1994¹ eingerichtet, um den Unionshaushalt im Falle eines Schuldnerausfalls bei von der Europäischen Union gewährten oder garantierten Darlehen zu schützen. Die Fondsverordnung wurde dreimal geändert.² Die derzeit geltende Fassung ist in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates vom 25. Mai 2009³ (kodifizierte Fassung) niedergelegt.

Viermal wurde bisher überprüft, ob und wie der Fonds funktioniert, und zwar in den Jahren 1998, 2003, 2006 und 2010. Nach der Überprüfung im Jahr 2006 wurde ein neuer Dotierungsmechanismus eingeführt, der im Jahr 2007 in Kraft trat. Im vorliegenden Bericht wird die fünfte, in der Schlussfolgerung des Berichts aus dem Jahr 2010 angekündigte Überprüfung des Fonds vorgestellt. Weitere Informationen über die Tätigkeit und die Funktionsweise des Fonds sind den Jahresberichten über die Fondsverwaltung und die durch den EU-Haushalt abgesicherten Garantien zu entnehmen

Die vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: die folgenden beiden Abschnitte (2 und 3) geben einen Überblick über die Hauptmerkmale des derzeitigen Dotierungsmechanismus und die Funktionsweise des Fonds. In Abschnitt 4 werden die wichtigsten Ereignisse dargestellt, die sich seit dem letzten umfassenden Bericht aus dem Jahr 2010 auf den Fonds auswirkten, während in Abschnitt 5 die Verwaltung des Fondsvermögens beschrieben wird. Abschnitt 6 gibt einen Ausblick auf die vom Fonds abgedeckten Transaktionen und deren Auswirkungen auf den Dotierungsbedarf für den MFR 2014-2020. Abschnitt 7 unterzieht die Zielausstattungsquote einer prüfenden Betrachtung und in Abschnitt 8 werden dann die Schlussfolgerungen gezogen. Eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit Schaubildern und Tabellen ergänzt den Bericht.

2. DIE WICHTIGSTEN MERKMALE DES DOTIERUNGSMECHANISMUS

Die drei Hauptmerkmale des 2007 eingeführten neuen Mechanismus sind (a) die Dotierung des Fonds auf der Grundlage der tatsächlichen Nettoauszahlungen, (b) der Glättungsmechanismus und (c) die Auslösewerte.

2.1. Dotierung des Fonds auf der Grundlage der tatsächlichen Nettoauszahlungen

Mit dem 2007 eingeführten derzeitigen Dotierungsmechanismus wurden die Rückstellungsvorschriften für den Fonds geändert und eine Abkehr von der früheren Praxis vollzogen, die darin bestand, die Dotierung des Fonds auf der Grundlage der Projektionen für die unterzeichneten Darlehen, unabhängig von den tatsächlichen Auszahlungen, vorzunehmen. Seither werden dem Dotierungsmechanismus die Nettoauszahlungen zugrunde gelegt. Das Ziel dieser Änderung bestand darin, die Funktionsweise des Fonds zu verbessern,

¹ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 1).

² Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1149/1999 des Rates (ABl. L 139 vom 2.6.1999, S. 1). Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2273/2004 des Rates (ABl. L 396 vom 31.12.2004, S. 28). Verordnung (EG, Euratom) Nr. 89/2007 des Rates (ABl. L 22 vom 31.1.2007, S. 1).

³ ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 10.

indem die Anzahl der jährlichen Mittelübertragungen zwischen Unionshaushalt und Fonds auf eine einzige Übertragung reduziert und die Mittelflüsse zwischen Fonds und Haushalt effizienter gestaltet werden.

2.2. Der Glättungsmechanismus

Um den EU-Haushalt vor Schocks zu schützen, sieht die Dotierungsregelung einen Glättungsmechanismus vor, durch den der Betrag begrenzt wird, der im Falle größerer Ausfälle jährlich auf den Fonds zu übertragen ist.

Der Glättungsmechanismus funktioniert wie folgt: Übersteigt der vom Fonds zu deckende Betrag aufgrund eines oder mehrerer Schuldnerausfälle in einem bestimmten Jahr den Betrag von 100 Mio. EUR (was sich zu Beginn des Jahres n+2 nach der Auszahlung im Haushalt niederschlägt), so wird der über 100 Mio. EUR liegende Betrag schrittweise in den Fonds eingezahlt. Die Höhe der jährlichen Tranche entspricht dem niedrigeren der beiden folgenden Beträge: 100 Mio. EUR oder zu zahlender Restbetrag (Artikel 6 der Verordnung Nr. 480/2009).

Der Glättungsmechanismus wurde seit der Einführung des neuen Dotierungsmechanismus noch nicht aktiviert, da der Fonds bisher noch nicht für über 100 Mio. EUR liegende Beträge in Anspruch genommen worden ist.

2.3. Die Auslösewerte

Darüber hinaus wurden die sogenannten „Auslösewerte“ eingeführt. Deren Funktion besteht darin, die Haushaltsbehörde über größere Verluste des Fonds auf dem Laufenden zu halten (Auslöseschwelle: wenn der Wert des Fonds 80 % des Zielbetrags unterschreitet) bzw. einen Bericht der Kommission über Sondermaßnahmen zu veranlassen, die zur Wiederauffüllung des Fonds erforderlich werden können (Auslöseschwelle: wenn der Wert des Fonds 70 % des Zielbetrags unterschreitet). Die Auslösewerte wurden bisher noch nicht erreicht.

3. DIE FUNKTIONSWEISE DES FONDS

In diesem Abschnitt werden die vom Fonds abgedeckten Transaktionen erläutert und die Entwicklungen beim Kreditrisiko der garantierten Darlehen dargestellt.

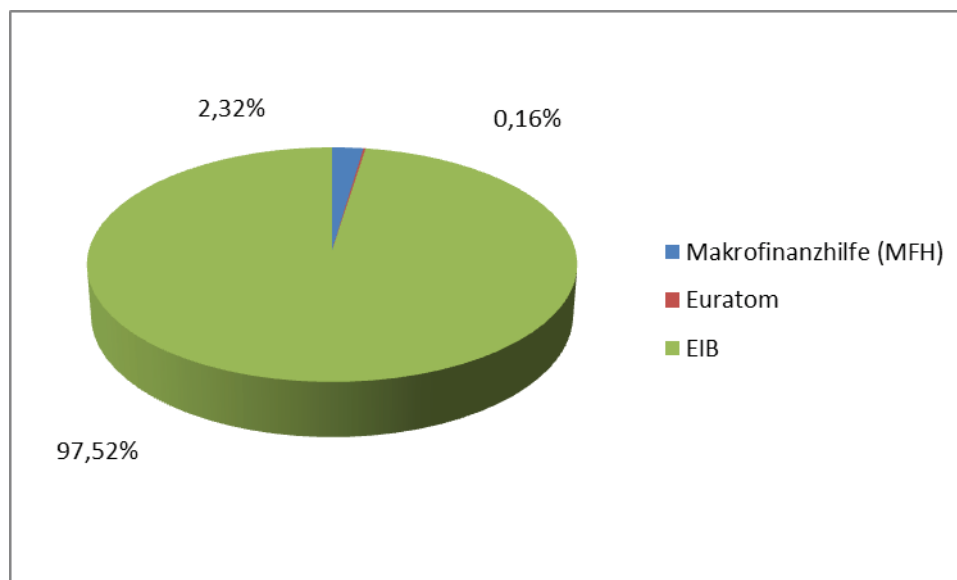
3.1. Vom Fonds abgedeckte Transaktionen

Die vom Fonds abgedeckten Darlehenstransaktionen betreffen drei verschiedene Instrumente, die durch eine Garantie aus dem Haushalt der Europäischen Union abgesichert werden: Garantien für Darlehen und Darlehensgarantien der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Drittländern, Euratom-Darlehen an Drittländer und EU-Makrofinanzhilfe-Darlehen an Drittländer. Das in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Abschnitt 1) enthaltene Organisationsschema veranschaulicht die Funktionsweise des Fonds und die Finanzflüsse, die sich auf seinen Wert auswirken.

3.1.1. Vom Fonds gedeckte EIB-Darlehen an Drittländer – Volumen und Hauptrisikomerkmale der Garantien für die EIB

Etwa 97 % des vom Fonds gedeckten ausstehenden Gesamtbetrags betreffen Garantien für Darlehen, die von der EIB für Projekte in Drittländern gewährt wurden. Angesichts der prognostizierten Ausführung des derzeitigen Mandats wird sich künftig nichts an diesem hohen Anteil der EIB-Garantien an den vom Fonds gedeckten Risiken ändern. Nimmt der Empfänger eines garantierten Darlehens eine Zahlung nicht fristgerecht vor und holt er dies auch in den drei anschließenden Monaten nicht nach, so fordert die EIB die Kommission unter Berufung auf den zwischen Kommission und EIB geschlossenen Garantievertrag auf, anstelle des säumigen Schuldners die ausstehenden Beträge zu erstatten. Hat die EIB zusätzlich zu der EU-Garantie die Garantie eines weiteren öffentlichen oder privaten Garantiegebers, so müssen zunächst diese Garantien aktiviert werden, bevor eine Zahlung im Rahmen der EU-Garantie beantragt wird.

Schaubild 1: Anteil der vom Fonds gedeckten EIB-Transaktionen Ende 2012 (geschuldetes Kapital und geschuldete Zinsen)



Alle mit einem Staat, einer unter eine staatliche Garantie fallenden Einrichtung des öffentlichen oder privaten Sektors, mit regionalen oder kommunalen Behörden, oder mit im staatlichen Besitz befindlichen bzw. unter staatlicher Kontrolle stehenden öffentlichen Unternehmen oder Instituten mit einem angemessenen Kreditrisiko vereinbarte EIB-Finanzierungen in Drittländern sind durch eine Pauschalgarantie abgesichert. Für andere Arten von Transaktionen, insbesondere solche des privaten Sektors, ist die Garantie auf genau definierte politische Risiken beschränkt.

3.1.2. Vom Fonds abgesicherte Darlehen im Rahmen der Makrofinanzhilfe

Makrofinanzhilfe (MFH) wird zur Unterstützung von EU-Kandidatenländern, möglichen Kandidatenländern und Nachbarschaftsländern in Form von Darlehen bzw. Zuschüssen zur Behebung kurzfristiger Zahlungsbilanzprobleme, zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen und zur Förderung der Umsetzung von Strukturreformen gewährt. MFH wird in Ausnahmefällen und vorübergehend nach strengen wirtschaftspolitischen Konditionalitäten

bereitgestellt und ergänzt normalerweise Anpassungsprogramme des IWF. MFH-Transaktionen müssen vom Rat und vom Parlament einzeln genehmigt werden.

Falls ein Empfängerland seine Rückzahlungsverpflichtungen nicht erfüllen sollte, kann die Kommission den Fonds zur Rückzahlung der diesbezüglich aufgenommenen Anleihen aktivieren.

Im Jahr 2012 war der Anteil der Makrofinanzhilfe-Transaktionen gemessen an der Gesamtsumme der vom Fonds gedeckten ausstehenden Kapital- und Zinsbeträge sehr gering (etwa 2 %) (siehe Schaubild 1).

3.1.3. Vom Fonds abgedeckte Euratom-Maßnahmen

Die Euratom-Darlehensfazilität kann zur Finanzierung von Projekten in Mitgliedstaaten (Beschluss 77/270/Euratom des Rates) oder in bestimmten Drittländern (Ukraine, Russland oder Armenien) (Beschluss 94/179/Euratom des Rates) eingesetzt werden. 1990 hatte der Rat für die Anleihen eine Obergrenze von 4 Mrd. EUR festgesetzt. Gezeichnet wurden bisher Anleihen im Umfang von etwa 3,7 Mrd. EUR, ausgezahlt wurden davon 3,4 Mrd. EUR. Die Kommission wird den Rat informieren und eine neue Obergrenze für Anleihen vorschlagen, wenn der Gesamtwert der Transaktionen 3,8 Mrd. EUR erreicht.

Wie bei der Makrofinanzhilfe könnte der Fonds in Anspruch genommen werden, wenn ein Empfänger seine Rückzahlungsverpflichtungen im Rahmen des Darlehens nicht erfüllt.

Im Jahr 2012 war der Anteil der Euratom-Transaktionen gemessen an der Gesamtsumme der vom Fonds gedeckten ausstehenden Kapital- und Zinsbeträge gering (weniger als 1 %) (siehe Schaubild 1).

3.2 Entwicklung des Kreditrisikos

Der Fonds deckt die Risiken im Zusammenhang mit Darlehen und Darlehensgarantien zugunsten von Drittländern ab. Seit Beginn der Umsetzung des derzeitigen EIB-Außenmandats⁴ für den Zeitraum 2007-2013 hat sich die Summe der gedeckten ausstehenden Beträge um durchschnittlich 13,5 % pro Jahr auf 23,1 Mrd. EUR im Jahr 2013 erhöht (ausstehende Darlehen zuzüglich aufgelaufener Zinsen). Der Anstieg der vom Fonds gedeckten ausstehenden Beträge bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Fonds ein dem Anstieg der gedeckten Beträge entsprechendes, höheres Risiko trägt, denn das allgemeine Kreditrisiko muss auch anhand der Qualität der Darlehensnehmer beurteilt werden. Beurteilt man die Entwicklung des Kreditrisikos im Zeitablauf, lässt sich der Schluss ziehen, dass Ende Oktober 2013 im Vergleich zu 2009 eine leichte Verbesserung im Kreditrisikoprofil der gedeckten Darlehen eingetreten war. Insbesondere der Anteil der durch den Fonds garantierten Darlehen an Darlehensnehmer mit der Anlagequalität „Investment-Grade“ hat im Laufe der Zeit zugenommen (siehe Abschnitt 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Diese Beobachtung ist eines der Elemente, auf die sich die Schlussfolgerung stützt, dass die Zielquote von 9 % beibehalten werden sollte.

⁴ Beschluss Nr. 1080/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über eine Garantieleistung der Europäischen Union für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen und Darlehensgarantien für Vorhaben außerhalb der Union und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 633/2009/EG, ABl. L 280 vom 27.10.2011, S. 1.

4. EREIGNISSE MIT EINFLUSS AUF DEN FONDS IM ZEITRAUM VON 2010 BIS 2013

Die beiden Ereignisse, die während dieses Zeitraums Einfluss auf den Fonds hatten, waren der Ausfall garantierter Darlehen der EIB an Syrien und die EU-Mitgliedschaft Kroatiens. Einzelheiten dazu werden unten aufgeführt.

4.1. Ausfall garantierter Darlehen an Syrien

Im Zuge der sich verschlechternden Lage in Syrien fassten der Rat für auswärtige Angelegenheiten, das Europäische Parlament und der Europäische Rat 2011 bestimmte Beschlüsse bezüglich dieses Landes. Insbesondere untersagten sie Auszahlungen der EIB in Verbindung mit bestehenden Darlehensvereinbarungen. Dieser Beschluss wurde anschließend im Beschluss 2011/782/GASP des Rates vom 1. Dezember 2011, in der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 und im Beschluss 2013/255/GASP des Rates vom 31. Mai 2013 konsolidiert.

Während Syrien seine Darlehen bei der EIB in früheren Jahren fristgerecht bedient hatte, steht die Bank seit November 2011 Zahlungsrückständen bei Darlehen für Projekte in Syrien gegenüber. Infolgedessen nahm die EIB im Einklang mit der Garantievereinbarung zwischen EU und EIB den Fonds 2012 viermal in Höhe eines Gesamtbetrags von etwa 42 Mio. EUR in Anspruch. Im Laufe des Jahres 2013 wurden acht zusätzliche Garantieleistungen des Fonds in Höhe von insgesamt 82,5 Mio. EUR in Anspruch genommen. Im Jahr 2012 wurden 2,1 Mio. EUR zurückgezahlt.

Das gesamte ausstehende Kapital garantierter Darlehen im Zusammenhang mit Syrien beläuft sich auf etwa 551 Mio. EUR, wobei die letzte Darlehenslaufzeit 2030 endet. Der Garantievereinbarung entsprechend tritt die EU, wenn sie im Rahmen der EU-Garantie eine Zahlung geleistet hat, in die Rechte und Rechtsbehelfe der EIB ein. Die EIB hat gemäß der zwischen der EU und der EIB geschlossenen Rückforderungsvereinbarung bezüglich der Beträge, für die sie Ersatz erhielt, Rückforderungsverfahren zu betreiben.

4.2. Kroatien seit 2013 Mitglied der EU

Nach dem Beitritt Kroatiens zur Europäischen Union im Juni 2013 wird das mit diesem Land verbundene Risiko weiterhin gedeckt, allerdings durch den EU-Haushalt und nicht mehr durch den Fonds. Demzufolge wurde 2013 ein Betrag in Höhe von etwa 30,3 Mio. EUR, der einem Risiko in Bezug auf Kroatien in Höhe von etwa 337 Mio. EUR (ausstehende Beträge zuzüglich aufgelaufener Zinsen) entspricht, vom Fonds an den EU-Haushalt übertragen.

5. VERWALTUNG DES FONDSVERMÖGENS IN EINEM SCHWIERIGEN MARKTUMFELD

In diesem Abschnitt werden die Wertentwicklung des Fonds und die Entwicklung seines Vermögens im Zeitraum 2010-2013 bewertet.

5.1. Wertentwicklung des Fonds

Im gesamten Zeitraum von 2010 bis Juni 2013 hat der Fonds insgesamt eine absolute Rendite von durchschnittlich 2,42 % pro Jahr erzielt. Im gleichen Zeitraum erzielte der Vergleichsindex des Fonds eine durchschnittliche Rendite von 1,86 % pro Jahr. Der

Vergleichsindex setzt sich hauptsächlich aus iBoxx-Indizes (insbesondere Indizes für auf Euro lautende Staatsanleihen des Euroraums und Indizes für auf Euro lautende Collateralized Covered Anleihen) sowie dem EURIBID für kurzfristige Risiken zusammen. Der Fonds überschritt seinen Vergleichsindex um durchschnittlich 0,56 Basispunkte pro Jahr. Diese Wertentwicklung des Fonds wurde in einer Zeit erzielt, als die Finanzmärkte weltweit die schwerste Krise der jüngsten Geschichte durchlebten. Am 31. Dezember 2012 betrug das Fondsvermögen 2 Mrd. EUR (155,7 Mio. EUR dieser Summe entsprechen dem zu Beginn des Jahres 2013 fälligen Beitrag aus dem EU-Haushalt). Die Empfindlichkeit des Portfolios gegenüber dem Zinsänderungsrisiko, gemessen an der Duration, beschränkte sich am 30. Juni 2013 auf etwa 1,45.

5.2. Entwicklung des Fondsumfangs

Schaubild 2 in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zeigt, dass das Fondsvolumen in den Jahren 2007 und 2008 im Zuge der Einführung des neuen Dotierungsmechanismus abgenommen, seit 2008 aber wieder zugenommen und im Jahr 2012 2 Mrd. EUR erreicht hat. Die Abnahme im Jahr 2007 hatte ihren Grund in der langsamen Auszahlung der Darlehen zu Beginn des derzeitigen EIB-Außenmandats, wobei jedoch ein Zusammenhang mit den vorhergehenden Mandaten besteht. Dies führte zu einem Überschuss von 125,75 Mio. EUR, die aus dem Fonds zurück in den Haushalt übertragen wurden. Die Beschleunigung des Auszahlungstempos im Rahmen des Darlehensmandats für Drittländer im Jahr 2010 und die auf die Finanzkrise zurückzuführende Zunahme der Makrofinanzhilfen (siehe Abschnitt 6, Tabelle 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) erklären das Wachstum des Fondsumfangs.

Die andere Haupteinnahmequelle des Fonds – neben der Dotierung – ist die aus dem Fondsvermögen erzielte Gesamtkapitalrendite. Die aus dem Fondsvermögen erzielte Rendite ist seit 2007 – im Zuge des allgemeinen Rückgangs der Marktzinssätze auf ein historisch niedriges Niveau – gesunken. Die im Zeitraum 2007-2013 erzielten Renditen beliefen sich auf 281 Mio. EUR (siehe Tabelle 1, Spalte b der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den Mittelzuflüssen und –abflüssen seit Einrichtung des Fonds).

6. AUSSICHTEN FÜR DAS NEUE MANDAT 2014 - 2020

Die Aussichten für die durch den Fonds gedeckten Darlehenstransaktionen (EIB, Makrofinanzhilfe, Euratom) und deren mögliche Auswirkungen auf die Dotierung im Laufe des MFR 2014-2020 werden in diesem Abschnitt einer prüfenden Betrachtung unterzogen.

6.1. Das EIB-Mandat

Das EIB-Mandat verkörpert über 95 % der vom Fonds gedeckten Transaktionen. Mit dem auf die Wahrung eines Niveaus von 9 % der ausstehenden Darlehensauszahlungen abzielenden Dotierungsmechanismus des Fonds wird der Umfang des durch die Garantie des EU-Haushalts abgesicherten EIB-Außenmandats de facto begrenzt.

Die Kommission legte einen Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gewährung einer EU-Garantie an die Europäische Investitionsbank zur Deckung von Verlusten aus Finanzierungsvorhaben zur Unterstützung von Investitionsprojekten außerhalb der Union vor [COM(2013) 293 vom 23.5.2013]. In diesem

Dokument wird für die im Rahmen der EU-Garantie im Zeitraum 2014-2020 durchgeführten Finanzierungsvorhaben der EIB eine Obergrenze von 28 Mrd. EUR vorgeschlagen. Diese Obergrenze soll in zwei Abschnitte unterteilt werden:

- (i) eine *feste* Obergrenze in Höhe eines Betrags von maximal 25 Mrd. EUR;
- (ii) einen *fakultativen* zusätzlichen Betrag von 3 Mrd. EUR.

Die Auswirkungen einer möglichen Aktivierung der fakultativen zusätzlichen Obergrenze auf den Haushalt müssten unter Zugrundelegung aktualisierter Prognosen des Dotierungsbedarfs des Fonds zeitgleich mit der Erstellung der Halbzeitbilanz berechnet werden.

Die anschließenden Verhandlungen über das neue Mandat zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission wurden am 17. Dezember 2013 mit der Vereinbarung zur Erhöhung der *festen* Obergrenze um 2 Mrd. EUR auf einen Höchstbetrag von nunmehr 27 Mrd. EUR abgeschlossen. Diese Vereinbarung wird im Laufe des Jahres 2014 vom Rat und vom Europäischen Parlament förmlich genehmigt werden müssen.

6.2. Makrofinanzhilfe

Seit 2011 erließ die Kommission vier Gesetzgebungsvorschläge für Makrofinanzhilfe (MFH): zwei im Jahr 2011 – im Januar 2011 für Georgien und im Dezember 2011 für die Kirgisische Republik – und zwei im Jahr 2013 - im April für Jordanien und im Dezember für Tunesien.

Seit der zweiten Jahreshälfte 2011 haben sich die Finanzierungsbedingungen auf den globalen Kapitalmärkten erheblich verschlechtert. Darüber hinaus erhöhte sich durch den arabischen Frühling und die daraus folgenden politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen in den Partnerländern im Mittelmeerraum der Druck auf die Haushalte und die Zahlungsbilanzen dieser Volkswirtschaften. Diese Entwicklungen führten 2012 und 2013 zu einer höheren Nachfrage nach Makrofinanzhilfe. Als erstes erfolgte ein Ersuchen der ägyptischen Regierung um Makrofinanzhilfe in Höhe von 500 Mio. EUR. Dieses Ersuchen wurde erstmals im Juni 2011 übermittelt und im Februar und November 2012 erneuert. Der zweite dieser Fälle betraf ein im Dezember 2012 gestelltes Ersuchen Jordaniens um Unterstützung durch Makrofinanzhilfe in Form von Darlehen bis zu 200 Mio. EUR. Außerdem beantragten im August 2013 die Behörden Tunesiens Makrofinanzhilfe bis zu 500 Mio. EUR. Nach einer in Zusammenarbeit mit dem IWF durchgeführten Schätzung des verbleibenden Außenfinanzierungsbedarfs Jordaniens und Tunesiens erließ die Kommission im April 2013 (Jordanien) und im Dezember 2013 (Tunesien) Gesetzgebungsvorschläge für die Gewährung von Finanzhilfen in Höhe von 180 bzw. 250 Mio. EUR in Form von Darlehen. Im Dezember 2013 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat den Legislativbeschluss über Finanzhilfe für Jordanien. Die Finanzhilfe soll 2014 ausgezahlt werden. Die geplante Makrofinanzhilfe für Tunesien soll 2014 und 2015 freigegeben werden.

Infolge der beunruhigenden Entwicklungen in der Ukraine hat die Kommission eine weitere Soforthilfe in Form von Darlehen bis zu 1 Mrd. EUR vorgeschlagen, die das bereits bestehende Makrofinanzhilfeprogramm (Darlehen bis zu 610 Mio. EUR) ergänzt. Beide Hilfen sollen im Zeitraum 2014-2015 ausgezahlt werden.

Ferner übermittelten die armenischen Behörden im Februar 2014 ein Ersuchen um eine neue Makrofinanzhilfetransaktion.

Die prognostizierten Auszahlungen von Darlehen im Rahmen der Makrofinanzhilfe für den Zeitraum 2014-2015 werden auf etwa 2,6 Mrd. EUR geschätzt (aufgrund des Ausnahmecharakters der Makrofinanzhilfe gibt es keine Prognose über 2015 hinaus). Für das Jahr 2014 geht man dabei von 1,7 Mrd. EUR aus und für 2015 wird mit 0,9 Mrd. EUR gerechnet (diese Zahlen beinhalten bereits die neu für die Ukraine vorgeschlagene Makrofinanzhilfe). Die im Rahmen dieser Darlehen erfolgenden Auszahlungen werden sich, abhängig vom Tempo der Darlehensauszahlungen, frühestens 2016 auf die Dotierung des Fonds auswirken.

6.3. Euratom

Im Jahr 2012 erfolgten keine Auszahlungen im Rahmen der Euratom Darlehensfazilität.

Im August 2013 wurde mit der Ukraine eine Vereinbarung über eine Darlehensfazilität und eine Garantie über 300 Mio. EUR zur Erhöhung der Sicherheit in den Atomkraftwerken des Landes unterzeichnet. Eine erste Tranche dieser Darlehensfazilität wird voraussichtlich 2014 ausgezahlt werden.

Im Zeitraum 2014-2020 könnten noch ein oder zwei Projekte in Mitgliedstaaten oder in bestimmten Nichtmitgliedstaaten in den Genuss der 326 Mio. EUR kommen, die im Rahmen der Fazilität noch zur Verfügung stehen.

Die Kommission wird den Rat informieren und eine neue Obergrenze für Anleihen vorschlagen müssen, wenn der Gesamtwert der Darlehen 3,8 Mrd. EUR erreicht (derzeit 3,7 Mrd. EUR).

6.4. Dotierungsvorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020

Wie aus Tabelle 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ersichtlich ist, reichten die während des mehrjährigen Finanzrahmens 2007-2013 verfügbaren Haushaltsmittel in Höhe von 200 Mio. EUR pro Jahr in jeweiligen Preisen für die Fondsdotierung weitgehend aus. Das Verhältnis zwischen dem Gesamtbetrag der Übertragungen aus dem EU-Haushalt auf den Fonds und der Gesamtmittelzuweisung beträgt am Ende des Zeitraums 2007-2013 etwa 44 %.

Die 2007 erfolgte Einführung des neuen Dotierungsmechanismus, mit der die strukturbedingte Überdotierung beendet wurde, wirkte sich auf die Höhe der Inanspruchnahmen aus. Darüber hinaus war das im Zeitraum 2007-2009 beobachtete Auszahlungstempo bei den im Rahmen des derzeitigen Mandats gezeichneten EIB-Darlehen nicht so hoch wie erwartet. Im Jahr 2011 wurde das fakultative Mandat zur Bekämpfung des Klimawandels (2 Mrd. EUR in jeweiligen Preisen) aktiviert und auch die Obergrenze für die Länder des Mittelmeerraums wurde um 1,6 Mrd. EUR in jeweiligen Preisen erhöht (Beschluss Nr. 1080/2011/EU). Die Änderungen werden sich allerdings auf die Dotierung im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 auswirken.

Nach dem Vorschlag der Kommission vom 23.5.2013 für ein neues Außenmandat der EIB wird sich die Obergrenze für die Dotierung des Fonds für das Mandat 2014-2020 auf insgesamt 1,193 Mrd. EUR belaufen, gegenüber 1,4 Mrd. EUR im Finanzrahmen 2007-2013 (beide Beträge in jeweiligen Preisen).

Die anschließend, im Verlauf der Verhandlungen zwischen dem Rat, dem Parlament und der Kommission geschlossene Vereinbarung vom 17. Dezember 2013, die noch vom Gesetzgeber angenommen werden muss und vorsieht, die *ferre* Obergrenze der EU-Garantie gegenüber der EIB um 2 Mrd. EUR zu erhöhen, sieht auch einen zusätzlichen Betrag von 110 Mio. EUR⁵ an zweckgebundenen Einnahmen⁶ zur Deckung zusätzlichen Dotierungsbedarf des Fonds vor.

Unter Zugrundelegung der bei der Erstellung des vorliegenden Berichts verfügbaren Informationen und auf der Grundlage des für die Aus- und Rückzahlungen der garantierten Darlehen erwarteten Verlaufs wird davon ausgegangen, dass der für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 insgesamt vorgesehene Rückstellungsbetrag den Bedarf des Fonds für den Zeitraum 2014-2020 decken wird.

Der effektive tatsächliche Jahresbedarf für die Dotierung des Fonds im Zeitraum 2014-2020 wird nichtsdestotrotz letztendlich vom tatsächlichen Tempo der Unterschriften, Auszahlungen und Rückzahlungen der Darlehen in den drei vom Fonds abgesicherten Tätigkeitsgebieten (garantierte EIB-Darlehen, Makrofinanzhilfe und Euratom) abhängen.

Die Auswirkungen der Inanspruchnahme des Fondsvermögens nach den seit 2011 eingetretenen Zahlungsausfällen bei garantierten Darlehen an Syrien stellen einen weiteren wichtigen Einflussfaktor für mögliche Veränderungen beim Bedarf an Haushaltsmitteln für diesen Zeitraum dar. Im erwarteten Dotierungsbedarf für 2014-2020 wurden die Auswirkungen bestehender Inanspruchnahmen des Fonds im Zusammenhang mit 2012 und 2013 eingetretenen Ausfällen bei Darlehen an Syrien ebenso berücksichtigt wie die Hypothese weiterer Ausfälle bei den bis Mitte 2015 fällig werdenden Zahlungen. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Hypothese zwangsläufig willkürlich ist, könnten die Inanspruchnahmen des Fonds im Zusammenhang mit Zahlungsausfällen Syriens vor dem Ende dieses Zeitraums enden oder darüber hinaus fortbestehen.

Die Mittel des Fonds werden zudem durch die Renditen aus den Investitionen des Fondsvermögens ergänzt. Aufgrund des historisch niedrigen Zinsniveaus, das zur Zeit der Erstellung dieses Berichts herrschte, sind die Renditen möglicherweise niedriger als in vorhergegangenen Zeiträumen.

7. DIE ZIELAUSSTATTUNGSQUOTE

Von September 2009 bis Februar 2010 fand eine Evaluierung des Fonds statt. Diese Evaluierung diente dem Zweck der Beurteilung der Relevanz, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Fonds. Das Hauptaugenmerk galt dabei der Frage, ob die derzeitige

⁵ Ein aus vor 2007 abgeschlossenen Transaktionen stammender Betrag in Höhe von 110 Mio. EUR, der auf das für die Investitions- und Partnerschaftsfazilität Europa-Mittelmeer (FEMIP) eingerichtete Treuhandkonto zurückgezahlt wurde und der aus dem Haushalt geleisteten Unterstützung zuzuordnen ist, gilt gemäß Artikel 21 Absatz 4 der Haushaltsordnung als (für das Außenmandat der EIB für den Zeitraum 2014-2020) zweckgebundene Einnahme und wird für den Fonds genutzt.

⁶ Da zweckgebundene Einnahmen zusätzliche Ausgabenverpflichtungen entstehen lassen, ohne dass die Beschaffung zusätzlicher Eigenmittel erforderlich wird, werden sie nicht auf die Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens angerechnet. Siehe dazu den Erwägungsgrund 8 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020: „Im MFR sollten die Haushaltslinien nicht berücksichtigt werden, die aus zweckgebundenen Einnahmen im Sinne der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (im Folgenden „Haushaltsordnung“) finanziert werden.“

Höhe der wichtigsten Parameter des Fonds, insbesondere die Höhe der Zielquote, noch angemessen ist. Die Untersuchung bestätigte, dass das derzeitige Niveau von 9 % in Bezug auf das vom Fonds gedeckte Kreditrisiko der Darlehen und der garantierten Darlehenstransaktionen angemessen ist.

Aus der im Rahmen der vorstehend erwähnten Evaluierung durchgeführten quantitativen Beurteilung geht hervor, dass sogar in einem akzelerierten Verlustszenario⁷ Verluste einer nicht zu erwartenden Größe potenziell vom Fonds gedeckt werden könnten. In der Vergangenheit hat die EIB in einem Kontext, in dem die EU-Garantie die Sicherheit bietet, dass verbleibende, vom Darlehensnehmer geschuldete Zahlungen auch dann gedeckt werden, wenn dieser weiterhin im Verzug bleibt, noch nie die Zahlungsaufforderungen für notleidende, garantierte Darlehen beschleunigt.

Der Fonds deckt Kreditausfallrisiken in 42 Ländern. Auf die zehn Länder mit dem höchsten Ausfallrisiko entfallen etwa 81 % des Gesamtrisikos. Die geografische Verteilung der vom Fonds gedeckten Darlehenstransaktionen war im Zeitraum 2000-2013 relativ stabil. Diese Stabilität ergibt sich aus der regionalen Verteilung des EIB-Mandats, da die Verteilung der Darlehenstransaktionen beim derzeitigen gegenüber dem vorangegangenen Mandat weitgehend unverändert blieb. Etwa 83 % der Darlehenstransaktionen konzentrieren sich auf die Länder des Mittelmeerraums sowie Kandidaten- und mögliche Kandidatenländer (siehe Schaubild 3 in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Die Analyse der Entwicklung des Kreditrisikoprofils der vom Fonds gedeckten Darlehen zum Ende des Jahres 2012 lässt den Schluss zu, dass der wichtigste Parameter des Fonds (die „Zielquote“ von 9 %) im Verhältnis zu dem vom Fonds getragenen Risiko hoch genug festgesetzt wurde. Insbesondere verbesserte sich das nach dem gewichteten durchschnittlichen Rating bewerte Kreditrisikoprofil der Darlehenstransaktionen im Vergleich zu den Vorjahren leicht (siehe den vorstehenden Abschnitt 3.2 und den Abschnitt 5 in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Dieses niedrigere Risikoprofil ist einer der Gründe, die für das derzeitige Niveau der Zielquote sprechen.

Während sich das Kreditrisikoprofil insgesamt in den letzten Jahren besserte, ist im Oktober 2013 bei etwa 49 % der im garantierten Portfolio befindlichen Darlehen eine Bonitätseinstufung unter „Investment Grade“ zu verzeichnen. Dies bedeutet, dass nach den von den wichtigsten Ratingagenturen veröffentlichten, historischen, kumulierten Ausfallquoten bei verschiedenen Bonitätseinstufungen für Länderrisiken in drei unterschiedlichen Zeithorizonten die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls in einem Jahr nicht vernachlässigbar ist. Man geht jedoch davon aus, dass diesem Risiko durch die Ausstattungszielquote von 9 % begegnet wurde.

Im Zeitraum 1994-2011 wurde der Fonds für einen Betrag von insgesamt 478 Mio. EUR in Anspruch genommen. Die Rückzahlungsquote betrug 100 % (siehe Tabelle 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Die letzten Inanspruchnahmen wurden 2012

⁷ In der Regel wird der Fonds nur in Anspruch genommen, um zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Zahlungsausfall (Zinsen und/oder Kapital) auszugleichen. Dies bedeutet, dass sich der Gesamtbetrag künftiger fälliger Zahlungen erst im Laufe der Zeit nach Maßgabe der Fälligkeiten auf den Fonds auswirkt. Theoretisch könnte der Darlehensgeber nach einer versäumten Zahlung sämtliche künftigen Zahlungen verlangen. Um eine maximale Belastung des Fonds nachzubilden, wurde bei der quantitativen Analyse auch ein Szenario simuliert, bei dem versäumte Zahlungen eine Beschleunigung aller künftig fälligen Zahlungen auslösen.

und 2013 in Bezug auf Syrien registriert. Im Jahr 2012 wurde ein Betrag von 42 Mio. EUR in Anspruch genommen, davon wurden 2,1 Mio. EUR zurückgezahlt und 24 Mio. EUR ausgezahlt. Die Inanspruchnahmen für das Jahr 2013 werden auf etwa 82,5 Mio. EUR geschätzt.

Aufgrund der im vorliegenden Bericht vorgenommenen Analyse lässt sich feststellen, dass der wichtigste Parameter des Fonds (die „Zielquote“ von 9 %) so festgesetzt wurde, dass er dem vom Fonds getragenen Risiko und der potenziellen Entwicklung des Kreditrisikos aufgrund der Auswirkungen der Finanzkrise entspricht.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Der derzeitige Dotierungsmechanismus, bei dem sich die Dotierung an den erfolgten Nettoauszahlungen ausrichtet, erbringt weiterhin die erwarteten Verbesserungen im Haushaltsverfahren. Somit wurde das Haushaltsverfahren für die Dotierung des Fonds verbessert.

Eine quantitative Analyse der vom Fonds gedeckten Risiken und der Zielquote des Fonds von 9 % haben gezeigt, dass diese Zielquote in Verbindung mit den anderen Hauptmerkmalen des Fonds angemessen ist. Daher sieht die Kommission keinen Bedarf, die Zielquote oder andere Merkmale des Fonds zu ändern.

Gleichwohl sollte die Zielquote von Zeit zu Zeit daraufhin überprüft werden, ob sie weiterhin in angemessenem Verhältnis zu dem vom Fonds übernommenen Risikoprofil steht.

Eine solche Überprüfung wird zeitgleich mit der Halbzeitbilanz des Außenmandats stattfinden. Sollte man dabei zu dem Schluss gelangen, dass Änderungen an der Funktionsweise des Fonds notwendig sind, würde ein neuer umfassender Bericht über das Funktionieren des Fonds vorgelegt.