



Rat der
Europäischen Union

052222/EU XXVII. GP
Eingelangt am 02/03/21

Brüssel, den 2. März 2021
(OR. en)

6615/21

FIN 143
CADREFIN 95

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. Februar 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 88 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT zur Inbetriebnahme des gemeinsamen Dotierungsfonds

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 88 final.

Anl.: COM(2021) 88 final

Brüssel, den 26.2.2021
COM(2021) 88 final

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

zur Inbetriebnahme des gemeinsamen Dotierungsfonds

EINFÜHRUNG:

Mit dieser Mitteilung werden das Europäische Parlament und der Rat über die von der Europäischen Kommission unternommenen Schritte zur Vorbereitung der Inbetriebnahme des gemeinsamen Dotierungsfonds¹ (CPF, im Folgenden der „Fonds“) parallel zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) unterrichtet. Aufgrund der von der Kommission geleisteten Arbeit waren alle rechtlichen, administrativen und technischen Vorkehrungen getroffen, damit der gemeinsame Dotierungsfonds im Januar 2021 in Betrieb genommen werden und die Vermögenswerte des Garantiefonds für den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSD)² zu diesem Zeitpunkt aufnehmen und mit deren Verwaltung beginnen kann. Der gemeinsame Dotierungsfonds ist nun bereit, Übertragungen von Vermögenswerten der anderen beitragenden politischen Instrumente (Programm „InvestEU“³, Garantie für Außenmaßnahmen im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI)⁴) aufzunehmen, sobald die Rechtsakte zu ihrer Einrichtung in Kraft getreten sind.

Der gemeinsame Dotierungsfonds wird im Laufe des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 eine zentrale Säule der Haushaltsarchitektur der Union sein. Im gemeinsamen Dotierungsfonds werden in einem einzigen Portfolio alle Dotierungen gehalten, die das Funktionieren aller EU-Haushaltsgarantien (EFSD, InvestEU, Haushaltsgarantien des EFSD+, die durch die Garantie für Außenmaßnahmen gedeckt sind, Mandat für Finanzierungen außerhalb der Europäischen Union (im Folgenden „Außenmandat“) und aller Finanzhilfeprogramme (Makrofinanzhilfe-Darlehen⁵, Euratom-Darlehen) gewährleisten. Geplant ist ein Anstieg der Vermögenswerte von 12 Mrd. EUR zum Zeitpunkt der Einrichtung des Fonds auf bis zu 25 Mrd. EUR (Höchststand). Die wirksame Verwaltung dieser Vermögenswerte der Union ist von entscheidender Bedeutung für die Stärkung der Investitionsförderung, die die Union durch ihre Haushaltsgarantien innerhalb und außerhalb der EU bereitstellt.

In dieser Mitteilung

¹ Auf der Grundlage des Artikels 212 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1) (im Folgenden die „Haushaltsordnung“).

² Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 – der Europäische Fonds für strategische Investitionen (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1).

³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms „InvestEU“ (COM(2018) 439 final).

⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (COM(2018) 460 final).

⁵ Der Rahmen für Finanzhilfen in Form von Darlehen an Drittländer wird durch zu diesem Zweck erlassene Beschlüsse des Europäischen Parlaments und/oder des Rates festgelegt.

1. werden die Gründe für die Einrichtung des gemeinsamen Dotierungsfonds gemäß Titel X der Haushaltsordnung abermals dargelegt;
2. wird erläutert, wie der gemeinsame Dotierungsfonds strukturiert sein wird, um die beitragenden politischen Instrumente zu stützen. Sie beinhaltet eine vorläufige Bewertung des Umfangs der Vermögenswerte des gemeinsamen Dotierungsfonds zu Beginn seiner Inbetriebnahme im Jahr 2021 und zum erwarteten Höchststand;
3. wird die geleistete Arbeit des Finanzverwalters des gemeinsamen Dotierungsfonds im Jahr 2020 zur Vorbereitung des Verwaltungsrahmens des gemeinsamen Dotierungsfonds dargelegt, einschließlich der Annahme von Leitlinien für die Vermögensverwaltung, der Festlegung der Anlagepolitik, der Umsetzung von Governance- und Risikomanagementverfahren und der Vorbereitung der IT- und Rechnungslegungsinfrastruktur;
4. wird der vorsichtige Ansatz hervorgehoben, der bei der Verwaltung der Vermögenswerte des Fonds verfolgt wird, um den Wert des Portfolios angesichts der Herausforderungen aufgrund anhaltend negativer Zinsen auf Vermögenswerte, in die der gemeinsame Dotierungsfonds investiert, bestmöglich zu erhalten;
5. wird die Berichterstattung erläutert, die die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen wird.

1. GRÜNDE FÜR DIE EINRICHTUNG DES GEMEINSAMEN DOTIERUNGSFONDS:

Der gemeinsame Dotierungsfonds wird Sicherheitspuffer (Dotierungen⁶) zur Deckung finanzieller Verbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien und Finanzhilfeprogrammen, die aus dem Unionshaushalt bereitgestellt werden, in einem gemeinsamen Portfolio halten. Zu den Instrumenten, die Dotierungen bereitstellen werden, zählen drei bereits eingerichtete Garantiefonds (der EFSI-Garantiefonds, der Garantiefonds für den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung⁷ (EFSD) und der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen⁸) sowie vier neue beitragende politische Instrumente im Rahmen des MFR 2021-2027. Mit Inkrafttreten der einschlägigen Rechtsakte kann der Fonds im Einklang mit den in den einschlägigen Rechtsakten vorgesehenen Zahlungsströmen gebundene Mittel im Rahmen des Programms „InvestEU“ und des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) erhalten.

Die im gemeinsamen Dotierungsfonds gehaltenen Dotierungen bilden den Kapitalpuffer für die Erfüllung von Ansprüchen aus Projektausfällen oder aus sonstigen Verlusten, die

⁶ Gemäß Artikel 212 der Haushaltsordnung werden im gemeinsamen Dotierungsfonds die Mittel zur Deckung finanzieller Verbindlichkeiten gehalten, die sich aus Finanzierungsinstrumenten, Haushaltsgarantien oder Maßnahmen des finanziellen Beistands ergeben können. Die eingangs ausgewählten beitragenden Instrumente spiegeln die Anforderungen der einschlägigen Rechtsakte wider. Die geplante Struktur des Fonds ermöglicht es, jederzeit auf weitere beitragende Instrumente zurückzugreifen, sofern die Anforderungen der Leitlinien für die Verwaltung der Vermögenswerte des gemeinsamen Dotierungsfonds und der einschlägigen Rechtsakte erfüllt sind.

⁷ Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds (ABl. L 249 vom 27.9.2017, S. 1).

⁸ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (kodifizierte Fassung) (ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 10).

Durchführungspartnern im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen entstanden sind, oder aus durch EU-Garantien gestützten Finanzhilfedarlehen. Der EU-Haushalt muss unbedingt vor dem Risiko geschützt werden, dass Verluste im Rahmen der Programme die Vermögenswerte übersteigen, die im gemeinsamen Dotierungsfonds zur Deckung dieser Forderungen vorhanden sind. Angesichts der Bedeutung des gemeinsamen Dotierungsfonds für die Wirtschaftlichkeit des EU-Haushalts werden der Kommission durch Titel X der Haushaltsordnung besondere Zuständigkeiten für die Einrichtung des gemeinsamen Dotierungsfonds, die Festlegung seiner Anlagestrategie und die Überwachung seiner ordnungsgemäßen Verwaltung übertragen.

Die gemeinsame Verwaltung der Dotierungen für die verschiedenen Haushaltsgarantien und den finanziellen Beistand ermöglicht es, bedeutende Größen- und Diversifikationsvorteile zu erzielen. Durch die gemeinsame Verwaltung ist die Kommission in der Lage, eine einheitliche Anlagestrategie auszuarbeiten und umzusetzen, die den zugrunde liegenden Bedürfnissen und Sachzwängen der entsprechenden Programme durch ein einziges großes Portfolio Rechnung trägt. Durch die Bündelung der Vermögenswerte in einem einzigen Portfolio können diese dank einer strikten Anlagepolitik und eines rigorosen Anlagerahmens effizient verwaltet werden, sodass das Risiko-Rendite-Verhältnis und die Liquidität des Portfolios optimiert werden und Mittel zur Verfügung stehen, um Garantieabrufen aus den zugrunde liegenden Haushaltsgarantien nachzukommen oder im Rahmen des finanziellen Beistands getätigte Mittelaufnahmen der EU erforderlichenfalls zurückzuzahlen. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn die verstärkte Nutzung von Haushaltsgarantien und von Maßnahmen des finanziellen Beistands zu höheren Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushalt führt. Eine gemeinsame Verwaltung der verschiedenen Garantien ermöglicht es der Kommission außerdem, durch einen zentralisierten Berichterstattungsansatz einen aggregierten und konkreteren Überblick über die Verwaltung der Vermögenswerte des gemeinsamen Dotierungsfonds zu bieten.

Der gemeinsame Dotierungsfonds birgt unter bestimmten Umständen den möglichen zusätzlichen Nutzen einer geringeren Dotierung für die teilnehmenden Instrumente, da durch die Bündelung der Mittel, die den Programmen mit unterschiedlichen Risikoeigenschaften entsprechen, einige der Risiken diversifiziert werden. Im Falle einer geringeren Synchronisierung der Abrufe verschiedener Haushaltsgarantien könnte die Dotierung entsprechend verringert werden, ohne die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gefährden. Dies ist die Logik hinter dem Konzept der effektiven Dotierungsquote, das mit dem Delegierten Beschluss der Kommission⁹ zur Ergänzung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates umgesetzt wurde. In diesem Beschluss werden die genauen Bedingungen für die Berechnung der effektiven Dotierungsquote des gemeinsamen Dotierungsfonds festgelegt, wie in Abschnitt 3 dargelegt.

Die für die Dotierung und Verwaltung des gemeinsamen Dotierungsfonds geltenden Vorschriften werden den soliden Rahmen für die interne Kontrolle bilden, der erforderlich ist, um die effiziente Verwendung der EU-Haushaltsmittel und die effiziente Verwaltung und Freigabe von Mitteln zu gewährleisten, wenn dies im Rahmen der jeweiligen Haushaltsgarantien und des finanziellen Beistands vonnöten ist.

⁹ C(2020) 7684 final.

2. STRUKTUR UND UMFANG DES GEMEINSAMEN DOTIERUNGSFONDS

Die Mittel des gemeinsamen Dotierungsfonds werden nach dem Erlass der entsprechenden Rechtsakte durch drei „Altinstrumente“ und vier neue beitragende Instrumente bereitgestellt. Bei den „Altinstrumenten“, die zum gemeinsamen Dotierungsfonds beitragen, handelt es sich um bestehende Instrumente, die im Rahmen früherer mehrjähriger Finanzrahmen eingerichtet wurden und getrennt verbucht werden müssen, da sie eine Reihe spezifischer mit Garantien gesicherter Vorhaben stützen. Vorbehaltlich des Inkrafttretens der einschlägigen Rechtsakte können auch weitere beitragende Instrumente zum gemeinsamen Dotierungsfonds beitragen.

Die durch die verschiedenen politischen Instrumente bereitgestellten Dotierungen werden in verschiedenen Komponenten des gemeinsamen Dotierungsfonds verbucht, um die Beträge im Zusammenhang mit den einzelnen beitragenden Instrumenten im Einklang mit den Bestimmungen der Haushaltsordnung und der zugrunde liegenden Rechtsakte korrekt zuordnen zu können. Jede Komponente entspricht einem beitragenden Instrument. Der Anteil der Komponenten wird als Quote festgelegt, wobei die Beiträge zu und die Entnahmen aus dem Vermögen des gemeinsamen Dotierungsfonds durch jedes beitragende Instrument berücksichtigt werden.

	Haushaltsgarantien	Externe Haushaltsgarantien	Bereitgestellter finanzieller Beistand
Alt	EU-Garantie im Rahmen des EFSI (9,1 Mrd. EUR)	EFSD-Garantie (750 Mio. EUR)	
		Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen ¹⁰ (2,8 Mrd. EUR zur Unterstützung des Außenmandats sowie von Makrofinanzhilfe-Darlehen und Euratom- Darlehen ¹¹)	
		Außenmandat	Makrofinanzhilfe-Darlehen vor 2020 Euratom-Darlehen vor 2020

¹⁰ Gemäß seiner derzeitigen Rechtsgrundlage gelten die Mittel des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen als eine Gesamtheit und werden daher nicht nach zugrunde liegenden beitragenden Instrumenten ausgewiesen. Obschon die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 nach der Übertragung der Vermögenswerte des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen auf den gemeinsamen Dotierungsfonds aufgehoben wird, wird die Dotierung des „Alt“-Portfolios des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen weiterhin durch diese Verordnung geregelt. Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen wird folglich eine einzelne Komponente im gemeinsamen Dotierungsfonds bilden, in der die Dotierungen für externe Haushaltsgarantien (Außenmandat und seine Vorläufergarantien) und finanziellen Beistand (Makrofinanzhilfe-Darlehen und Euratom-Darlehen, die vor dem MFR für die Zeit nach 2020 genehmigt wurden) gehalten werden.

¹¹ Beschluss 77/270/Euratom des Rates vom 29. März 1977 zur Ermächtigung der Kommission, im Hinblick auf einen Beitrag für die Finanzierung von Kernkraftanlagen Euratom-Anleihen aufzunehmen (ABl. L 088 vom 6.4.1977, S. 9).

Neu	EU-Garantie im Rahmen des Programms „InvestEU“ (10,4 Mrd. EUR, davon 5,9 Mrd. EUR aus NextGenerationEU, 3,5 Mrd. EUR aus dem MFR und 1 Mrd. EUR aus erwarteten Rückflüssen)	Garantie für Außenmaßnahmen im Rahmen von NDICI (10 Mrd. EUR zur Unterstützung der Garantie des EFSD+ ¹² sowie von Makrofinanzhilfe-Darlehen und Euratom-Darlehen)	
		Garantie des EFSD+	Makrofinanzhilfe-Darlehen nach 2020 Euratom-Darlehen nach 2020

Zusätzlich zu den Komponenten, die aus dem Unionshaushalt finanziert werden, ist eine zusätzliche Omnibus-Komponente für die in Artikel 9 des Vorschlags zur Aufstellung des Programms „InvestEU“ dargelegten Mitgliedstaaten-Komponenten vorgesehen. In diesen Mitgliedstaaten-Komponenten werden die Dotierungen gehalten, die aus Mitteln der Mitgliedstaaten finanziert werden, welche aus unterschiedlichen Quellen stammen, und den Kapitalpuffer für gesondert eingerichtete nationale Haushaltsgarantien bilden. Diese Omnibus-Komponente wird in verschiedene Mitgliedstaaten-Komponenten untergliedert, sobald die Mitgliedstaaten Haushaltsgarantien im Rahmen des Programms „InvestEU“ einführen. Die ursprüngliche Komponentenstruktur ist nachstehend schematisch dargestellt.

Effektive Dotierungsquote, berechnet und angewandt durch den Finanzverwalter									
		Alte Komponenten							
Komponentenstruktur – Finanzverwalter des gemeinsamen	EFSD	EFSD	Garantiefonds: Maßnahmen Außenbeziehungen	InvestEU	Makrofinanzhilfe- Darlehen nach 2020	Euratom- Darlehen nach 2020	EFSD+	Mitgliedstaaten- Komponenten	
			Euratom-Darlehen				9 %	MS 1	MS 2
			Makrofinanzhilfe- - Außenmandat				50 %	MS 3	MS 3
Zugrunde liegende politische Instrumente – relevante anweisungsbefugte							x %	MS 3	MS ...

Höhe der einzelnen Dotierung für die zugrunde liegenden politischen Maßnahmen, kontrolliert durch die jeweilige anweisungsbefugte Dienststelle

Die Struktur des gemeinsamen Dotierungsfonds gewährleistet eine klare Trennung der Aufgaben des Finanzverwalters und der anweisungsbefugten Dienststellen, die für die beitragenden Instrumente zuständig sind. Der Finanzverwalter ist für die Vermögensverwaltung des Portfolios des gemeinsamen Dotierungsfonds, die Berichterstattung und die Berechnung der effektiven Dotierung auf Ebene der Komponenten verantwortlich. Die anweisungsbefugten Dienststellen sind für die Verwaltung der beitragenden Politiken und folglich für die Überwachung der Übertragung von Dotierungen auf den gemeinsamen Dotierungsfonds oder der Anweisung von Garantieleistungen oder anderen Abrufen zur Freigabe von Mitteln zur Deckung des operativen Bedarfs des jeweiligen beitragenden Programms zuständig.

Es wird erwartet, dass sich das Vermögen des Fonds im Laufe des MFR 2021-2027 auf insgesamt 25 Mrd. EUR beläuft. Der gemeinsame Dotierungsfonds erhielt unmittelbar nach Inkrafttreten des MFR Vermögenswerte in Höhe von 8 Mrd. EUR aus dem EFSD-Garantiefonds. Anschließend werden die Dotierungen des Garantiefonds für Maßnahmen

¹² Im Rahmen der Garantie für Außenmaßnahmen auf der Grundlage des Vorschlags zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit.

im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (3 Mrd. EUR) und des EFSD (0,75 Mrd. EUR) nach Annahme der NDICI-Verordnung übertragen. Das Vermögen des gemeinsamen Dotierungsfonds wird sich somit bis Mitte 2021 auf rund 12 Mrd. EUR belaufen.

In den Folgejahren wird der Fonds im Rahmen des NDICI umfangreiche Zuflüsse aus dem Programm „InvestEU“ und der Garantie für Außenmaßnahmen in Höhe von 2 bis 3 Mrd. EUR pro Jahr erhalten. In den ersten Jahren des MFR 2021-2027 wird die Dotierung für das Programm „InvestEU“ in erster Linie aus Mitteln bestehen, die durch Mittelaufnahmen über NextGenerationEU (NGEU) mobilisiert werden. Wie hoch die Dotierung aus NGEU-Mittelaufnahmen sein wird, hängt vom Umfang der Transaktionen ab, zu denen sich die Durchführungspartner vor Ende 2023 verpflichten.

3. IM JAHR 2020 UNTERNOMMENE SCHRITTE ZUR VORBEREITUNG DER VERWALTUNG DES GEMEINSAMEN DOTIERUNGSFONDS

Im Laufe des Jahres 2020 hat die Kommission umfangreiche Vorbereitungen getroffen, die auf die Mitteilung vom 25. März 2020 zur Identität des Vermögensverwalters für den gemeinsamen Dotierungsfonds und den damit in Verbindung stehenden Beschluss der Kommission über die Leitlinien für die Vermögensverwaltung zurückgehen. Zu einer Reihe von Themen wie Risiko, Backoffice, Rechnungslegung, IT, Rechtliches und Anlagenverwaltung bedurfte es anhaltender Anstrengungen, um ein rechtzeitiges und effizientes Inkrafttreten des gemeinsamen Dotierungsfonds zu ermöglichen. Diese Vorbereitungsarbeiten umfassten folgende zentrale Meilensteine (im Anhang ist eine ausführlichere Beschreibung der Arbeiten enthalten):

1. die Annahme der Leitlinien für die Vermögensverwaltung für den gemeinsamen Dotierungsfonds in Form eines Kommissionsbeschlusses. In den Leitlinien für die Vermögensverwaltung sind die Ziele, die Struktur und die Tätigkeiten des gemeinsamen Dotierungsfonds festgelegt und wird die Herkunft der in den gemeinsamen Dotierungsfonds aufzunehmenden Vermögenswerte bestimmt. In den Leitlinien für die Vermögensverwaltung ist eine umsichtige Anlagepolitik für den gemeinsamen Dotierungsfonds festgelegt, mit der die Stabilität des Werts des gemeinsamen Dotierungsfonds gewährleistet und das Kapital unter schwierigen Marktbedingungen (soweit wie möglich) erhalten werden soll, damit der gemeinsame Dotierungsfonds den Garantieabrufen gegenüber den Dotierungen der Komponenten rechtzeitig und zur Gänze nachkommen kann;
2. die Annahme des Delegierten Beschlusses der Kommission zur Berechnung der effektiven Dotierungsquote, einschließlich der Methode für diese Berechnung. Zweck der effektiven Dotierungsquote ist die Erzielung von Effizienzgewinnen bei der Nutzung von Haushaltsgarantien und Finanzhilfen, indem diese einzelnen Dotierungen im gemeinsamen Dotierungsfonds gebündelt werden und die Höhe der Dotierungen im Hinblick auf die Risikodiversifizierung optimiert wird. In Fällen, in denen die Abrufe der Mittel der verschiedenen Garantien nicht eng miteinander korrelierten, wurde davon ausgegangen, dass der Unionshaushalt zur Deckung der mit den garantierten Transaktionen verbundenen Risiken etwas weniger Mittel halten könnte. Der Delegierte Beschluss wurde von der Kommission im November 2020 angenommen und anschließend gemäß Artikel 269 Absätze 5 und 6 der Haushaltsordnung dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Prüfung übermittelt. Dieser Delegierte Beschluss trat am 25. Februar 2021 in Kraft;

3. die Festlegung einer Anlagestrategie und die Annahme der vom Rechnungsführer der Kommission und vom Finanzverwalter des gemeinsamen Dotierungsfonds vereinbarten Benchmark;
4. die Ausarbeitung des neuen Governance-Rahmens (siehe Kasten unten);
5. der Rechnungsführer hat das Verfahrenshandbuch für die Arbeitsweise des gemeinsamen Dotierungsfonds angenommen. Dieses Handbuch stellt ein umfassendes und benutzerfreundliches Referenzdokument dar, das einen Überblick über die wichtigsten Geschäftsabläufe des gemeinsamen Dotierungsfonds gibt. Es deckt den gesamten Lebenszyklus des gemeinsamen Dotierungsfonds ab, enthält Verweise auf die Governance- und Rechenschaftsregelungen, erläutert, wie der Liquiditätsbedarf geschätzt wird, und umfasst Verfahren für die Zahlung bei Garantieabrufen sowie für Liquiditätsmanagement usw.

Konzentration auf die Governance:

Die Governance in Bezug auf die Vermögensverwaltung für den gemeinsamen Dotierungsfonds basiert auf bewährten Verfahren in den Bereichen Vermögensverwaltung und Benchmarking mit vergleichbaren Einrichtungen¹³. Der bestehende organisatorische Rahmen für die Vermögensverwaltung durch die Kommission wurde Anfang 2018 überprüft und verbessert. In der im Dezember 2019 abgeschlossenen unabhängigen Bewertung der Vermögensverwaltung¹⁴ wurden die klare Übertragung von Entscheidungsbefugnissen und klare Vorgaben für die Rechenschaftspflicht, eine angemessene Aufgabentrennung, klar definierte Rollen und gut strukturierte und dokumentierte Verfahren und Prozesse, Kontrollen und Gegenkontrollen auf allen Ebenen des Entscheidungsprozesses, eine angemessene Kontrollfunktion und eine spezielle Compliance-Funktion befürwortet.

In den Governance-Regelungen sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der Hauptakteure in diesem Rahmen wie folgt festgelegt:

- der Finanzverwalter des gemeinsamen Dotierungsfonds trägt die oberste Verantwortung für die Entscheidungen im Zusammenhang mit der Finanzverwaltung der Mittel des gemeinsamen Dotierungsfonds sowie für die anderen Portfolios, die von der Kommission verwaltet oder an die Europäische Investitionsbank ausgelagert werden. Diese Aufgabe wurde dem Generaldirektor der Generaldirektion Haushalt (GD Haushalt) von der Kommission übertragen;

¹³ Nach einem Peer-Review-Workshop mit Vertretern der Weltbank und des Europäischen Stabilitätsmechanismus wurde am 1. Februar 2018 eine neue Governance-Struktur für die Vermögensverwaltungstätigkeiten der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) eingerichtet. Obwohl die Governance-Struktur der GD ECFIN bereits von vergleichbaren Einrichtungen (insbesondere von der Weltbank im Jahr 2014) als mit den Branchenstandards übereinstimmend befunden wurde, führten die seit Anfang 2018 vorgenommenen Änderungen an der Governance-Struktur angesichts des erwarteten Anstiegs der verwalteten Vermögenswerte zu weiteren Verbesserungen.

¹⁴ „Assessing the advantages and disadvantages of entrusting the financial management of the assets of the Common Provisioning Fund to the Commission, the EIB, or a combination of the two“ (Bewertung der Vor- und Nachteile einer Übertragung der Finanzverwaltung der Vermögenswerte des gemeinsamen Dotierungsfonds auf die Kommission, die EIB oder eine Kombination der beiden), ICF und Keypoint Financial, Dezember 2019.

- der Rechnungsführer stellt sicher, dass auf allen Ebenen Kontrollen und Gegenkontrollen durchgeführt werden, um eine strenge und unabhängige Überwachung der Prozesse und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie der Rechnungslegung für die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten des EU-Haushalts zu unterstützen;
- der Compliance-Beauftragte gewährleistet eine unabhängige Prüfung der Einhaltung der vereinbarten Verfahren und berät im Hinblick auf neue oder wichtige rechtliche oder verfahrenstechnische Fragen.

Die vom Finanzverwalter getroffenen und vom Rechnungsführer genehmigten Entscheidungen beruhen auf einer rigorosen Vorbereitung, die von einem Vermögensverwaltungsrat organisiert wird, der Handlungsoptionen (z. B. Genehmigung oder Aktualisierung der Anlagestrategie) zur Billigung vorschlägt. Der Vermögensverwaltungsrat und seine Unterstrukturen (Risiko- und Anlageausschüsse) stellen gemeinsam sicher, dass die Vermögensverwaltungsentscheidungen mit der gebotenen Sorgfalt und auf professionelle Art und Weise getroffen werden und dass beide die Vermögensverwaltungsprozesse überwachen und beaufsichtigen. Die Governance-Erwägungen und der Risikomanagementrahmen gelten nun auch für andere von der Kommission verwaltete Portfolios.

Die Verknüpfung zwischen der Verwaltung der Vermögenswerte des gemeinsamen Dotierungsfonds und der Verwaltung der Eventualverbindlichkeiten, die sich aus den vom gemeinsamen Dotierungsfonds gestützten Haushaltsgarantien ergeben, wird vom Lenkungsausschuss für Eventualverbindlichkeiten gewährleistet. In diesem Lenkungsausschuss¹⁵ kommen der Finanzdirektor des gemeinsamen Dotierungsfonds sowie die Vertreter des Generalsekretariats und die Vertreter der für die Haushaltsgarantien jeweils zuständigen Generaldirektionen zusammen, wobei der Rechnungsführer und ein Mitglied des Kabinetts des für den Haushalt zuständigen Kommissionsmitglieds als Beobachter teilnehmen. Der Lenkungsausschuss koordiniert das Risikomanagement für die Haushaltsgarantien, um sicherzustellen, dass diese in einer Art und Weise ausgeführt werden, die mit dem Erfordernis zum Schutz des Unionshaushalts vor dem Eintreten unverhältnismäßiger Risiken vereinbar ist. Der Lenkungsausschuss überprüft die Funktionsweise des gemeinsamen Dotierungsfonds, um zu gewährleisten, dass die im gemeinsamen Dotierungsfonds gehaltenen Dotierungen so verwaltet werden, dass sie den Anforderungen der zugrunde liegenden Haushaltsgarantien gerecht werden.

4. ERHALT DES WERTS DES GEMEINSAMEN DOTIERUNGSFONDS UNTER SCHWIERIGEN MARKTBEDINGUNGEN

Die Leitlinien für die Vermögensverwaltung verlangen eine umsichtige Anlagepolitik für den gemeinsamen Dotierungsfonds, die so weit wie möglich darauf abzielt, den Wert seines Vermögens zu erhalten, damit er den Abrufen von Garantien aus den EU-Haushaltsgarantien auf Verlangen und in vollem Umfang nachkommen kann. Dies spiegelt sich auch in einem konservativen Ansatz bei der Definition der zulässigen

¹⁵ Beschluss der Kommission vom 24.7.2020 zur Einsetzung des Lenkungsausschusses für Eventualverbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien (C(2020) 5154).

Anlagen wider, die in erster Linie auf festverzinsliche Wertpapiere beschränkt sind, die auf Euro lauten.

Dieser Schwerpunkt auf dem Schutz des Portfolios vor übermäßiger Volatilität oder unverhältnismäßigen Schwankungen steht im Einklang mit der Notwendigkeit, dass die Vermögenswerte des gemeinsamen Dotierungsfonds einen stabilen und berechenbaren Kapitalpuffer für die sich darauf stützenden Haushaltsgarantien bieten. Kapitalerhalt – wie bescheiden auch immer dieser als Anlageziel anmuten mag – ist auf den modernen Fremdkapitalmärkten jedoch immer schwieriger geworden. In jüngster Zeit schwankten die Zinssätze für 10-jährige Triple-A-Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets zwischen -0,5 % und -0,25 % und lagen gelegentlich sogar bei -0,8 % pro Jahr. Die nachstehende Abbildung zeigt den Abwärtstrend der Zinssätze für Staatsanleihen mit Triple-A-Rating und für alle Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets seit 2004.

Abbildung 1: Nominale Zinssätze für Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets seit dem 6.9.2004 [SDW der EZB¹⁶]



Die Benchmark des Fonds wurde angesichts des vorherrschenden Marktumfelds rigoros strukturiert. Ihr Ziel ist es, die bestmögliche Kombination aus Stabilität und geringem Risiko zu bieten und in diesem Zusammenhang gleichzeitig die Rendite zu maximieren (die Verluste zu minimieren). Sie wurde vom Rechnungsführer im September 2020 nach strenger Validierung durch Rückvergleiche, Sensitivitätsanalysen und Stresstests genehmigt.

Die optimierte strategische Benchmark des gemeinsamen Dotierungsfonds hat eine Duration von 3,4 Jahren, basierend auf Annahmen hinsichtlich der Dynamik der zugrunde liegenden politischen Instrumente, insbesondere des Zeitprofils der Zuflüsse und der Abrufe in Bezug auf Dotierungen in den verschiedenen Komponenten. Das Risikoniveau wurde begrenzt, sodass der erwartete Höchstbetrag der Verluste des Portfolios im Jahreszeitraum 2 % des Gesamtportfolios mit einem hohen

¹⁶ Statistical Data Warehouse.

Konfidenzniveau (95 %) nicht überschreiten kann. Die erwartete absolute Rendite, die mit der Benchmark jährlich erzielt werden dürfte, liegt zwischen -0,35 % und + 0,05 %, wobei die mittlere Schätzung -0,15 % beträgt.

Die vorgeschlagene Anlagestrategie bietet ein optimiertes Renditeniveau für ein konservatives Portfolio mit begrenzter Risikobereitschaft, das unter den vorherrschenden Marktbedingungen praktisch erreichbar ist, ohne unverhältnismäßige Anlagerisiken einzugehen.

Konzentration auf die Faktoren Umwelt, Soziales und Governance (ESG) im Rahmen der Anlagepolitik des gemeinsamen Dotierungsfonds

Die Leitlinien für die Vermögensverwaltung räumen der ESG-Politik bei der Auswahl und Verwaltung der vom Fonds gehaltenen Vermögenswerte einen wichtigen Stellenwert ein.¹⁷ Erstens umfassen die ESG-Kriterien für die Auswahl von Vermögenswerten sowohl eine negative als auch eine positive Überprüfung der Vermögenswerte, um die Übereinstimmung mit den Initiativen der Kommission zum europäischen Grünen Deal und damit verbundenen ESG-Zielen wie der Stärkung eines nachhaltigen Finanzwesens und sozialer Gerechtigkeit usw. sicherzustellen. So werden über die negativen Überprüfungskriterien beispielsweise Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Herstellung von oder dem Handel mit Munition und Waffen, die nach internationalen Übereinkommen verboten sind, oder im Zusammenhang mit Glücksspielen von den Anlagen ausgeschlossen, wenn die Einnahmen aus diesen Tätigkeiten 25 % der Einnahmen des Beteiligungsunternehmens übersteigen. Zweitens beinhaltet der positive Überprüfungsansatz, dass Anleihen mit ESG-Gütesiegel gegenüber Anleihen ohne ESG-Gütesiegel zu bevorzugen sind, wenn eine solche Auswahl mit den Gesamtüberlegungen unseres Anlageprozesses vereinbar ist. Daher weisen die derzeit von der Kommission verwalteten Portfolios bereits einen sehr starken ESG-Fußabdruck auf: So wurden Ende 2020 etwa 9 % des EFSI-Vermögens in Wertpapiere mit ESG-Gütesiegel investiert. Die Aufrechterhaltung und Stärkung dieser bereits deutlich ausgeprägten Konzentration auf ESG-Faktoren erfordert eine stetige Überwachung und Analyse der Märkte sowie eine Bewertung der Markttiefe und des für den Handel verfügbaren Volumens.

5. BERICHTERSTATTUNG UND RECHENSCHAFTSPFLICHT

Gemäß Artikel 214 der Haushaltsordnung legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Jahresberichte über den gemeinsamen Dotierungsfonds vor. In diesen Berichten werden die Gesamtwertentwicklung des gemeinsamen Dotierungsfonds sowie die in den Leitlinien für die Vermögensverwaltung festgelegten zusätzlichen Informationen dargelegt¹⁸. Der Finanzverwalter erstellt die Jahresabschlüsse, die dem Jahresbericht beigelegt werden. Diese Jahresabschlüsse werden im Einklang mit den EU-Rechnungslegungsvorschriften erstellt und in die vorläufigen und endgültigen Jahresrechnungen der Union aufgenommen.

Darüber hinaus sieht Artikel 41 der Haushaltsordnung die Berichterstattung über die

¹⁷ Artikel 9 und 10 der Leitlinien für die Vermögensverwaltung.

¹⁸ Artikel 11 schreibt vor, dass u. a. die wichtigsten Informationen zur Zusammensetzung des Portfolios, zur Wertentwicklung gemessen an der Benchmark und zur Anzahl der Abrufe enthalten sein müssen; Artikel 10 legt fest, dass über das ESG-Profil des gemeinsamen Dotierungsfonds Bericht zu erstatten ist.

einzelnen Haushaltsgarantieprogramme vor, der auch einige Informationen über den gemeinsamen Dotierungsfonds beigelegt werden. Dazu gehören Informationen über die Finanzverwaltung, die Wertentwicklung und das Risiko am Ende des vorangegangenen Kalenderjahrs, die Finanzströme während des vorangegangenen Kalenderjahrs, bedeutende Transaktionen und alle wichtigen Informationen über das finanzielle Risiko, dem die Union ausgesetzt ist. Die Informationen werden dem Haushaltsplanentwurf in einem Arbeitsdokument beigelegt.

Die jährliche Anpassung der Dotierungshöhe infolge der Anwendung der effektiven Dotierungsquote wird ebenfalls in den Haushaltsplanentwurf aufgenommen, weshalb es wichtig ist, eine vollständige Transparenz in Bezug auf die Höhe der effektiven Dotierungsquote und die bei diesen Berechnungen zugrunde gelegten Annahmen zu gewährleisten. Da der gemeinsame Dotierungsfonds in den ersten Monaten seines Bestehens jedoch ausschließlich Vermögenswerte des EFSI-Garantiefonds umfassen wird und zum Zeitpunkt der Berechnung keine Erfahrungen mit der Verwaltung gebündelter Verbindlichkeiten vorliegen werden, wäre es sinnvoll, für 2021 und für die Vorbereitung des Haushaltsplanentwurfs 2022 eine effektive Dotierungsquote von 100 % anzuwenden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN:

Mit der Einführung des gemeinsamen Dotierungsfonds erreicht die seit über 30 Jahren bestehende Vermögensverwaltungsfunktion der Kommission eine neue Dimension, die sich auf eine solide Governance und rigorose Risikokontrollen und nachgewiesene technische Expertise stützt.

Im Laufe des Jahres 2020 hat die Kommission massiv in die Ausarbeitung des rechtlichen, politischen und technischen Rahmens für die Verwaltung des gemeinsamen Dotierungsfonds investiert. Diese Arbeiten haben die Kommission in die Lage versetzt, den Übergang zum gemeinsamen Dotierungsfonds und die schrittweise Aktivierung seiner Komponenten im Laufe des Jahres 2021 wirksam zu bewältigen.