



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.5.2025

COM(2025) 252 final

2025/0125 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union im schriftlichen Verfahren
von den Teilnehmern an dem Übereinkommen über öffentlich unterstützte
Exportkredite in Bezug auf die gemeinsame Haltung zur Gewährung gebundener
Entwicklungshilfe an die Ukraine zu vertreten ist**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft einen Beschluss des Rates zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union im schriftlichen Verfahren von den Teilnehmern am Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite (im Folgenden „Übereinkommen“) von der Kommission zu vertreten ist. Das schriftliche Verfahren soll dazu dienen, eine Einigung über eine gemeinsame Haltung dazu zu erzielen, ob im Falle der Ukraine die Voraussetzungen für gebundene Entwicklungshilfe vorliegen.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite

Bei dem Übereinkommen handelt es sich um ein „Gentlemen’s Agreement“, mit dem ein Rahmen für die geordnete Handhabung öffentlich unterstützter Exportkredite und gebundener Entwicklungshilfe abgesteckt wird. In der Praxis bedeutet dies, dass es Regeln zur Beseitigung von Subventionen und Handelsverzerrungen im Zusammenhang mit öffentlich unterstützten Exportkrediten enthält. Diese umfassen Bestimmungen über gebundene Entwicklungshilfe, d. h. Entwicklungshilfe, die (de jure oder de facto) an den Bezug von Waren und/oder Dienstleistungen aus dem Geberland und/oder aus einer begrenzten Anzahl von Ländern gebunden ist. Das im April 1978 in Kraft getretene, auf unbestimmte Zeit geltende Übereinkommen wird zwar vom OECD-Sekretariat verwaltungstechnisch unterstützt, ist aber kein Akt der OECD¹. Das Übereinkommen wird regelmäßig aktualisiert, damit Entwicklungen auf den Märkten und in der Politik, die sich auf die Bereitstellung öffentlich unterstützter Exportkredite auswirken, berücksichtigt werden.

Das Übereinkommen wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates² umgesetzt und damit in der EU rechtsverbindlich. Überarbeitungen der Bedingungen des Übereinkommens werden nach Artikel 2 dieser Verordnung mittels delegierter Rechtsakte in das EU-Recht überführt.

2.2. Teilnehmer an dem Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite

Die Europäische Kommission vertritt die Union in den Sitzungen der Teilnehmer an dem Übereinkommen sowie in den schriftlichen Verfahren, mit denen die Teilnehmer an dem Übereinkommen Entscheidungen treffen. Alle Änderungen des Übereinkommens werden einvernehmlich beschlossen. Der Standpunkt der Union wird vom Rat festgelegt und von den Mitgliedstaaten in der vom Rat eingesetzten Arbeitsgruppe für Exportkredite erörtert³.

2.3. Gemeinsame Haltung

Eine gemeinsame Haltung ist ein Instrument im Rahmen des Übereinkommens, das es den Teilnehmern in Ausnahmefällen erlaubt, in Bezug auf ein bestimmtes Geschäft oder vorübergehend für eine unbestimmte Anzahl von Geschäften von den Bestimmungen des Übereinkommens abzuweichen. Die Verfahren für eine Einigung über eine gemeinsame Haltung sind in den Artikeln 54 bis 59 des Übereinkommens festgelegt.

¹ Im Sinne des Artikels 5 des OECD-Übereinkommens.

² Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates (ABl. L 326 vom 8.12.2011, S. 45).

³ Ratsbeschluss über die Einsetzung eines Arbeitskreises zur Koordinierung der Politik auf dem Gebiet der Kreditversicherung, der Bürgschaften und der Finanzkredite (ABl. 66 vom 27.10.1960, S. 1339).

In Artikel 59 des Übereinkommens heißt es: „Eine angenommene Gemeinsame Haltung gilt zwei Jahre ab ihrem Inkrafttreten.“ Benötigen die Teilnehmer längere befristete Ausnahmen von den Bestimmungen des Übereinkommens, so müssen sie sich auf mehrere gemeinsame Haltungen einigen.

2.4. Vorgesehener Rechtsakt der Europäischen Union

In Artikel 32 Buchstabe a des Übereinkommens heißt es: „Gebundene Entwicklungshilfe wird nicht für Länder gewährt, deren Pro-Kopf-BNE laut den Daten der Weltbank über der Obergrenze für Länder mit mittlerem Einkommen, untere Einkommenskategorie, liegen. Dieser Schwellenwert wird von der Weltbank jedes Jahr neu berechnet. Ein Land wird erst dann in eine andere Kategorie eingestuft, wenn es der betreffenden Weltbankkategorie während zweier aufeinanderfolgender Jahre angehört hat.“ Im Juni 2024 stufte die Weltbank die Ukraine erstmals als Land mit mittlerem Einkommen, obere Einkommenskategorie, ein. Stuft die Weltbank die Ukraine in ihrer nächsten (im Juni 2025 fälligen) Klassifizierung erneut gleich ein, so erfüllt die Ukraine nicht mehr die Voraussetzungen für gebundene Entwicklungshilfe.

Während die Wirtschaft der Ukraine durch die Krise infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine erheblich beeinträchtigt wurde, wurde das reale Wachstum von der Bautätigkeit (24,6 %) vorangetrieben, was einen erheblichen Anstieg der Investitionsausgaben (52,9 %) zur Unterstützung der Wiederaufbaubemühungen der Ukraine nach der anhaltenden Zerstörung widerspiegelt. Darüber hinaus wirkt sich der fortwährende Bevölkerungsrückgang – bisher um mehr als 15 % – erheblich auf den Anstieg des Pro-Kopf-BNE aus.

Im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine haben mehrere EU-Mitgliedstaaten bereits gebundene Entwicklungshilfe zur Unterstützung der Ukraine eingesetzt oder haben dies in naher Zukunft vor (voraussichtlich in den nächsten vier Jahren).

Da die Änderung der Klassifizierung nicht unmittelbar mit einem erheblichen realen Wachstum der ukrainischen Wirtschaft zusammenhängt und da die Lage in der Ukraine nach wie vor kritisch ist, ist es von entscheidender Bedeutung, dass der EU und den anderen Teilnehmern weiterhin alle erforderlichen Instrumente zur Verfügung stehen. Daher ist es ratsam, eine gemeinsame Haltung vorzuschlagen und zu vereinbaren, zumal dies in dem Übereinkommen vorgesehen ist.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Die Europäische Union sollte gemeinsame Haltungen nach den Artikeln 54 bis 59 des Übereinkommens unterstützen, damit die Ukraine in den nächsten vier Jahren unabhängig von ihrer Einstufung durch die Weltbank für gebundene Entwicklungshilfe in Betracht kommt.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die *„Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“*, mit Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff *„rechtswirksame Akte“* erfasst auch Rechtsakte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das betreffende Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Er umfasst

auch Instrumente, die zwar völkerrechtlich nicht verbindlich, aber „geeignet [sind], den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber [...] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“⁴.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die Regeln einer angenommenen gemeinsamen Haltung ersetzen die Regeln des Übereinkommens nur in Bezug auf das in der gemeinsamen Haltung bezeichnete Geschäft oder die dort genannten Umstände. Während gemeinsame Haltungen für andere Teilnehmer am Übereinkommen unverbindlich sind, stellen sie für die EU kraft Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates rechtswirksame Akte dar; dort heißt es: „Die Leitlinien des Übereinkommens über öffentlich unterstützte Exportkredite (im Folgenden ‚Übereinkommen‘) finden in der Union Anwendung. Der Wortlaut des Übereinkommens ist dieser Verordnung beigelegt.“ Da gemeinsame Haltungen von den Teilnehmern nach dem in den Artikeln 54 bis 59 des Übereinkommens festgelegten Verfahren, an dem das OECD-Sekretariat für Exportkredite beteiligt ist, vereinbart werden, stellen sie auch von einem internationalen Gremium erlassene Rechtsakte im Sinne des Artikels 218 Absatz 9 AEUV dar. Die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss ist somit Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen Exportkredite, was in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik fällt. Die materielle Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Beschlusses ist daher Artikel 207 AEUV.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES VORGEGEHENEN RECHTSAKTS

Da die den Teilnehmern vorgeschlagene gemeinsame Haltung die Möglichkeit bietet, von einer Ausnahmeregelung im Rahmen des Übereinkommens über öffentlich unterstützte Exportkredite (Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011) Gebrauch zu machen, ist es angezeigt, sie nach ihrer Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veröffentlichen.

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union im schriftlichen Verfahren von den Teilnehmern an dem Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite in Bezug auf die gemeinsame Haltung zur Gewährung gebundener Entwicklungshilfe an die Ukraine zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite (im Folgenden „Übereinkommen“) wurde von der Europäischen Gemeinschaft als „Gentlemen’s Agreement“ geschlossen, das 1978 im Rahmen der OECD ausgehandelt wurde.
- (2) Die im Übereinkommen enthaltenen Leitlinien wurden mit der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ umgesetzt und damit in der Union rechtsverbindlich.
- (3) In Artikel 35 des Übereinkommens ist vorgesehen, dass ein Teilnehmer eine gemeinsame Haltung zur Erweiterung der Vorschriften für die länderspezifischen Voraussetzungen vorschlagen kann. In Artikel 55 wird ein besonderes Verfahren für die Annahme im schriftlichen Verfahren durch die Teilnehmer beschrieben.
- (4) Im Einklang mit der unerschütterlichen Entschlossenheit der Union, die Ukraine und ihre Bevölkerung so lange wie nötig zu unterstützen, liegt es im Interesse der Union, der Ukraine weiterhin gebundene Entwicklungshilfe gewähren zu können.
- (5) In dem Übereinkommen ist festgelegt, dass gemeinsame Haltungen für einen Zeitraum von zwei Jahren gelten. Um der Ukraine weiterhin zur Seite stehen zu können, könnte es jedoch erforderlich sein, diese außerordentliche Unterstützung über einen längeren Zeitraum zu leisten. Es liegt im Interesse der Union, sich in nächster Zukunft auf mehrere gemeinsame Haltungen zu einigen.
- (6) Es ist angezeigt, den im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da der geplante Beschluss der Teilnehmer an dem Übereinkommen gemäß Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 für die Union verbindlich und geeignet ist, den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen —

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite sowie zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/76/EG und 2001/77/EG des Rates (ABl. L 326 vom 8.12.2011, S. 45) (im Folgenden „Verordnung (EU) Nr. 1233/2011“).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union im Rahmen des Übereinkommens über öffentlich unterstützte Exportkredite zu vertreten ist, besteht darin, dem Vorschlag für eine gemeinsame Haltung dazu, ob im Falle der Ukraine die Voraussetzungen für gebundene Entwicklungshilfe vorliegen, entsprechend dem Anhang dieses Beschlusses zuzustimmen.

Artikel 2

- (1) Der Standpunkt, der im Namen der Union im Zusammenhang mit dem Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite in Bezug auf die Verlängerung dieser gemeinsamen Haltung in zwei Jahren zu vertreten ist, entspricht dem Anhang dieses Beschlusses.
- (2) Zu diesem Zweck übermittelt die Kommission dem Rat ein schriftliches Dokument mit den Einzelheiten der geplanten Verlängerung. Das schriftliche Dokument muss dem Rat frühzeitig genug vorliegen, damit die Einzelheiten des im Namen der Union zu vertretenden Standpunkts erörtert und gebilligt werden können und die Festlegung des Standpunkts rechtzeitig vor der entsprechenden Sitzung des Sonderausschusses, in der dieser über eine Anpassung der Standardformblätter zu beschließen hat, oder – falls zutreffend – vor Ablauf eines schriftlichen Verfahrens des Sonderausschusses erfolgen kann.

Artikel 3

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.5.2025
COM(2025) 252 final

ANNEX

ANHANG

des

Vorschlags für einen Beschluss des Rates

**zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union im schriftlichen Verfahren
von den Teilnehmern an dem Übereinkommen über öffentlich unterstützte
Exportkredite in Bezug auf die gemeinsame Haltung zur Gewährung gebundener
Entwicklungshilfe an die Ukraine zu vertreten ist**

ANHANG

ENTWURF EINER GEMEINSAMEN HALTUNG

1. Aktenzeichen: noch offen
2. Name des Bestimmungslandes: Ukraine
3. Name des Käufers/Kreditnehmers: Entfällt
4. Beschreibung des Geschäfts: Entfällt
5. Bedingungen

Im Einklang mit allen anderen Bestimmungen des Übereinkommens.

6. Vorschlag für eine Gemeinsame Haltung

Die Ukraine wird unabhängig von den Kriterien des Artikels 32 des Übereinkommens als für gebundene Entwicklungshilfe in Betracht kommend anerkannt.

Die Maßnahme tritt sofort in Kraft und bleibt nach ihrem Inkrafttreten zwei Jahre wirksam.

Geschäfte, die in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen, können nach Maßgabe dieser gemeinsamen Haltung in den Genuss öffentlicher Unterstützung kommen, sofern

- der Antrag auf gebundene Entwicklungshilfe spätestens bis Ablauf der Geltungsdauer dieser gemeinsamen Haltung eingegangen ist und
 - die endgültige Zusage innerhalb von 18 Monaten nach Ablauf der Geltungsdauer dieser gemeinsamen Haltung erfolgt.
7. Ausschreibungs-/Einreichungszeitraum: Entfällt
 8. Staatsangehörigkeit und Namen bekannter Bieter: Entfällt
 9. Sonstige Informationen

Nach Artikel 32 des Übereinkommens wird gebundene Entwicklungshilfe nicht für Länder gewährt, deren Pro-Kopf-BNE laut den Daten der Weltbank über der Obergrenze für Länder mit mittlerem Einkommen, untere Einkommenskategorie, liegen. Für die Zwecke der Voraussetzungen für gebundene Entwicklungshilfe im Rahmen des Übereinkommens wird ein Land erst dann in eine andere Kategorie eingestuft, wenn es der betreffenden Weltbankkategorie während zweier aufeinanderfolgender Jahre angehört hat. Die Weltbank-Einstufungen von Ländern in Einkommenskategorien werden jedes Jahr am 1. Juli auf der Grundlage deren Pro-Kopf-BNEs (Atlas-Methode) des vorangegangenen Kalenderjahres aktualisiert.

Am 1. Juli 2024 stufte die Weltbank die Ukraine basierend auf Daten aus dem Jahr 2023 erstmals als Land mit mittlerem Einkommen, obere Einkommenskategorie, ein (Pro-Kopf-BNE von 4 950 USD; der Schwellenwert für Länder mit mittlerem Einkommen, obere Einkommenskategorie, liegt bei 4 516 USD¹). Wird diese Einstufung von der Weltbank am 1. Juli 2025 bestätigt, so wird die Ukraine für die Zwecke des Übereinkommens vom OECD-Sekretariat automatisch als ein nicht für gebundene Entwicklungshilfe in Betracht kommendes Land eingestuft.

¹ 2023 stieg das Pro-Kopf-BNE der Ukraine um 26 %. Im Jahr 2022 lag das Pro-Kopf-BNE der Ukraine deutlich unter dem Schwellenwert für Länder mit mittlerem Einkommen, obere Einkommenskategorie (nämlich bei 3 930 USD; der Schwellenwert für Länder mit mittlerem Einkommen, obere Einkommenskategorie, lag hingegen bei 4 466 USD).

Die Weltbank stellte im Juli 2024 fest, dass die Aufstufung der Ukraine auf den Wiederanstieg des BIP (angetrieben durch die Bautätigkeit (24,6 %), die einen beträchtlichen Anstieg der Investitionsausgaben zur Unterstützung der Wiederaufbauanstrengungen der Ukraine nach den anhaltenden Zerstörungen widerspiegelt), den Bevölkerungsrückgang (um mehr als 15 %) und den Preisanstieg bei in dem Land hergestellten Waren und Dienstleistungen zurückzuführen ist. Angesichts des prognostizierten Wachstums des ukrainischen BIP im Jahr 2024 und des anhaltenden Bevölkerungsrückgangs gegenüber den Vorkriegsjahren dürfte die Ukraine ihre Einstufung als Land mit mittlerem Einkommen, obere Einkommenskategorie, beibehalten.

Die EU ist der Auffassung, dass die Bestimmungen des Artikels 32 des Übereinkommens über die Methode zur Bestimmung des Status der länderbezogenen Voraussetzungen der besonderen Lage der Ukraine nicht gerecht werden.

Das überhöhte Pro-Kopf-BNE der Ukraine und eine Einstufung in eine höhere Einkommenskategorie seitens der Weltbank sollten nicht dazu führen, dass das Land für die Zwecke des Übereinkommens als ein Land, bei dem die Voraussetzungen für gebundene Entwicklungshilfe nicht vorliegen, eingestuft wird; dies entspräche nicht dem wesentlichen Grund für das Verbot gebundener Entwicklungshilfe in Ländern mit mittlerem Einkommen, obere Einkommenskategorie, nämlich der Vermeidung von Handelsverzerrungen und der Förderung von Ausfuhrfinanzierung zu den Standardbedingungen des Übereinkommens anstatt zu den Bedingungen der gebundenen Entwicklungshilfe. Die Ukraine ist nach wie vor erheblich von der Krise betroffen, und die Einstufung in eine höhere Einkommenskategorie seitens der Weltbank spiegelt kein bedeutendes reales Wachstum der ukrainischen Wirtschaft wider, das zur Folge hätte, dass anstelle der Entwicklungshilfe der Standardhandel gefördert werden sollte. Vielmehr ist es für die Teilnehmer von entscheidender Bedeutung, dass während des Wiederaufbaus der Ukraine für einen begrenzten Zeitraum alle verfügbaren externen Quellen für dessen Finanzierung zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus möchte die EU betonen, dass die Entscheidung, bei der Bestimmung des Status der Voraussetzungen für gebundene Entwicklungshilfe nicht der Einstufung der Länder durch die Weltbank zu folgen, für die Teilnehmer keinen Präzedenzfall darstellen würde. 1991 beschlossen die Teilnehmer, dass die Länder des ehemaligen Ostblocks unabhängig von ihrer Einstufung durch die Weltbank nicht für gebundene Entwicklungshilfe in Betracht kommen. Diese Bestimmung (der sogenannte „Soft ban“) war bis 2012 im Übereinkommen festgelegt.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Weltbank derzeit ihre Methode für die Einstufung von Ländern in Einkommenskategorien überprüft.

Schließlich betont die EU, dass die Annahme dieser gemeinsamen Haltung keinen „automatisch anwendbaren“ Präzedenzfall für künftige Fälle, in denen einem außergewöhnlichen geopolitischen und wirtschaftlichen Kontext Rechnung getragen werden soll, darstellen sollte; diese sollten mit dem gleichen Maß an Überlegung und Analyse behandelt werden.