

Brüssel, den 17. Oktober 2025
(OR. en)

13972/25
ADD 1

RC 53

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Eingangsdatum:	13. Oktober 2025
Nr. Komm.dok.:	SWD(2025) 331 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument SWD(2025) 331 final.



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.10.2025
SWD(2025) 331 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-
Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und
Bürgschaften**

{SWD(2025) 330 final}

1. EINLEITUNG

Die Mitteilung über Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften wurde erstmals im Jahr 2000 angenommen und zuletzt 2008 überarbeitet. In ihr wird dargelegt, wie die Kommission staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen, Bürgschaften und sonstigen Garantien (nachstehend wird der Begriff „Garantien“ als Oberbegriff für alle Formen verwendet) behandelt und in welchen Fällen sie nicht als staatlichen Beihilfen zu betrachten sind.

Im August 2022 leitete die Kommission eine Bewertung der Mitteilung von 2008 ein. Damit wollte sie prüfen, ob die Garantiemitteilung weiterhin ihren Zweck erfüllt, und etwaige Mängel sowie den etwaigen Verbesserungsbedarf ermitteln. In die Bewertung der Kommission sind öffentliche Konsultationen, eine Studie externer Sachverständiger und die eigene Fallpraxis eingeflossen. Sie erstreckt sich sowohl auf Garantien mit als auch solche ohne Beihilfeelement, die bei der Kommission angemeldet und zwischen 2010 und 2022 eingeführt wurden. Die Ergebnisse der Bewertung werden in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zusammengefasst.

Diese Arbeitsunterlage spiegelt die Feststellungen und Ansichten der Bediensteten der Kommission wider; es handelt sich nicht um den formellen Standpunkt der Kommission selbst. Dort wird summarisch dargelegt, inwieweit die Zweckmäßigkeitskriterien – Wirksamkeit, Effizienz, Mehrwert, Relevanz und Kohärenz – erfüllt sind. Daher enthält die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen weder politische Vorschläge noch greift sie der endgültigen Natur oder dem Inhalt etwaiger Rechtsakte oder Beschlüsse der Kommission vor.

2. ERWARTETES ERGEBNIS DER URSPRÜNGLICHEN INTERVENTION

Ziel der Mitteilung von 2008 war es, detaillierte Orientierungshilfen für die Beurteilung angemeldeter Garantimaßnahmen zu bieten, klarzustellen, wann eine Garantie eine staatliche Beihilfe darstellt, und gegebenenfalls Leitlinien für die Berechnung des Beihilfeelements durch die Mitgliedstaaten („Bruttosubventionsäquivalent“) bereitzustellen.

Die Garantiemitteilung von 2008 gilt für alle Bürgschaften, Haftungsverpflichtungen und sonstigen Garantien, die von öffentlichen Stellen oder ihrer Kontrolle unterstehenden Einrichtungen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten (wie Darlehen) gestellt werden, und für Rückgarantien, wenn sich ein öffentlicher Garantiegeber verpflichtet, ein Unternehmen (z. B. einen Kreditgeber oder einen privaten Bürgen) für Zahlungen an den Begünstigten zu entschädigen (nachstehend „öffentliche Garantien“ genannt). Bei öffentlichen Garantien im Sinne der Garantiemitteilung sind folglich Behörden, Kreditgeber (d. h. Banken und andere Finanzinstitute) und Kreditnehmer beteiligt.

Sie umfassen sowohl Einzelbürgschaften als auch Garantieregelungen für Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen, mit Ausnahme von Exportkreditgarantien. Zu den wichtigsten Bestimmungen der Garantiemitteilung gehören Kriterien, die, wenn sie kumulativ erfüllt sind, Beihilfetatbestände ausschließen (Begrenzung der Ausfalldeckung auf 80 %, Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten, Notwendigkeit, dass die Maßnahme sich finanziell selbst trägt und marktüblich ist usw.). Darüber hinaus enthält die Garantiemitteilung einfachere Ansätze zur Prüfung etwaiger Beihilfeelemente bei staatlichen Garantien für kleine und mittlere Unternehmen („Safe-Harbour-Prämien“ oder „Einheitsprämien“), die dazu beitragen, deren Zugang zu Finanzmitteln zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund bezweckt die Garantiemitteilung von 2008, i) die Zahl der angemeldeten staatlichen Garantimaßnahmen zu verringern, indem die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung beihilfefreier Regelungen angeleitet werden, ii) mehr Rechtssicherheit zu schaffen,

iii) sicherzustellen, dass die Garantieprämien marktkonforme Preise widerspiegeln, wodurch eine Anmeldepflicht entfällt, iv) die Berechnung des Beihilfeelements zu erleichtern und v) die Finanzierung von KMU durch Vereinfachungen wie Safe-Harbour-Prämien zu unterstützen.

3. ENTWICKLUNG DER LAGE IM BEWERTUNGSZEITRAUM

Seit der Überarbeitung von 2008 gab es bemerkenswerte Entwicklungen, die für die Anwendung der Garantiemitteilung von Bedeutung sind. Auf der makroökonomischen Ebene führte die weltweite Finanzkrise 2008 zu höheren Ausfallquoten und einer längeren Phase niedriger Zinssätze. Nachfolgende Schocks wie die COVID-19-Pandemie und der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine haben die Märkte weiter unter Druck gesetzt, was ab 2022 zu Inflation und einer Straffung der Geldpolitik führte. Die Kreditrisiken schwankten als Reaktion auf diese Krisen stark und hatten eine Verschärfung der Finanzierungsbedingungen für KMU zur Folge.

Private Kreditgeber waren auch von mehreren wichtigen regulatorischen Entwicklungen betroffen, wie z. B. höheren Eigenkapitalanforderungen infolge der Annahme der Eigenkapitalrichtlinie und -verordnung im Jahr 2013 und der Einführung eines neuen zukunftsorientierten Konzepts zur Messung von Kreditrisiken im Rahmen der Rechnungslegungsvorschriften des IFRS 9, der ab 2018 in Kraft trat. Infolgedessen wenden Kreditgeber nun strengere und einheitlichere Bonitätsbeurteilungsmethoden an, was sich auch auf die Inanspruchnahme von Garantien auswirken kann.

Der externen Studie zufolge haben die Behörden im Beobachtungszeitraum 2010 bis 2022 Garantien in Höhe von 22,1 Mrd. EUR im Rahmen der Garantiemitteilung gewährt. Das entspricht 0,13 % des BIP der EU (2023). Während Italien und Deutschland die höchsten absoluten Beträge an öffentlichen Garantien verzeichneten, die andere Mitgliedstaaten wie Lettland und Rumänien im Verhältnis zu ihrem jeweiligen BIP mehr Garantien als diese größeren Mitgliedstaaten. Insgesamt handelte es sich bei 34 % des gesamten der Kommission gemeldeten Volumens öffentlicher Garantien um marktkonforme Garantien (d. h. ohne Beihilfeelement), wobei das tatsächliche Volumen vermutlich höher liegt, da marktkonforme Maßnahmen keinen ausdrücklichen Berichtspflichten unterliegen.

Am häufigsten wurden die Garantieprämien (im Wert von rund 12 Mrd. EUR) während des Beobachtungszeitraums nach risikobasierten Ansätzen berechnet, die hauptsächlich in Mitgliedstaaten wie Deutschland, Schweden und Italien verwendet wurden. Risikobasierte Ansätze sind maßgeschneidert und berücksichtigen die Umstände des jeweiligen Falles. Von diesen einzelfallgerechten Methoden zu unterscheiden sind die insbesondere in den anderen Mitgliedstaaten (wie Rumänien, Irland) bevorzugten Safe-Harbour-Methoden. Ferner können marktkonforme Prämien mittels verfügbarer Vergleichsmaßstäbe, z. B. der Preisbildung für vergleichbare Finanzprodukte (wie Kreditausfall-Swaps) oder dem Zinssatz für das Darlehen, das Gegenstand einer staatlichen Bürgschaft ist, berechnet werden.

In ihrer Fallpraxis sind den Kommissionsdienststellen während des Bewertungszeitraums mehrere Punkte aufgefallen. So wurden beispielsweise Safe-Harbour-Prämien weniger regelmäßig verwendet, was höchstwahrscheinlich auf die Marktbedingungen nach der Krise und niedrigere Zinssätze zurückzuführen ist; die Folge war eine Verlagerung hin zu maßgeschneiderten risikobasierten Methoden. Darüber hinaus wurden Marktgarantieprämien nur in begrenztem Umfang als Vergleichsmaßstäbe verwendet, da es insbesondere an kleineren oder weniger entwickelten Finanzmärkten keine vergleichbaren Transaktionen gab.

4. ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

Anhand von fünf Bewertungskriterien wurde geprüft, inwieweit die Garantiemitteilung ihre Zwecke erreicht hat: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, EU-Mehrwert und Relevanz. Die Ergebnisse stützen sich auf empirische Daten, Vergleiche von Kennziffern, die Fallpraxis und Rückmeldungen der Interessenträger.

Wirksamkeit

Genauigkeit der risikobasierten und Safe-Harbour-Bepreisungsmethoden

Erstens deuten die Ergebnisse der Bewertung darauf hin, dass die verwendeten risikobasierten Methoden zu niedrigeren Prämien führten als für die externe Studie entwickelte Marktreferenzmethoden, insbesondere in Fällen von Kreditnehmern mit höherem Risiko und langen Laufzeiten. Zweitens ergibt die Safe-Harbour-Methode für Kreditnehmer mit niedrigerem Risiko (z. B. BBB-Rating) niedrigere Prämien im Vergleich zu einer Prämienberechnung anhand von marktbezogenen Vergleichsmaßstäben, während bei Kreditnehmern mit höherem Risiko das Gegenteil der Fall ist. Generell reagieren die verwendeten risikobasierten und Safe-Harbour-Ansätze weniger sensibel auf die Marktdynamik und sich verändernde Risikobedingungen als auf marktbezogenen Vergleichsmaßstäben basierende Methoden. Dies bedeutet, dass die von den Mitgliedstaaten am häufigsten verwendeten Methoden möglicherweise nicht ausreichend genau sind, um für alle Risikokategorien und Laufzeiten marktkonforme Gebühren zu ermitteln.

Verdrängung privater Investoren

Wenn staatlich verbürgte Darlehen private Kredite ersetzen oder die Entwicklung privater Märkte zur Besicherung ähnlicher Darlehen verhindern, werden private Investoren verdrängt. KMU haben in der Regel größere Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln als größere Unternehmen. In der externen Studie wurde daher untersucht, ob staatliche Garantien zum Abbau dieser Schwierigkeiten beitragen können. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass staatliche Garantien möglicherweise nicht ausreichen, um die gesamte Kluft zwischen KMU und Großunternehmen beim Kreditmarktzugang und die Kreditrationierung gegenüber Kreditnehmern zu überbrücken. Die Ergebnisse schließen zwar eine vollständige Verdrängung aus, lassen aber eine gewisse Verdrängung wahrscheinlich erscheinen, zumal die Auswirkungen staatlicher Garantien auf die Kreditrationierung relativ gering sind. Das Ausmaß der Verdrängung bleibt eine offene Frage.

Unbeabsichtigte selektive Vorteile

Staatliche Garantien können den Kreditgebern unbeabsichtigte selektive Vorteile verschaffen, wenn diese den finanziellen Vorteil des geminderten Risikos nicht ordnungsgemäß an den vorgesehenen Begünstigten, den Kreditnehmer, weitergeben. Ebenso können staatliche Garantien nicht lebensfähige Kreditnehmer stützen, wodurch ihr Ausscheiden aus dem Markt verzögert und der Wettbewerb untergraben wird. Aus der Bewertung geht hervor, dass die Vorteile öffentlicher Garantien möglicherweise nicht vollständig an die eigentlichen Kreditnehmer weitergegeben werden, was bedeutet, dass selektive Vorteile für Kreditgeber auftreten könnten. Darüber hinaus können staatliche Garantien die Eintritts- und Ausstiegsraten in Wirtschaftszweigen, die von verbürgten Darlehen profitieren, senken, was die Marktdynamik, die Produktivität und letztlich das Wachstum beeinträchtigen könnte.

Kohärenz

Die Ergebnisse der externen Studie deuten darauf hin, dass die Garantiemitteilung nicht vollständig mit anderen Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen, wie insbesondere der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe oder der Mitteilung über Referenzzinssätze, im Einklang steht. So wird beispielsweise in der Bekanntmachung zum Beihilfebegriff der Verwendung von marktbezogenen Vergleichsmaßstäben Vorrang vor marktbezogenen Ersatzgrößen, wie den Prämien, die sich aus den risikobasierten oder Safe-Harbour-Methoden ergeben, eingeräumt, was in der Garantiemitteilung nicht in vollem Umfang berücksichtigt wird. Darüber hinaus sehen die Garantiemitteilung und die Mitteilung über Referenzzinssätze für dasselbe Unternehmen unterschiedliche feste Risikoprämien vor; dabei ist die Risikoprämie ein wesentlicher Bestandteil einer Garantieprämie. Schließlich enthält die Garantiemitteilung keine spezifischen Hinweise zur *Ex-ante*-Prüfung, die die Kommission gemäß der Bekanntmachung zum Beihilfebegriff durchführen sollte, um festzustellen, ob ungerechtfertigte Vorteile für Kreditgeber vorliegen. Ebenso enthält die Garantiemitteilung keine spezifischen Vorkehrungen, um indirekte Beihilfen für Kreditgeber auszuschließen, wie dies in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung für Risikofinanzierungsbeihilfen der Fall ist.

Effizienz

Bei der Bewertung der Effizienz geht es vor allem darum, wie erfolgreich die Garantiemitteilung zur Ausarbeitung kosteneffizienter Methoden beigetragen hat. Dass generell keine zuverlässigen Daten zu den Verwaltungskosten (die zusammen mit der Risikoprämie den Preis der staatlichen Garantie, d. h. die Gebühr, ausmachen) verfügbar sind, hat es den unabhängigen Sachverständigen erheblich erschwert, die Fragen im Zusammenhang mit der Effizienz empirisch zu behandeln. Dennoch nutzten sie die begrenzten verfügbaren Daten so umfassend wie möglich und ergänzten diese durch Befragungen freiwilliger Gesprächspartner, um einige qualitative Ergebnisse zu erhalten.

Insgesamt machten die befragten Interessenträger deutlich, dass die Garantiemitteilung zu komplex sei und insbesondere in der Konzeptions- und Aufbauphase erhebliche Ressourcen auf Seiten der Mitgliedstaaten erfordere. Ferner würden die langen Phasen der Voranmeldung, Anmeldung und Annahme von Einzelbeschlüssen über staatliche Garantien zu Unsicherheit und kostspieligen Personalumschichtungen im Laufe der Zeit führen. Die quantitative Analyse ergab wiederum, dass die vom Staat erhobenen Garantieprämien möglicherweise nicht die Gesamtkosten decken. Ferner führen breit gefasste Regelungen zu Größenvorteilen und niedrigeren Verwaltungskosten je Einheit. Demgegenüber sind Maßnahmen ohne Beihilfeelement in der Regel mit höheren Verwaltungsausgaben verbunden, da sie sich nicht nur selbst tragen, sondern die Mitgliedstaaten auch möglicherweise weitere Mittel bereitstellen müssen, damit die Maßnahme für die Kreditnehmer nicht zu teuer wird, weshalb solcherlei Maßnahmen gerne in Anspruch genommen werden.

EU-Mehrwert

Die in der Bewertung gewonnenen Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die Garantiemitteilung im Vergleich zu einer Situation ohne solche Orientierungshilfen einen klaren EU-Mehrwert aufweist. Insbesondere bietet die Garantiemitteilung einen Rahmen, innerhalb dessen die Kommission unterschiedliche Methoden zur Bestimmung des Werts öffentlicher Garantien, die von den Mitgliedstaaten entwickelt wurden, genehmigen kann. In der Mitteilung werden auch unmittelbar anwendbare Mindestprämien (Safe-Harbour-Prämien) festgelegt. Allerdings wird nicht dargelegt, nach welchen Regeln staatliche Garantien zu beurteilen sind, die durch eine

Unterstützung aus Unionsprogrammen ergänzt werden. Insgesamt hat die Mitteilung für mehr Berechenbarkeit und Rechtssicherheit gesorgt und gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten sichergestellt.

Relevanz

Die steigende Zahl von Voranmeldungen und Anmeldungen für die Genehmigung von Garantiemethoden und die fortgesetzte Anwendung der Safe-Harbour-Prämien zeigen, dass die Garantiemitteilung nach wie vor von großer Bedeutung ist. Aus rein praktischer Sicht ist diese Relevanz wahrscheinlich dadurch zu erklären, dass sich die Berechnung einer marktkonformen Prämie und die Messung des Beihilfeelements im Falle von Garantien deutlich von anderen Fördermaßnahmen wie Darlehenszuschüssen und Finanzhilfen unterscheiden. Aufgrund der Veränderungen bei den Marktbedingungen und den rechtlichen Rahmenbedingungen seit 2008 würde ihre Relevanz jedoch von einer Überarbeitung profitieren.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ERKENNTNISSE

Insgesamt wurde die Garantiemitteilung von den Mitgliedstaaten in großem Umfang genutzt, insbesondere aufgrund ihrer Flexibilität, die sowohl risikobasierte Methoden als auch Safe-Harbour-Prämien zulässt. Dies hat dazu beigetragen, einheitliche Wettbewerbsbedingungen in der EU zu wahren und die Kommission in die Lage zu versetzen, von den Mitgliedstaaten entwickelte Garantiemethoden zu genehmigen.

In der Bewertung werden mehrere Bereiche genannt, in denen die Garantiemitteilung verbessert werden könnte. Erstens führen die risikobasierten und Safe-Harbour-Methoden in den meisten Fällen eher zu Garantieprämien, die unterhalb von marktbezogenen Vergleichsmaßstäben liegen.

Zweitens reicht die Feststellung, dass staatliche Garantien tatsächlich zu niedrigeren Zinssätzen führen, als ohne die bestehenden Garantien möglich wären, nicht aus, um auszuschließen, dass ein Teil der mit der Beihilfe gewährten finanziellen Vorteile bei den Kreditgebern verbleibt. Darüber hinaus scheint die Garantiemitteilung zu komplex zu sein, was zu einem hohen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten führen könnte. Schließlich scheint eine gewisse Inkohärenz zwischen der Garantiemitteilung und anderen Vorschriften über staatliche Beihilfen wie der Mitteilung über Referenzzinssätze und der Bekanntmachung zum Beihilfebegriff zu bestehen.

Die Bewertung hat auch eine Reihe von Erkenntnissen erbracht.

Erstens könnten, da die bestehenden Safe-Harbour-Prämien wesentlich höher sind als vergleichbare Marktprämien für KMU mit höherem Risiko, viele Mitgliedstaaten dazu neigen, maßgeschneiderte risikobasierte (und komplexere) Methoden für diese Begünstigten auszuarbeiten.

Zweitens zeigt die Bewertung, dass die Genauigkeit risikobasierter Methoden leiden kann, wenn die verwendeten Parameter nicht der Marktrealität entsprechen.

Drittens könnte es zu unbeabsichtigten Beihilfen für Kreditgeber kommen; dieses Problem wurde erst teilweise durch neuere, kürzlich genehmigte Methoden angegangen.

Viertens fehlt beispielsweise ein Rahmen für den freiwilligen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Ein solcher Rahmen für Mitgliedstaaten, die sowohl untereinander als auch mit Kreditgebern zusammenarbeiten möchten, könnte entscheidend dazu beitragen, den Zugang zu Daten zu verbessern und die Risikobewertungsmethoden auf den neuesten Stand zu

bringen. Ferner stehen aufgrund der derzeitigen Berichtspflichten nur begrenzte Informationen zur Verfügung, um die Anwendung der Garantiemitteilung ordnungsgemäß zu begleiten.

Fünftens hat die Bewertung einige gemeinsame Auslegungs- und Anwendungsprobleme aufgezeigt. Dies betrifft beispielsweise die Bewertung von Portfoliogarantien (d. h. die staatliche Garantie deckt Verluste bis zu einer am Garantie-Gesamtvolumen statt an der Darlehenssumme bemessenen Obergrenze), die Bedeutung der sogenannten Selbsttragfähigkeit (d. h. die Anforderung, dass die erhobenen Prämien ausreichen müssen, um alle relevanten Kosten zu decken) und die Kriterien und Bedingungen für andere Arten von Garantien als Kreditbürgschaften (z. B. Erfüllungsgarantien).