



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.12.2025
COM(2025) 806 final

2025/0431 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Einrichtung eines
Darlehens für die Ukraine**

DE

DE

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Einrichtung eines Darlehens für die Ukraine

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 329 Absatz 1,

auf Antrag des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, des Königreichs Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, der Republik Kroatien, Irlands, der Hellenischen Republik, der Französischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, des Großherzogtums Luxemburg, der Republik Malta, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Slowenien, der Republik Finnland, des Königreichs Spanien, der Italienischen Republik und des Königreichs Schweden,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments¹,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 24. Februar 2022 kündigte der Präsident der Russischen Föderation eine Militäroperation in der Ukraine an, und die russischen Streitkräfte begannen eine grundlose und ungerechtfertigte militärische Aggression gegen die Ukraine. Dieser illegale Angriffskrieg stellt eine eklatante Verletzung der territorialen Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine sowie einen Verstoß gegen das in Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen (VN) verankerte Verbot der Anwendung von Gewalt, das eine grundlegende Regel des Völkerrechts ist, und gegen andere Grundsätze der VN-Charta dar.
- (2) Seit dem Beginn des grundlosen und ungerechtfertigten Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine haben die Union, ihre Mitgliedstaaten und die europäischen Finanzinstitutionen eine beispiellose Unterstützung für die wirtschaftliche, soziale und finanzielle Resilienz und die Verteidigungsfähigkeit der Ukraine mobilisiert. Diese Unterstützung kombiniert die Unterstützung aus dem Unionshaushalt, insbesondere im Wege der Makrofinanzhilfe², der Ukraine-Fazilität³ und des

¹ Amtsblatt C [...], [...], S. [...].

² Verordnung (EU) 2022/2463 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Schaffung eines Instruments zur Unterstützung der Ukraine für 2023 (Makrofinanzhilfe +) (ABl. L 322 vom 16.12.2022, S. 1).

Kooperationsmechanismus bei Ukraine-Darlehen (ULCM)⁴, und die Unterstützung durch die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die ganz oder teilweise durch den Unionshaushalt garantiert werden, sowie weitere finanzielle Unterstützung durch die Mitgliedstaaten.

(3) Am 9. September 2025 stellte die Ukraine beim Internationalen Währungsfonds (IWF) einen offiziellen Antrag auf ein neues Programm zur Deckung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs von 2026 bis 2029. Dieses Programm würde an die erfolgreiche Umsetzung des bestehenden IWF-Programms anknüpfen, in dessen Rahmen die Ukraine acht Überprüfungen bestanden hat, wobei berücksichtigt wird, dass der Angriffskrieg Russlands andauert. Die Fähigkeit des IWF, dieses Programm fortzusetzen, hängt davon ab, dass er ausreichende Finanzierungszusagen von seinen Partnern, einschließlich der Europäischen Union, erhält.

(4) Am 23. Oktober 2025 verpflichteten sich 26 Mitgliedstaaten, dem dringenden Finanzbedarf der Ukraine für den Zeitraum 2026-2027, unter anderem für deren militärische und verteidigungspolitische Bemühungen, Rechnung zu tragen. Diese Mitgliedstaaten betonten ferner, dass unbedingt sichergestellt werden muss, dass die Ukraine widerstandsfähig bleibt und über die finanziellen und militärischen Mittel verfügt, um ihr unabdingbares Recht auf Selbstverteidigung auszuüben und der Aggression Russlands entgegenzuwirken, und bekräftigten, dass die Union in Abstimmung mit gleich gesinnten Partnern und Verbündeten weiterhin umfassende politische, finanzielle, wirtschaftliche, humanitäre, militärische und diplomatische Unterstützung für die Ukraine und ihre Bevölkerung leisten wird. Diese Mitgliedstaaten hielten ferner fest, dass jegliche militärische Unterstützung sowie Sicherheitsgarantien für die Ukraine unter uneingeschränkter Achtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der Sicherheits- und Verteidigungsinteressen aller Mitgliedstaaten gewährt werden. Es wurde vereinbart, dass die Vermögenswerte Russlands unter Beachtung des Unionsrechts immobilisiert bleiben sollten, bis Russland seinen Angriffskrieg gegen die Ukraine einstellt und sie für den durch diesen Krieg verursachten Schaden entschädigt; ferner wurde die Kommission ersucht, Optionen für eine finanzielle Unterstützung der Ukraine vorzulegen. Der Europäische Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen vom selben Datum, dass Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und seine Auswirkungen auf die europäische und globale Sicherheit in einem sich wandelnden Umfeld eine existenzielle Herausforderung für die Union darstellen.

(5) Die finanzielle Lage der Ukraine erfordert, dass die Auszahlung des finanziellen Beistands der Union spätestens im zweiten Quartal 2026 erfolgt. Zu diesem Zweck nahm die Kommission am 3. Dezember 2025 ein Paket verschiedener Vorschläge an, darunter einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Reparationsdarlehens⁵ und einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027⁶.

³ Verordnung (EU) 2024/792 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine (ABl. L, 2024/792, 29.2.2024).

⁴ Verordnung (EU) 2024/2773 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2024 zur Einrichtung des Kooperationsmechanismus bei Ukraine-Darlehen und zur Bereitstellung einer außerordentlichen Makrofinanzhilfe für die Ukraine (ABl. L, 2024/2773, 28.10.2024).

⁵ COM(2025) 3502 final, 2025/3502 (COD).

⁶ COM(2025) 3500 final, 2025/3500 (APP).

Zusammengenommen boten diese Vorschläge zwei verschiedene Optionen, um den dringenden Finanzbedarf der Ukraine für den Zeitraum 2026-2027 zu decken. In dem Paket zielte der Vorschlag zur Änderung des MFR darauf ab, die Mobilisierung von Garantien zur Absicherung des finanziellen Bestands für die Ukraine, die der Handlungsspielraum des Unionshaushalts ermöglicht, über die MFR-Obergrenzen hinaus zu erlauben. Ohne diese Änderung müssten die mit dem Reparationsdarlehen verbundenen Eventualverbindlichkeiten durch Garantien abgesichert werden, die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis gewährt werden.

- (6) Am 12. Dezember 2025 hat der Rat die Verordnung (EU) 2025/2600 des Rates vom 12. Dezember 2025 über Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der durch die Handlungen Russlands im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten ernsthaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten⁷ angenommen, die Teil des Pakets der Vorschläge der Kommission vom 3. Dezember 2025 war.
- (7) Im Rat fanden intensive Beratungen über die Elemente des Pakets und insbesondere über den Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Reparationsdarlehens und den Vorschlag zur Änderung der Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 (MFR-Verordnung) statt. Die Änderung der MFR-Verordnung, die es ermöglicht, die Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Unterstützung der Ukraine aus dem Unionshaushalt über die MFR-Obergrenze hinaus zu decken, schien für einige Mitgliedstaaten ein wichtiges Element und eine Voraussetzung für ihre Unterstützung des Reparationsdarlehens zu sein. Einige andere Mitgliedstaaten waren jedoch abgeneigt, die möglichen Ausgaben und die Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit dem Reparationsdarlehen zu unterstützen.
- (8) In seinen Schlussfolgerungen vom 18. Dezember 2025 unterstützte der Europäische Rat die Bereitstellung eines Darlehens für die Ukraine in Höhe von 90 Mrd. EUR für die Jahre 2026-2027 auf der Grundlage von EU-Anleihen auf den Kapitalmärkten, die durch den Handlungsspielraum des Unionshaushalts abgesichert sind. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates kam auch zum Ausdruck, dass im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit (Artikel 20 EUV) in Bezug auf das auf Artikel 212 AEUV beruhende Instrument die Mobilisierung von Mitteln aus dem Unionshaushalt als Garantie für dieses Darlehen keine Auswirkung auf die finanziellen Verpflichtungen der Tschechischen Republik, Ungarns und der Slowakei haben wird.
- (9) Seit dem 3. Dezember 2025 sind die Vorbereitungsgremien des Rates, darunter der AStV, mehrfach zusammengetreten, um eine Einigung über das von der Kommission vorgeschlagene Paket von Rechtsakten zu erzielen, unter anderem über den Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Reparationsdarlehens und einen Vorschlag zur Änderung der MFR-Verordnung enthält. Am 19. Dezember 2025 stellten die Vorbereitungsgremien des Rates (AStV) fest, dass mit dem Paket unter Beteiligung der gesamten Union das Ziel des Darlehens innerhalb einer angemessenen Frist nicht erreicht werden kann. Bei dieser Bewertung wurde dem dringenden Finanzbedarf der Ukraine Rechnung getragen. Ferner wurde festgestellt, dass das Instrument zur Bereitstellung des Darlehens für die Ukraine und die erforderlichen Änderungen der MFR-Verordnung nur als letztes Mittel vereinbart werden können, und zwar durch

⁷ Verordnung (EU) 2025/2600 des Rates vom 12. Dezember 2025 über Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der durch die Handlungen Russlands im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten ernsthaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten (ABl. L, 2025/2600, 13.12.2025).

eine Kombination aus einstimmigen Einigungen über den Vorschlag zur Änderung der MFR-Verordnung und einer Verstärkten Zusammenarbeit in Bezug auf einen Vorschlag für ein Darlehen an die Ukraine gemäß Artikel 212 AEUV, wobei die Ausgaben, die sich aus der Durchführung dieses Rechtsakts ergeben, im Gegensatz zu den den Organen entstehenden Verwaltungskosten gemäß Artikel 332 AEUV von den beteiligten Mitgliedstaaten getragen werden.

(10) Am 20. Dezember 2025 richteten das Königreich Belgien, die Republik Bulgarien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland, die Republik Kroatien, Irland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Malta, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, die Republik Slowenien, die Republik Finnland, das Königreich Spanien, die Italienische Republik und das Königreich Schweden ein gemeinsames Schreiben an die Kommission mit der Aufforderung, „dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit vorzulegen, dessen Ziel und Anwendungsbereich darin bestehen, der Ukraine für die Jahre 2026-2027 ein Darlehen in Höhe von 90 Mrd. EUR auf der Grundlage von EU-Anleihen auf den Kapitalmärkten zu gewähren, die durch den Handlungsspielraum des Unionshaushalts abgesichert sind, indem den Nummern 3 und 4 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (EUCO 24/25) sowie Nummer 8 des Textes zur Ukraine, der von 25 Staats- und Regierungschefs nachdrücklich unterstützt wird (EUCO 26/25), Wirkung verliehen wird“.

(11) Die finanzielle Unterstützung von Drittländern nach Artikel 212 AEUV ist nicht in der Liste der Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der Union nach Artikel 3 Absatz 1 AEUV aufgeführt. Die Leistung finanziellen Beistands an die Ukraine zu den vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 18. Dezember 2025 vorgesehenen Modalitäten (im Folgenden „geplante Verstärkte Zusammenarbeit“) fällt somit unter die nicht ausschließliche Zuständigkeit der Union.

(12) Mit der geplanten Verstärkten Zusammenarbeit werden verschiedene Ziele unterstützt, die den Integrationsprozess nach Artikel 20 Absatz 1 EUV stärken werden. Erstens würde die Leistung finanziellen Beistands für die Ukraine zu den in Artikel 3 EUV genannten Zielen der Union beitragen, insbesondere zu Frieden und Sicherheit in der Union und in der Welt sowie zur nachhaltigen Entwicklung Europas, unter anderem auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und der Preisstabilität. Ein solcher Beistand würde es nämlich ermöglichen, die Auswirkungen des Vorgehens Russlands auf die Sicherheit und die Wirtschaft der Union und ihrer Nachbarn abzuschwächen. Eine Niederlage der Ukraine ginge mit dem erhöhten Risiko einer Aggression Russlands gegen einen Mitgliedstaat oder ein Nachbarland der Ukraine, einschließlich der Bewerberländer, einher, was sich direkt und indirekt auf die Sicherheits- und Wirtschaftslage in der Union auswirken würde. Es ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen der russischen Aggression auf die Wirtschaft der Union noch gravierender ausfallen würden, sollte die Ukraine außerstande sein, die budgetären Anstrengungen, die zur Fortsetzung ihrer Kriegsanstrengungen unternommen werden müssen, zu bewältigen. Zweitens stellt diese Unterstützung angesichts der Tatsache, dass die Ukraine auch ein EU-Bewerberland ist, eine strategische Investition der Union in Frieden, Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in Europa dar und ermöglicht es der Union, sich besser auf globale Herausforderungen einzustellen und zugleich zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/792 über die

Fazilität für die Ukraine und zur Umsetzung der darin schwerpunktmäßig genannten Reformen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der öffentlichen Verwaltung und der demokratischen Institutionen als grundlegenden Beitrittsvoraussetzungen beizutragen. Drittens würden sich die Beistandsleistungen an die Ukraine auch auf den Binnenmarkt positiv auswirken und mehr Möglichkeiten für Wirtschaft und Handel zum beiderseitigen Nutzen der Union und der Ukraine eröffnen; zugleich würden sie einen allmählichen Wandel des Landes unterstützen, indem unter anderem der Ukraine-Plan in der durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2025/2157 des Rates geänderten Fassung umgesetzt wird. Viertens hat sich der sicherheitspolitische Kontext der Union drastisch verschlechtert, was nicht nur mit der anhaltenden Bedrohung durch die Russische Föderation, die verstärkt zu einer Kriegswirtschaft übergeht, und der Entwicklung des Krieges in der Ukraine zusammenhängt, sondern auch mit Unsicherheiten aufgrund einer neuen geopolitischen Lage, in der sich die Union deutlich stärker um eine autonome Verteidigung bemühen muss. In diesem Zusammenhang dürfte die Leistung finanziellen Beistands für die Ukraine – vor dem Hintergrund, dass mehrere Instrumente und Programme der Union die Zusammenarbeit mit der Ukraine im Bereich der Verteidigungsindustrie fördern, insbesondere die Verordnung (EU) 2025/1106 des Rates vom 27. Mai 2025 zur Festlegung des Instruments „Sicherheitsmaßnahmen für Europa (SAFE)“⁸ und das Programm für die Europäische Verteidigungsindustrie (EDIP)⁹ – auch die Unterstützung von Zielen ermöglichen, die für die Stärkung der verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas (EDTIB) von Vorteil wären.

- (13) Die geplante Verstärkte Zusammenarbeit, die darin besteht, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten der Ukraine finanziellen Beistand leistet, ist mit den Verträgen und dem Unionsrecht vereinbar und so zu organisieren, dass weder der Binnenmarkt noch der wirtschaftliche, soziale oder territoriale Zusammenhalt Schaden nehmen. Sie sollte auch für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen und nicht zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen.
- (14) Für die geplante Verstärkte Zusammenarbeit werden außer Verwaltungskosten, die den Organen entstehen, weitere Ausgaben (im Folgenden „Ausgaben für die Verstärkte Zusammenarbeit“) und Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit dem finanziellen Beistand, die über die MFR-Obergrenze hinaus garantiert werden müssen (im Folgenden „Garantie für Eventualverbindlichkeiten“), anfallen.
- (15) Im Rahmen der geplanten Verstärkten Zusammenarbeit werden die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht beteiligten Mitgliedstaaten geachtet. Die nicht beteiligten Mitgliedstaaten sollten weder zur Finanzierung der Ausgaben der Verstärkten Zusammenarbeit noch zur Deckung der Garantie für Eventualverbindlichkeiten beitragen müssen. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten, die sich nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Einrichtung des Reparationsdarlehens beteiligen, Anspruch auf eine Angleichung nach Artikel 11 der

⁸ Verordnung (EU) 2025/1106 des Rates vom 27. Mai 2025 zur Festlegung des Instruments „Sicherheitsmaßnahmen für Europa (SAFE)“ durch die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie“ (ABl. L, 2025/1106, 28.5.2025).

⁹ COM(2024) 150 final.

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates¹⁰ haben. Diese Angleichung sollte die Ausgaben der Verstärkten Zusammenarbeit und die Inanspruchnahme der Garantie für Eventualverbindlichkeiten abdecken.

(16) Die geplante Verstärkte Zusammenarbeit steht jederzeit allen Mitgliedstaaten offen, die sich zu den in diesem Beschluss festgelegten Bedingungen daran beteiligen möchten. Schließt sich ein Mitgliedstaat der Verstärkten Zusammenarbeit an, sollte er ab dem Tag, an dem seine Beteiligung nach Artikel 331 Absatz 1 AEUV wirksam wird, zur Finanzierung der Ausgaben der Verstärkten Zusammenarbeit beitragen. Ein neu teilnehmender Mitgliedstaat sollte auch sicherstellen, dass die Garantie für Eventualverbindlichkeiten, die die Union ab dem Beginn der Verstärkten Zusammenarbeit im Hinblick auf deren Umsetzung eingegangen ist, gedeckt ist. Zu diesem Zweck sollte dieser Mitgliedstaat ab dem Tag, an dem seine Beteiligung nach Artikel 331 Absatz 1 AEUV wirksam wird, mit seinem verhältnismäßigen Anteil zu einer möglichen Inanspruchnahme der Garantie für Eventualverbindlichkeiten beitragen, und zwar auch in Bezug auf Eventualverbindlichkeiten, die die Union im Hinblick auf die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit vor diesem Tag eingegangen ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Das Königreich Belgien, die Republik Bulgarien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland, die Republik Kroatien, Irland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Malta, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, die Republik Slowenien, die Republik Finnland, das Königreich Spanien, die Italienische Republik und das Königreich Schweden werden hiermit ermächtigt, in Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit zur Einrichtung eines Darlehens für die Ukraine zu den in diesem Beschluss niedergelegten Bedingungen zu begründen.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

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

¹⁰ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel (Neufassung) (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 39).