DE 2015

Nr. 05

Sonderbericht

Sind Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich und vielversprechend?

CURIA RATIONUM
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (http://europa.eu).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2300-5	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/629251	QJ-AB-15-004-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-2289-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/24011	QJ-AB-15-004-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2253-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/012165	QJ-AB-15-004-DE-E

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.
Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung der Abbildung 1 muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

Printed in Luxembourg

DE 2015

Nr. 05

Sonderbericht

Sind Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich und vielversprechend?

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Prüferteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer I (spezialisiert auf den Ausgabenbereich Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) unter Vorsitz von Frau Rasa Budbergytė, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Kersti Kaljulaid, Mitglied des Hofes. Frau Kaljulaid wurde unterstützt von Peeter Lätti, Kabinettchef; Helder Faria Viegas, Referatsleiter; Bertrand Tanguy, Teamleiter; Jan Huth, stellvertretender Teamleiter; Christine Kleinsasser, Prüferin; Ioannis Papadakis, Prüfer; Roberto Resegotti, Prüfer; Jolanta Zemailaite, Prüferin.

Von links nach rechts: J. Zemailaite, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

Inhalt

Ziffer	
	Abkürzungen und Fachbegriffe
I–IX	**Zusammenfassung**
1–15	**Einleitung**
4	Frühere Prüfungen des Hofes
5–7	Argumente für Finanzinstrumente
8	Jüngste Entwicklungen
9–12	Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums
13–15	Verwaltung der Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums
16–20	**Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**
21–95	**Bemerkungen**
21–50	Wurden die Finanzinstrumente im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in angemessener Weise eingerichtet und mit Kapital ausgestattet?
22–29	Der Rahmen für die Programmplanung wurde nicht in zufriedenstellender Weise ausgearbeitet
30–40	Die Ausgabenvorschriften sind jedoch für die Mitgliedstaaten vorteilhaft
41–50	Erhebliche Überkapitalisierung der Finanzinstrumente
51–71	Erbrachten die Finanzinstrumente im Zeitraum 2007-2013 gute Leistungen?
53–61	Die Finanzinstrumente erbrachten hinsichtlich des revolvierenden Effekts unzureichende Leistungen
62–68	Eine Hebelwirkung tritt selten ein, und einige Fonds wurden zu spät eingerichtet
69–71	Im Rahmen der Begleitung von Finanzinstrumenten im Zeitraum 2007-2013 wurden nicht genug relevante Informationen über die erbrachten Leistungen vorgelegt

Inhalt

72–80 **Gab es im Zeitraum 2007-2013 angemessene Bestimmungen für die Liquidation und den Ausstieg?**

75–77 **Der Abschluss war noch nicht gut vorbereitet worden, und die Bestimmungen wurden von den Mitgliedstaaten und der Kommission unterschiedlich ausgelegt**

78–80 **Mangelnde Klarheit in Bezug auf die Bestimmungen für den Ausstieg**

81–95 **Besteht innerhalb des Rechtsrahmens für den Zeitraum 2014-2020 das Potenzial für die Herbeiführung der notwendigen Verbesserungen im Hinblick auf Finanzinstrumente?**

82 **Es gibt im neuen Rechtsrahmen einige bemerkenswerte Verbesserungen, …**

83–95 **… doch bestimmte Hindernisse bestehen nach wie vor**

96–103 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang I — Schätzung der Überkapitalisierung der Garantiefonds zum 31. Dezember 2013 anhand des Risikosatzes

Anhang II — Überblick über die wichtigsten Mängel, die zu einer Minderung der Leistung der geprüften Finanzinstrumente führten

Antworten der Kommission

Abkürzungen und Fachbegriffe

05

Abkürzungen

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

ESI-Fonds/ESIF: Europäische Struktur- und Investitionsfonds

EPLR: Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum

Fachbegriffe

Auszahlungsquote: Bei Kreditfonds bezeichnet dieser Begriff den Anteil des in den Fonds investierten Kapitals, der an Endempfänger ausgezahlt wird. Bei Garantiefonds bezeichnet der Begriff den Anteil des in den Fonds investierten Kapitals, der als Sicherheit für an Endempfänger vergebene Kredite dient.

Endempfänger: Person oder Einrichtung, die Unterstützung aus einem Finanzinstrument erhält.

Finanzierungsvereinbarung: Vereinbarung zwischen einem Mitgliedstaat (bzw. einer Verwaltungsbehörde) und einem Fondsverwalter, in der die Finanzierungsbedingungen festgelegt sind.

Fondsverwalter: Stelle, die für die Umsetzung einer Investitionsstrategie und die Verwaltung eines mit einem Finanzinstrument verbundenen Investitionsportfolios zuständig ist.

Garantie: Verpflichtung eines Dritten (Garantiegeber), die Schulden eines Kreditnehmers zu zahlen. Wenn der Kreditnehmer die Schulden nicht selbst zurückzahlen kann, haftet der Garantiegeber.

Garantiefonds: Garantiefonds leisten finanzielle Garantien für von landwirtschaftlichen Betrieben oder Organisationen beantragte Kredite und erleichtern es diesen somit, bei Banken eine Finanzierung zu erhalten. Sie werden als „revolvierende“ Fonds bezeichnet, da die Garantien bei Rückzahlung der Kredite einzelner Projekte freigegeben werden und neue Garantien vergeben werden können. Garantiefonds revolvieren durch einen Multiplikator des Fondskapitals.

Geteilte Mittelverwaltung: Eine Art der Ausführung des EU-Haushaltsplans. Als „geteilte“ Mittelverwaltung wird die Verwaltung EU-finanzierter Projekte durch nationale oder regionale Stellen (in diesem Bericht „Verwaltungsbehörden“) bezeichnet. Die Kommission hat Aufsichtspflichten.

Hebelwirkung: Die Hebelwirkung wird in diesem Bericht danach berechnet, wie viele Euro (öffentlicher und/oder privater) Mittel für jeden Euro öffentlicher Mittel (der EU und der Mitgliedstaaten) bereitgestellt wurden, um im Bereich landwirtschaftlicher Tätigkeiten als Garantie zu dienen oder ausgezahlt zu werden.

Kreditfonds: Fonds, die Mittel für Kredite für kleinere Projekte zur Unternehmensentwicklung bereitstellen. Sie werden als „revolvierende“ Fonds bezeichnet, da bei Rückzahlung der Kredite einzelner Projekte Mittel für neue Kredite zur Verfügung stehen.

Abkürzungen und Fachbegriffe

Liquidation: Bei Abschluss der EPLR am Ende des Programmplanungszeitraums auf den Fonds angewendetes Verfahren zur Bestimmung des für eine ELER-Kofinanzierung in Betracht kommenden Betrags.

Maßnahme: Eine Beihilferegelung zur Umsetzung einer Politik. **Investitionsmaßnahmen** sind Maßnahmen, mit denen finanzielle Unterstützung für Investitionen in Maschinen und Anlagen, Gebäude und/oder andere Arbeiten bereitgestellt wird.

Outputs und Ergebnisse: Outputs sind unmittelbar im Wege der Finanzinstrumente ausgeführte Tätigkeiten. Beispielsweise ist die „Anzahl der vergebenen Garantien" ein Output eines Garantiefonds. Ergebnisse sind die direkten Auswirkungen oder Veränderungen aufgrund der Durchführung eines Projekts. Beispielsweise ist der Erhalt eines Kredits von einer Bank ein „Ergebnis" für die Endempfänger.

Programmplanungszeitraum: Von den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum abgedeckter Zeitraum.

Revolvierender Fonds: System, bei dem die für Finanzinstrumente aufgebrachten Mittel nach ihrer ersten Verwendung wiederverwendet werden bzw. „revolvieren".

Risikosatz: Bei der Verwaltung eines bestimmten Garantiefonds als akzeptabel betrachtete Ausfallobergrenze. Beispielsweise beträgt der Risikosatz 1/5, wenn angenommen wird, dass es bei maximal 20 % der Garantien zu einem Ausfall kommen könnte.

Schwerpunkt: Ein kohärentes Bündel von Maßnahmen, die spezifische Zielsetzungen haben, welche sich direkt aus ihrer Umsetzung ergeben und zu einem oder mehreren der Ziele der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums beitragen. Die Maßnahmen des Schwerpunkts 1 beispielsweise tragen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft bei, wohingegen die Maßnahmen des Schwerpunkts 3 darauf abzielen, einen Beitrag zur Lebensqualität im ländlichen Raum und zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu leisten.

Überkapitalisierung: Dieser Fall liegt vor, wenn der in das Kapital eines Finanzinstruments eingezahlte Betrag im Vergleich zu dem an die Endempfänger vergebenen Kredit- oder Garantiebetrag zu hoch ist.

Verwaltungsbehörde: Nationale oder regionale Stelle, die von einem Mitgliedstaat mit der Verwaltung eines Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum beauftragt wurde.

Wagniskapitalfonds: Gewinnorientierte private Fonds, die Kapital bereitstellen, in der Regel zugunsten von neuen Unternehmen mit erheblichem Potenzial und hohen Risiken.

Zahlstelle: Nationale oder regionale Stelle, die für die Bemessung, Berechnung und Auszahlung von Agrarbeihilfen zuständig ist.

Zusammenfassung

I

Finanzinstrumente (bis 2014 „finanztechnische Maßnahmen“) wurden im Bereich Landwirtschaft erstmals im Programmplanungszeitraum 2000-2006 eingesetzt – und dann auf den Zeitraum 2007-2013 verlängert –, um Landwirten und kleinen landwirtschaftlichen Betrieben dabei zu helfen, private Finanzmittel für Investitionsprojekte im ländlichen Bereich heranzuziehen. Mit diesen Instrumenten soll über Kreditfonds und Garantiefonds einerseits zusätzliches öffentliches und/oder privates Kapital mobilisiert (Hebelwirkung) und andererseits eine Wiederverwendung der ursprünglichen Mittelzuweisungen ermöglicht werden (revolvierender Faktor). Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums leisteten die EU und die Mitgliedstaaten bis Ende 2013 einen Beitrag zu Finanzinstrumenten in Höhe von rund 700 Millionen Euro.

II

Der Rechtsrahmen für Finanzinstrumente wurde auch für den Zeitraum 2014-2020 weiter verlängert, und die Kommission beabsichtigt, die Wirkung der EU-Mittel in diesem Zeitraum zu maximieren. Sie geht zudem davon aus, dass Finanzinstrumente in den kommenden Jahren verstärkt eingesetzt werden, und möchte, dass sich die Mitgliedstaaten verpflichten, den Einsatz dieser Instrumente in wichtigen Investitionsbereichen mindestens zu verdoppeln.

III

Im Zuge dieser Prüfung ging der Hof der Frage nach, ob Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich waren und ob es wahrscheinlich ist, dass dies in Zukunft der Fall sein wird. Zu diesem Zweck untersuchte er, ob Finanzinstrumente im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gut gestaltet und verwaltet worden waren und inwieweit sich die für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Änderungen voraussichtlich in erheblichem Maße auf die wichtigsten ermittelten Unzulänglichkeiten auswirken werden.

IV

Insgesamt kam der Hof zu dem Schluss, dass Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums nicht erfolgreich waren und dass, auch wenn der Zeitraum 2014-2020 vielversprechendes Potenzial bietet, das Erreichen der gewünschten Wirkung eine große Herausforderung darstellen wird. Der Hof stellte fest, dass die Argumente für die Einrichtung von Finanzinstrumenten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 nicht klar waren und dass eine Überkapitalisierung dieser Instrumente stattgefunden hatte. Insbesondere wurden die spezifischen Merkmale der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rechtsrahmen nicht berücksichtigt, und der tatsächliche Bedarf war nicht bewertet worden.

V

Der Hof gelangte darüber hinaus zu der Schlussfolgerung, dass keine zuverlässigen quantifizierbaren Informationen vorlagen, um die Art der eingerichteten Finanzinstrumente zu begründen, die Nachfrage nach Finanzinstrumenten im Agrarbereich zu bestimmen und nachzuweisen, dass der für einen Fonds vorgesehene Kapitalbetrag angemessen war. Der Schätzung des Hofes zufolge belief sich die Überkapitalisierung der Garantiefonds Ende 2013 auf 370 Millionen Euro.

VI

Ferner gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Finanzinstrumente nicht wie erwartet funktioniert und ihren potenziellen Nutzen im Hinblick auf den revolvierenden Effekt und die Hebelwirkung daher nicht voll entfaltet hatten. Dies war teilweise auf Verzögerungen beim Einsatz dieser Instrumente zurückzuführen (einschließlich der Tatsache, dass sie erst spät oder nicht zum günstigsten Zeitpunkt eingerichtet worden waren). Außerdem enthielt der Rechtsrahmen keine geeigneten Bestimmungen zur Verwirklichung des erwarteten Nutzens. Schließlich hatten weder Kommission noch Mitgliedstaaten angemessene Begleitsysteme eingeführt, um anhand zuverlässiger Daten aufzuzeigen, ob die Ziele mithilfe der Instrumente wirksam erreicht worden waren.

VII

Zur Analyse des Hofes gehörte eine Prüfung der Strategien zur Liquidation und zum Ausstieg. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass es im Zeitraum 2007-2013 keine präzisen Bestimmungen für die Berechnung des am Ende des Programmplanungszeitraums im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten zu zahlenden Restbetrags und für den Ausstieg gab, was hauptsächlich auf das Fehlen klarer diesbezüglicher Vorschriften und Leitlinien der Kommission zurückzuführen war.

VIII

Der Hof stellte fest, dass der Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 das Potenzial für die Herbeiführung der notwendigen Verbesserungen bietet. Allerdings sind bestimmte den umfassenderen Einsatz von Finanzinstrumenten beeinträchtigende Hindernisse weiterhin vorhanden, und obwohl der neue Rechtsrahmen neue spezifische Bestimmungen enthält, um das wiederkehrende Problem der Überkapitalisierung zu begrenzen, dürfte das Risiko nach wie vor bestehen. Außerdem wird zu wenig Gewicht auf die langfristigen Auswirkungen gelegt, und es besteht das Risiko, dass Finanzinstrumente weiterhin zu stark von Zuschüssen abhängen. Schließlich werden die zentralen leistungsbezogenen Themen Hebelwirkung und revolvierender Effekt nicht angemessen berücksichtigt.

IX

Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:

a) Die Kommission sollte

- verstärkte Anreize für die Mitgliedstaaten schaffen, Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums einzurichten, indem sie die Herausforderungen, spezifischen Merkmale und Hindernisse in diesem Bereich ermittelt und die Mitgliedstaaten aktiv auffordert, diese Instrumente einzusetzen, wo dies angemessen ist;

- Leitlinien zur Verfügung stellen und die Qualität der obligatorischen, von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Ex-ante-Bewertungen, die als Hauptinstrument zur Vermeidung von Überkapitalisierung dienen sollen, aktiv fördern;

- angemessene Standards und Zielvorgaben hinsichtlich der Hebelwirkung und des revolvierenden Effekts festlegen;

- rechtzeitig vor Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums präzise operationelle Durchführungsbestimmungen (einschließlich einer angemessenen Politik für den Ausstieg) vorlegen.

b) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten klare Vorschriften für den Übergang zwischen den Programmplanungszeiträumen festlegen.

c) Die Mitgliedstaaten sollten

- in Betracht ziehen, einen bestimmten Anteil des ELER-Haushalts für Finanzinstrumente vorzusehen, und dafür sorgen, dass diese Instrumente in klar definierten Situationen attraktiver sind als Zuschüsse;

- den Risikosatz unter Zuhilfenahme angemessenen Fachwissens validieren, um Überkapitalisierung zu vermeiden;

- die neuen Rechtsvorschriften so umsetzen, dass größtmögliche Flexibilität sichergestellt ist, beispielsweise indem ein einziges Finanzinstrument (sowohl für Kredite als auch für Garantien) eingerichtet wird, mit dem der Bedarf gedeckt werden kann;

- bei der Bewertung von Finanzierungsanträgen insbesondere die potenziellen Risiken in Bezug auf Mitnahme- oder Verdrängungseffekte berücksichtigen, indem sie angemessene Indikatoren verwenden. Wo diese Risiken bestehen, könnten Finanzinstrumente zur bevorzugten Option werden;

- untersuchen, wie Zuschüsse und Finanzinstrumente kombiniert werden können, um die Mittel durch eine Optimierung von Hebelwirkung und revolvierendem Effekt so effizient wie möglich einzusetzen.

Einleitung

01

Finanzinstrumente (bis 2014 „finanztechnische Maßnahmen“) sind Haushaltsinstrumente der EU, mit denen es Begünstigten ermöglicht wird, Finanzmittel beispielsweise in Form von Krediten, Garantien oder Kapitalbeteiligungen zu erhalten. Von Zuschüssen unterscheiden sie sich hauptsächlich dadurch, dass sie rückzahlbar sind, wie in ***Abbildung 1*** dargestellt.

02

Finanzinstrumente werden in fast allen wichtigen EU-Haushaltsbereichen eingesetzt (in den internen Politikbereichen nach dem Prinzip der zentralen Mittelverwaltung durch die Kommission oder nach dem Prinzip der gemeinsamen Mittelverwaltung zusammen mit Finanzinstituten, im Bereich der Kohäsionspolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Wege der zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung sowie in den externen Politikbereichen[1]).

03

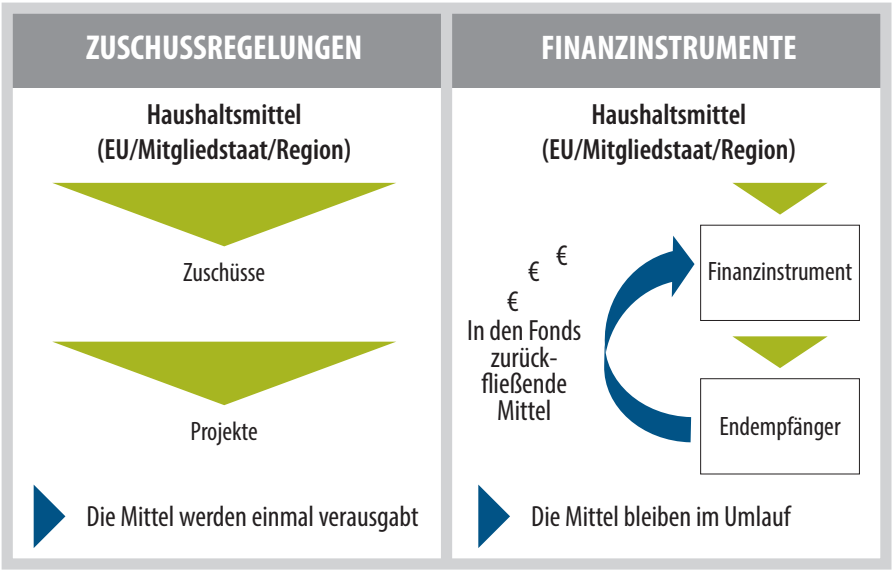
Innerhalb der Bereiche mit geteilter Mittelverwaltung werden Finanzinstrumente hauptsächlich im Bereich der Kohäsionspolitik eingesetzt. In diesem Politikbereich gab es mehr als 941 Finanzinstrumente, und die Unterstützung aus dem EU-Haushalt sowie die nationalen Beiträge beliefen sich Ende 2013 auf 14,3 Milliarden Euro[2].

1 Unter dem mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 wurde etwas mehr als 1 % des EU-Haushalts (13,6 Milliarden Euro) Finanzinstrumenten in den internen Politikbereichen und im Kohäsionsbereich zugewiesen.

2 Bericht der Kommission mit einer Zusammenfassung der Daten über den bei der Finanzierung und Umsetzung der Finanzierungsinstrumente erzielten Fortschritt, über den die Verwaltungsbehörden gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25) berichten, Programmplanungszeitraum 2007-2013, Stand: 31. Dezember 2013. Dokument vom 19. September 2014 mit der Referenz EGESIF_14-0033-00.

Abbildung 1

Zuschussregelungen im Vergleich zu Finanzinstrumenten



Quelle: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes* (Finanzinstrumente im Rahmen der Programme für die europäische territoriale Zusammenarbeit), 2013.

Frühere Prüfungen des Hofes

04
Bisher hat der Hof Finanzinstrumente überwiegend im Bereich der Kohäsionspolitik geprüft[3]. Das Europäische Parlament hat den Rechnungshof aufgefordert, dies in allen Politikbereichen entsprechend zu tun[4]. Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser Aufforderung in Bezug auf den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums nachgekommen. In diesem Bereich belief sich der von den Mitgliedstaaten geleistete Beitrag zu Finanzinstrumenten bis Ende 2013 auf rund 700 Millionen Euro.

Argumente für Finanzinstrumente

05
In einer Zeit, in der öffentliche Haushaltsmittel knapp sind, ist es von entscheidender Bedeutung, dass mit weniger öffentlichen Mitteln mehr Investitionen erreicht werden. Finanzinstrumente haben das Potenzial, die Nutzung der knappen öffentlichen Mittel zu verbessern, indem bei gleichem Budget mehr Mittel für Investitionen bereitgestellt werden. Es wird erwartet, dass die den Fonds bei ihrer Einrichtung ursprünglich zugewiesenen Finanzmittel wiederverwendet werden (revolvierender Faktor) und dass sie die Verwirklichung politischer Ziele verstärkt unterstützen, indem sie zusätzliches öffentliches oder privates Kapital mobilisieren (Hebelwirkung). Die Argumente für Finanzinstrumente sind in ***Kasten 1*** aufgeführt.

3 Siehe z. B. den Sonderbericht Nr. 2/2012 „Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung". Die wichtigste Schlussfolgerung lautet, dass „Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen durch erhebliche Unzulänglichkeiten beeinträchtigt wurden, was insbesondere auf die Unangemessenheit des derzeitigen verordnungsrechtlichen Rahmens für die Strukturfonds zurückzuführen war" (http://eca.europa.eu).

4 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil der Beschlüsse betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan III – Kommission und Exekutivagenturen, sind, Punkt 20.

Kasten 1

Die Argumente für Finanzinstrumente

„Beförderung von EU-Politikzielen": „Innovative Finanzierungsinstrumente befördern spezifische Ziele der EU-Politik, indem sie die nötigen Finanzierungsmittel für im EU-Interesse liegende Bereiche sichern (...). Sie zielen darauf ab, Marktversagen auszugleichen, das dazu führt, dass der Markt keine ausreichenden Mittel hierfür hergibt, z. B. weil der Privatsektor das Risiko für zu hoch hält."[5]

„Anreiz für private Investitionen: Durch eine Zusammenarbeit mit dem Privatsektor bei innovativen Finanzierungsinstrumenten kann die Wirkung des EU-Haushalts optimiert werden, um eine größere Zahl strategischer Investitionen zu verwirklichen und damit das Wachstumspotenzial der EU zu stärken."[6]

„Multiplikatorwirkung des EU-Haushalts": „Darüber hinaus wird über die Laufzeit des innovativen Finanzierungsinstruments ein zusätzlicher Multiplikatoreffekt erzielt, wenn die Tilgungs- oder Zinszahlungen und Erträge aus einer Investition wieder für das Instrument verwendet werden können. Die Reichweite der Instrumente lässt sich durch einen solchen ‚revolvierenden' Charakter ganz beträchtlich steigern."[7]

5 KOM(2011) 662 endgültig vom 19. Oktober 2011 „Ein Rahmen für die nächste Generation innovativer Finanzinstrumente – die EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen".

6 KOM(2011) 500 endgültig vom 29. Juni 2011 „Ein Haushalt für ‚Europe 2020'".

7 KOM(2011) 662.

06

Rat[8] und Kommission erwarteten, dass der Einsatz von Finanzinstrumenten unter dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 zunehmen würde.

07

In seiner Entschließung betreffend die Entlastung für das Haushaltsjahr 2010[9] stellte das Europäische Parlament fest, dass die Kommission eine vermehrte Nutzung von Finanzinstrumenten unter dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen gefördert hatte[10].

Jüngste Entwicklungen

08

In ihrer kürzlich veröffentlichten Mitteilung „Eine Investitionsoffensive für Europa“[11] bekundet die Kommission ihre Absicht, die Wirkung von EU-Mitteln zu maximieren. Sie fordert die Mitgliedstaaten daher auf, Finanzinstrumente in innovationsträchtigen Schlüsselbereichen im Rahmen der ESI-Fonds[12] im Programmplanungszeitraum 2014-2020 sehr viel häufiger heranzuziehen, um insgesamt mindestens eine Verdoppelung der Ausgaben zu erreichen. In diesem Zusammenhang empfiehlt sie auch bestimmte Prozentsätze als Zielwerte für den Einsatz der Finanzinstrumente[13].

Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums

09

Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird im Rahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) umgesetzt. Jedes dieser Programme deckt einen Siebenjahreszeitraum ab. Finanzinstrumente sind seit dem Jahr 2000 Teil der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

10

Die wichtigste Rechtsgrundlage für diesen Bereich ist im Programmplanungszeitraum 2007-2013 die Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission[14], in der drei Arten von Finanzinstrumenten vorgesehen waren: Wagniskapitalfonds, Garantiefonds und Kreditfonds. Tatsächlich richteten die Mitgliedstaaten von 2009-2014 elf Garantiefonds ein (in Bulgarien, Frankreich (Korsika), acht verschiedenen Regionen Italiens und Rumänien) sowie drei Kreditfonds (in Griechenland, Lettland und Litauen), aber keinen Wagniskapitalfonds (siehe ***Abbildung 2***).

8 Siehe z. B. Punkt 26 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung vom 24./25. Oktober 2013) (EUCO 169/13): „Die Programmplanungsverhandlungen über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) sollten genutzt werden, um im Zeitraum 2014-2020 eine erhebliche Aufstockung der gesamten Unterstützung durch die EU aus diesen Fonds für Finanzinstrumente mit Hebelwirkung, die KMU zugutekommen, zu erzielen, wobei die Unterstützung in Ländern mit einer nach wie vor schwierigen Situation zumindest verdoppelt werden sollte.“

9 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan III – Kommission (KOM(2011) 473 endgültig – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC)) P7_TA(2012)0153.

10 KOM(2011) 662 endgültig, ebenda.

11 COM(2014) 903 final vom 26. November 2014.

12 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und Europäischer Meeres- und Fischereifonds.

13 Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, wie folgt über Finanzinstrumente einen bestimmten Prozentsatz der in ihrer jeweiligen Partnerschaftsvereinbarung festgelegten Zuweisung für jeden Schlüsselbereich bereitzustellen: 50 % im Bereich der Förderung von KMU, 20 % im Bereich der Verringerung des CO_2-Ausstoßes, 10 % im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, 10 % im Bereich des nachhaltigen Verkehrs, 5 % im Bereich der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation und 5 % im Bereich der Umwelt- und Ressourceneffizienz.

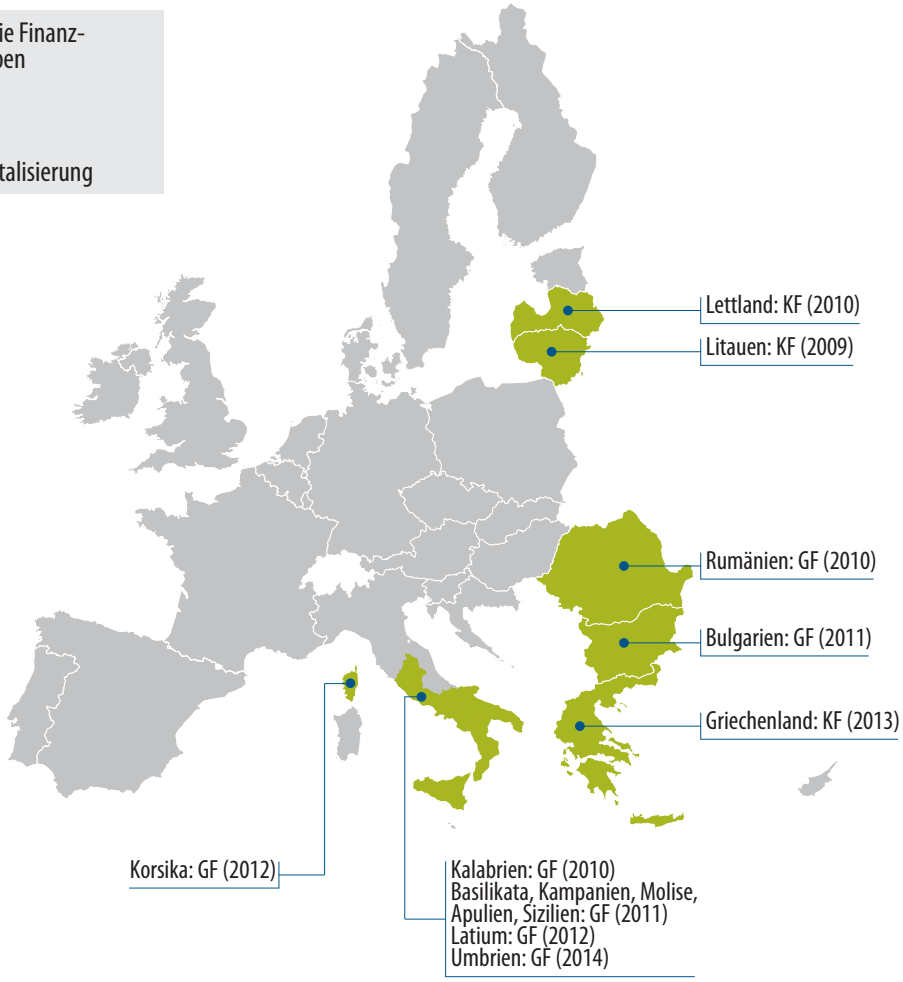
14 Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom

Abbildung 2

Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2007-2013

Mitgliedstaaten/Regionen, die Finanzinstrumente eingerichtet haben

GF: Garantiefonds
KF: Kreditfonds
(20XX): Datum der fondskapitalisierung



Quelle: Informationen aus den einschlägigen Finanzierungsvereinbarungen.

11

Die Mitgliedstaaten richten Finanzinstrumente auf Tätigkeiten im Rahmen der Schwerpunkte 1 und 3 der EPLR aus, die Maßnahmen wie beispielsweise die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, die Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen oder Unternehmensgründung und -entwicklung betreffen. Mit Garantiefonds werden finanzielle Garantien für von Betrieben oder Organisationen beantragte Kredite geleistet, um es diesen zu erleichtern, sich Finanzmittel von Banken zu beschaffen. Bei Rückzahlung der Kredite durch einzelne Projektträger werden die Garantien freigegeben, sodass neue Garantien vergeben werden können. Mit Kreditfonds werden Mittel für Kredite für Projekte zur Unternehmensentwicklung bereitgestellt. Bei Rückzahlung der Kredite einzelner Projekte stehen Mittel für neue Kredite zur Verfügung.

12

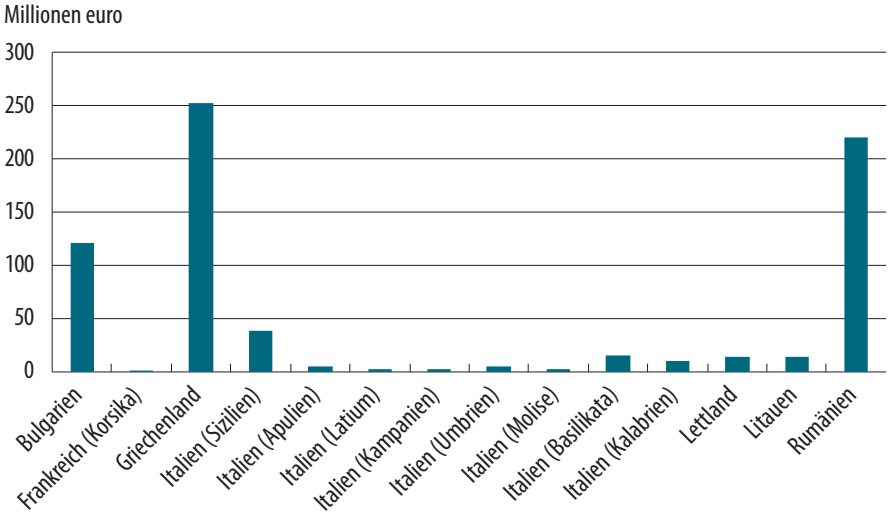
Der Beitrag zu den Finanzinstrumenten in Höhe von insgesamt 700 Millionen Euro[15] (siehe Ziffer 4) umfasste 564 Millionen Euro an öffentlichen Mitteln, von denen rund 440 Millionen Euro von der EU bereitgestellt wurden. Die nach Mitgliedstaat aufgeschlüsselten Zuweisungen sind ***Abbildung 3*** zu entnehmen.

15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 15).

15 In diesem Betrag sind private Mittel in Höhe von 138 Millionen Euro enthalten, die zusätzlich zu öffentlichen Mitteln in Höhe von 115 Millionen Euro in den Kreditfonds in Griechenland eingezahlt wurden.

Abbildung 3

Mittelausstattung der Finanzinstrumente Ende 2013



Quelle: Daten aus den Unternehmensplänen, den einschlägigen jährlichen Zwischenberichten 2013 und Berechnungen des Hofes.

Verwaltung der Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums

13

Die Finanzinstrumente unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Die Kommission beurteilt und genehmigt die von den Mitgliedstaaten erarbeiteten und vorgelegten EPLR. Die Mitgliedstaaten erlassen alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um sicherzustellen, dass die Finanzinstrumente ordnungsgemäß funktionieren. Die vier wichtigsten Akteure in den Mitgliedstaaten sind die Verwaltungsbehörde (in der Regel das Landwirtschaftsministerium), der Fondsverwalter, die Finanzinstitute (z. B. Banken und Kreditinstitute) sowie die Endempfänger (z. B. landwirtschaftliche Betriebe oder nahrungsmittelverarbeitende Unternehmen).

14

Die Verwaltungsbehörden gestalten und überwachen die Finanzinstrumente. Die Fondsverwalter müssen die Investitionsstrategie umsetzen und überprüfen, ob die angestrebten Ziele mithilfe der Investitionen tatsächlich erreicht werden. Die Finanzinstitute bewerten die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der vorgestellten Projekte und analysieren die Kreditwürdigkeit der Endempfänger. Diese schließen (Kredit- oder Garantie-)Verträge mit den Fondsverwaltern und/oder Finanzinstituten ab. Die Endempfänger sind auch dafür zuständig, die Investitionen tatsächlich durchzuführen und im Einklang mit den Vertragsbestimmungen Rückzahlungen an die Finanzinstitute zu leisten.

15

Die spezifischen Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Akteure hängen auch von der Art des verwendeten Finanzinstruments ab, da Kreditfonds anders funktionieren als Garantiefonds. Beispielsweise fließen bei Kreditfonds Geldströme ab, was bei Garantiefonds nicht der Fall ist – außer bei einem Zahlungsausfall des Empfängers.

Finanzinstrumente kurz gefasst

- Rückzahlbare Instrumente: Finanzmittel können im Programmbereich wiederverwendet werden. Der revolvierende Effekt ist in Zeiten knapper öffentlicher Haushaltsmittel wichtig.
- Ein weiterer erwarteter zentraler Effekt besteht darin, dass zusätzliches privates Kapital zur Verwirklichung von EU-Politikzielen mobilisiert wird; dies wird als Hebelwirkung bezeichnet.
- Wenig Erfahrung und geringe Wesentlichkeit im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, da Finanzinstrumente bisher vor allem im Kohäsionsbereich eingesetzt wurden.
- Es werden vorwiegend Garantiefonds eingesetzt, doch wurden auch einige Kreditfonds eingerichtet.
- Sie unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten.
- Die Kommission fördert den Einsatz von Finanzinstrumenten, doch bestehen bei der Umsetzung Schwierigkeiten und Risiken.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

16

Das Ziel dieser Prüfung bestand darin, zu ermitteln, ob die im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzten Finanzinstrumente im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gut gestaltet und verwaltet worden waren. Außerdem wurden die wichtigsten EU-Verordnungen für den Programmplanungszeitraum für die Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 kürzlich angenommen. Dies ermöglichte es dem Hof, der Frage nachzugehen, inwieweit es wahrscheinlich ist, dass sich die im neuen Rechtsrahmen eingeführten Änderungen in erheblichem Maße auf die wichtigsten im Rahmen der Prüfung ermittelten Unzulänglichkeiten auswirken werden.

17

Die übergeordnete Prüfungsfrage lautete:

Sind Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich und vielversprechend?

Im Einzelnen sollten die folgenden Prüfungsfragen beantwortet werden:

- Wurden die Finanzinstrumente im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in angemessener Weise eingerichtet und mit Kapital ausgestattet?
- Erbrachten die Finanzinstrumente im Zeitraum 2007-2013 gute Leistungen?
- Gab es im Zeitraum 2007-2013 angemessene Bestimmungen für die Liquidation und den Ausstieg?
- Besteht innerhalb des Rechtsrahmens für den Zeitraum 2014-2020 das Potenzial für die Herbeiführung der notwendigen Verbesserungen im Hinblick auf Finanzinstrumente?

18

Der Hof legte Prüfungskriterien betreffend Gestaltung, Einsatz und Begleitung/Bewertung von Finanzinstrumenten fest. Diese Kriterien wurden auf der Grundlage früherer Prüfungen des Hofes, von Rechtsgrundlagen, Kommissionsdokumenten und sonstigen Veröffentlichungen entwickelt. Zudem ließ sich der Hof von Experten der OECD[16] hinsichtlich der Stichhaltigkeit und Anwendbarkeit dieser Prüfungskriterien beraten und nahm eine Durchsicht existierender Veröffentlichungen der OECD vor.

19

Es wurden Prüfbesuche in Frankreich, Griechenland, Litauen, Rumänien und Italien durchgeführt, um sicherzustellen, dass sowohl Garantie-[17] als auch Kreditfonds[18] einbezogen wurden. In jedem Mitgliedstaat wurden Prüfungsnachweise zusammengestellt und anhand der Prüfungskriterien durch Befragungen und die Analyse von Unterlagen und Daten untersucht. Im Rahmen von Aktenprüfungen sammelten und analysierten die Prüfer außerdem zusätzliche Informationen zu Finanzinstrumenten, die von nicht besuchten Mitgliedstaaten oder Regionen (insbesondere Bulgarien und Lettland) umgesetzt wurden. Des Weiteren führten sie Befragungen von Kommissionsbediensteten durch und analysierten einschlägige Unterlagen.

20

Der Hof führte eine Umfrage bei einer Stichprobe von 37 Verwaltungsbehörden durch, von denen 32 im Zeitraum 2007-2013 keine Finanzinstrumente im Bereich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzt hatten. Ende 2013 hatten diese Verwaltungsbehörden rund 90 % der ELER-Zahlungen für zentrale Investitionsmaßnahmen, in deren Rahmen Finanzinstrumente eingesetzt wurden, absorbiert[19]. Der Zweck dieser Umfrage bestand in erster Linie darin, die Gründe zu ermitteln, die in der Planungs- und Gestaltungsphase konkret dazu beigetragen hatten, dass kein(e) Finanzinstrument(e) eingerichtet wurde(n).

16 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

17 Frankreich (Korsika), Italien (Apulien und Sizilien) und Rumänien.

18 Griechenland und Litauen.

19 Maßnahme 121 (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe) und Maßnahme 123 (Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen).

Bemerkungen

Wurden die Finanzinstrumente im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in angemessener Weise eingerichtet und mit Kapital ausgestattet?

21

Um eine solide Grundlage für die Finanzinstrumente zu bieten, war eine sorgfältige Vorbereitung des Programmplanungszeitraums 2007-2013 erforderlich. Insbesondere mussten die spezifischen Merkmale der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im für die Finanzinstrumente geltenden Rechtsrahmen berücksichtigt werden. Außerdem musste der tatsächliche Bedarf auf der Grundlage zuverlässiger quantifizierbarer Informationen bewertet werden, um die Art des erforderlichen Finanzinstruments zu begründen, die Marktnachfrage nach Unterstützung durch Finanzinstrumente zu bestimmen und nachzuweisen, dass der für den Fonds vorgesehene Kapitalbetrag angemessen war. Der Hof überprüfte diese Hauptgestaltungsmerkmale von Finanzinstrumenten des Programmplanungszeitraums 2007-2013.

Der Rahmen für die Programmplanung wurde nicht in zufriedenstellender Weise ausgearbeitet

22

In diesem Abschnitt wird bewertet, ob im für die Finanzinstrumente geltenden Rechtsrahmen die spezifischen Merkmale der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums berücksichtigt wurden und ob eine tragfähige Bedarfsbewertung vorgenommen wurde. Darüber hinaus werden Informationen aus der Umfrage unter Mitgliedstaaten zur geringen Nutzung von Finanzinstrumenten im Zeitraum 2007-2013 vorgelegt.

Der Rechtsrahmen 2007-2013 für Finanzinstrumente war nicht spezifisch auf den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums zugeschnitten

23

Der Hof stellte fest, dass der Rechtsrahmen 2007-2013 für Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums vorwiegend von der Kohäsionspolitik beeinflusst war. Die Kommission war nicht in der Lage, nachzuweisen, dass sie bei der Gestaltung dieses Rahmens die spezifischen Merkmale der Entwicklung des ländlichen Raums bewertet und berücksichtigt hatte. Beispielsweise waren im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, anders als im Kohäsionsbereich, die meisten potenziellen Begünstigten kleine landwirtschaftliche Betriebe, die an nicht rückzahlbare Zuschüsse gewöhnt waren, und die Projekte waren ebenfalls sehr klein. Außerdem verfügten die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten nicht über ausreichende Erfahrung mit anderen Finanzierungsarten als Zuschüssen.

24

Die Kommission hatte mit Finanzinstrumenten im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums keine ausreichenden Erfahrungen gemacht, die ihr als Grundlage für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 hätten dienen können. Zwar hatte im Programmplanungszeitraum 2000-2006 eine eigenständige Maßnahme für Finanzierungstechnik zur Verfügung gestanden, in der Praxis hatten aber nur Portugal und vier italienische Regionen[20] Finanzinstrumente eingerichtet. Die Maßnahme für Finanzierungstechnik war die am wenigsten eingesetzte Maßnahme.

20 Basilikata, Kalabrien und Apulien (zulasten des EAGFL – Ausrichtung) und Marken (zulasten des EAGFL – Garantie).

25
Im Rechtsrahmen 2007-2013 waren nur drei Arten von Instrumenten vorgesehen (siehe Ziffer 10), ohne dass dies erläutert wurde. Außerdem stellte der Hof unter Zugrundelegung der Veröffentlichungen der OECD und der FAO[21] und im Rahmen seines Austauschs mit Experten der OECD sowie mit nationalen Behörden während der Besuche in den Mitgliedstaaten fest, dass im Agrarsektor de facto andere Instrumente zur Anwendung kamen, wie beispielsweise Finanzierung gegen Lagerscheine[22].

Die Ziele waren allgemein gehalten, und es fand keine klare Bewertung des tatsächlichen Bedarfs statt

26
Die Mitgliedstaaten, die die Instrumente verwendeten, setzten keine konkreten und messbaren, sondern recht vage Ziele. Es wurde daher nicht als sinnvoll erachtet, sie heranzuziehen, um zu bewerten, ob die Kreditlücke verkleinert worden war. Beispiele für festgelegte Ziele sind ***Kasten 2*** zu entnehmen.

21 Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen.

22 Lagerscheine werden als Nachweis dafür ausgegeben, dass bestimmte Waren in einer angegebenen Menge und Qualität von den im Lagerschein genannten Einlegern an bestimmten Orten eingelagert wurden. Die Einleger können die Lagerscheine als Sicherheit verwenden, um Finanzmittel zu erhalten.

Kasten 2

Beispiele für die Ziele, die für Finanzinstrumente gesetzt wurden

In Griechenland wurden die im Zusammenhang mit der Einrichtung des Kreditfonds angestrebten Ziele im überarbeiteten EPLR nur in allgemeiner Form erwähnt. Dazu gehörten eine verbesserte Liquidität der Endempfänger/Kreditnehmer, die Kreditvergabe von Banken zu günstigen Bedingungen zwecks Unterstützung des Unternehmertums sowie eine beschleunigte Inanspruchnahme der ELER-Mittel.

Mit dem litauischen EPLR wurde in Bezug auf den Kreditfonds angestrebt, für Investitionen, mit denen die in den Maßnahmen aufgezählten Ziele verfolgt wurden, einen Zugang zu Krediten zu verschaffen.

In Italien (Apulien und Sizilien) wurde bezüglich des Finanzinstruments das Ziel gesetzt, den Zugang landwirtschaftlicher Betriebe zu Krediten zu verbessern. In den EPLR wurden keine weiteren Ziele ausformuliert.

Zu den Zielen der Garantieprogramme im rumänischen EPLR gehörten ein verbesserter Zugang zu Krediten im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums sowie eine Steigerung des Interesses der Finanzinstitute an der ländlichen Wirtschaft und die Stärkung ihres Vertrauens in diesen Wirtschaftszweig.

27
Die Bewertung des tatsächlichen Bedarfs basierte nicht auf zuverlässigen quantifizierbaren Informationen, und es waren für keinen der Mitgliedstaaten, die Finanzinstrumente eingeführt hatten, formelle Bewertungen des Finanzbedarfs verfügbar. Zwar waren Bewertungen des Finanzbedarfs in den Rechtsgrundlagen nicht ausdrücklich vorgeschrieben, doch gab es auch keine andere Art von Analyse mit ähnlicher Beweiskraft, wie etwa quantifizierte Informationen zum Bedarf und zur am besten geeigneten Art von Finanzinstrument. Alle Programme berichteten lediglich über fehlende Liquidität und die allgemeine Schwierigkeit, im Agrarsektor Zugang zu Krediten zu erhalten. Dieser Mangel bei der Anfangsbewertung des Bedarfs führte zu einer großen Zahl von überkapitalisierten Finanzinstrumenten (siehe Ziffer 43).

Finanzinstrumente wurden von den meisten Mitgliedstaaten nicht als nützlich erachtet

28

Durch die Umfrage des Hofes wurde bestätigt, dass die meisten Mitgliedstaaten Finanzinstrumente nicht als nützlich erachteten[23]. Die Zweckmäßigkeit der Finanzinstrumente vor dem Hintergrund der Merkmale der meisten ELER-Begünstigten stellte für die Verwaltungsbehörden ein zentrales Problem dar. Als Hauptgrund wurde angegeben, dass es an einer Nachfrage nach Finanzinstrumenten mangelte, da die potenziellen Begünstigten mit diesen nicht vertraut und an Projektfinanzierungen im Wege von Zuschüssen gewöhnt waren.

29

Die folgende Tabelle belegt das begrenzte Interesse an Finanzinstrumenten im Programmplanungszeitraum 2007-2013: Rund 1,5 % der im Rahmen der einschlägigen Schwerpunkte 1 und 3 im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums verausgabten ELER-Beträge wurden über Finanzinstrumente ausgezahlt (***Tabelle 1***).

Die Ausgabenvorschriften sind jedoch für die Mitgliedstaaten vorteilhaft

30

Der Hof stellte fest, dass Finanzinstrumente für einige Mitgliedstaaten attraktiv waren, da sie eine schnellere Verausgabung der Mittel ermöglichten und somit dazu beitrugen, die Anwendung bestimmter Vorschriften in Bezug auf die Inanspruchnahme von EU-Mitteln zu erleichtern. Sie konnten zudem Einnahmen (Zinsen) generieren.

23 Die Hauptgründe lauteten wie folgt: Die spezifischen Merkmale der Entwicklung des ländlichen Raums sind im geltenden Rechtsrahmen nicht (oder nicht in angemessener Weise) berücksichtigt; die Begünstigten, insbesondere Landwirte, sind daran gewöhnt, Zuschüsse zu erhalten; in der Verwendung von Finanzinstrumenten wurden im Vergleich zu anderen Fördermaßnahmen keine ausreichenden Vorteile erkannt; eine Förderung durch Finanzinstrumente würde den charakteristischen Merkmalen gewöhnlicher ELER-Begünstigter nicht entsprechen; im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums wurde kein Bedarf an oder keine Nachfrage nach Finanzinstrumenten festgestellt.

Tabelle 1

In Finanzinstrumente eingezahlte ELER-Beträge als Anteil an den ELER-Gesamtausgaben

	Betrag (Millionen Euro)	Prozentualer Anteil an den ELER-Zahlungen für die Schwerpunkte 1 und 3 bis zum 15. Oktober 2014 (einschließlich Vorschüsse)
Kumulierte gemeldete ELER-Ausgaben für die Schwerpunkte 1 und 3 (4. Quartal 2006 bis 3. Quartal 2014)[1]	32 767	100,00 %
Finanzinstrumente (verfügbarer maximaler ELER-Anteil am Fondskapital bis zur dritten vierteljährlichen Ausgabenerklärung 2014)[2]	530	1,62 %

1 *Quelle:* GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung – Anhang der Kurzmitteilung zu den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum – Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums – 19. November 2014.

2 Berechnung des Hofes auf der Grundlage der vierteljährlichen Ausgabenerklärungen.

Beiträge zu Finanzinstrumenten werden als getätigte Ausgaben behandelt

31

Die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 schreibt vor, dass die Kommission Zwischenzahlungen leisten muss, um die für die Durchführung der Maßnahmen getätigten Ausgaben zu erstatten[24]. In der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission ist vorgesehen, dass die Erklärung der getätigten Ausgaben an die Kommission die mit der Einrichtung der Finanzinstrumente oder den Beiträgen hierzu zusammenhängenden Gesamtausgaben enthalten muss[25]. Diese Bestimmung ermöglichte es den Mitgliedstaaten, Ausgaben in höherem Umfang zu erklären, als sie tatsächlich getätigt wurden.

Zinserträge fallen den Mitgliedstaaten zu

32

Durch die Rechtsvorschriften wird auch ermöglicht, dass von Anfang an der volle Betrag des Fondskapitals beantragt und an Finanzinstrumente ausgezahlt wird. Für die Mitgliedstaaten bestand hierfür ein Anreiz, da sie dann durch Investition des Fondskapitals Zinsen erzielen konnten. Am besten wird dies am Beispiel Rumäniens deutlich. Hier wurde der volle Betrag des Fondskapitals in einem einzigen Beitrag gezahlt und auf nationalen Konten gehalten. Die Art des eingerichteten Finanzinstruments (Garantiefonds) und die niedrige Ausfallquote[26] (weniger als 1 %) bedeuteten, dass der Mitgliedstaat den Großteil des Kapitals nicht tatsächlich ausgeben musste, sodass ein erheblicher Zinsertrag erzielt wurde. Bis Ende 2013 nahm Rumänien auf diese Weise insgesamt rund 50 Millionen Euro ein.

Freigegebene Garantien kamen am Ende des Programmplanungszeitraums für eine EU-Kofinanzierung in Betracht

33

An Endempfänger vergebene und dann an einen Fonds zurückgezahlte Kredite sowie zur Abdeckung von Krediten vergebene und dann freigegebene Garantien wurden am Ende des Programmplanungszeitraums als für eine ELER-Kofinanzierung in Betracht kommend eingestuft. Dies führte zu einer Situation, in der der jeweilige Mitgliedstaat Mittel behalten konnte, auch wenn diese letztlich nicht mehr mit einem Risiko behaftet waren (Kredit zurückgezahlt) oder niemals tatsächliche Kosten oder Geldströme entstanden waren (Garantien freigegeben). Zwar wird dies durch eine Durchführungsverordnung[27] gestützt, doch betont der Hof, dass es nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung entspricht, wenn freigegebene Garantien als förderfähige Ausgaben betrachtet werden, obwohl bei ihnen nie tatsächlich Geld verausgabt wurde (siehe auch die Ziffern 75-77).

24 Artikel 26 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1).

25 Artikel 52 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission.

26 Definiert als die von einem Ausfall betroffenen Garantiebeträge im Vergleich zu den vergebenen Garantiebeträgen.

27 Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission.

Finanzinstrumente so eingerichtet, dass öffentliche Mittel (Kredite/Garantien) zur Verausgabung öffentlicher Mittel (Zuschüsse) beitragen

34

Finanzinstrumente wurden im Zeitraum 2007-2013 hauptsächlich dafür eingesetzt, ELER-Mittel freizugeben, doch wurden ihre Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Zuschüssen nicht immer durch die verfügbaren Daten bestätigt. Auch strukturelle Faktoren hemmten diese Auswirkungen (siehe ***Kasten 3***).

35

Finanzinstrumente wurden so eingerichtet, dass öffentliche Mittel (Kredite/Garantien) zur Verausgabung anderer öffentlicher Mittel (Zuschüsse) beitragen konnten, anstatt eine Alternative zu Zuschüssen darzustellen. In Bezug auf alle im Zeitraum 2007-2013 von den besuchten Mitgliedstaaten eingesetzten Finanzinstrumente stellte der Hof fest, dass nur Antragsteller für Zuschüsse Zugang zu ihnen hatten (indirekter Zugang).

Kasten 3

Strukturelle Schwierigkeiten bei der Erlangung von Zugang zu Krediten in Rumänien

Schätzungen der Zahlstelle zufolge konnten genehmigte Projekte, für die im Rahmen aller Investitionsmaßnahmen insgesamt 700 Millionen Euro eingesetzt werden sollten, letztlich nicht ausgeführt werden, da die potenziellen Begünstigten keinen Kredit erhalten oder keine Sicherheiten vorlegen konnten. Rund 69 % der Projektstreichungen bis Juni 2014 waren auf das Fehlen eines Kofinanzierungsanteils zurückzuführen. Aufgrund von strukturellen Faktoren (wenig Interesse am Agrarsektor seitens der Banken, keine Bonitätsgeschichte, keine anderen angemessenen Sicherheiten, Projekte, die die Banken für wirtschaftlich nicht lebensfähig hielten) blieb die rumänische Kreditlücke trotz Finanzinstrument bestehen, und die Inanspruchnahme von mit Garantien verknüpften Zuschüssen war nach wie vor niedrig. Aus den verfügbaren Daten bis 31. März 2014 geht hervor, dass von allen in Form von Zuschüssen getätigten Ausgaben rund 15 % durch eine Garantie aus dem EU-kofinanzierten Garantiefonds, der die zur Finanzierung der Projekte erforderlichen Kredite absicherte, gestützt wurden.

36

Der Hof ermittelte spezifische Fälle in Italien (Apulien und Sizilien), Litauen und Rumänien, in denen der Gesamtbetrag des Zuschusses und des Finanzinstruments entweder fast genauso hoch war wie der Betrag der förderfähigen Projektkosten, diesem Betrag vollständig entsprach oder sogar höher war als dieser. Daher bestand am Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013 das Risiko, dass Projekte tatsächlich mit bis zu 100 % aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden.

37

Im Bereich der Kohäsionspolitik wird dies explizit verhindert, da Finanzinstrumente und Zuschüsse unabhängig voneinander operieren. Finanzinstrumente dürfen nicht die Kosten eines Projekts abdecken, das bereits durch einen Zuschuss gefördert wird.

In bestimmten Fällen haben Finanzinstrumente dazu beigetragen, die Anwendung der Regelung zur Aufhebung von Mittelbindungen abzuschwächen

38

Die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates sieht einen Mechanismus vor, der Anreize zur finanziellen Durchführung von Programmen schaffen soll. Dazu gehört eine Vorschrift, die die Kommission verpflichtet, den Teil einer jährlichen Mittelbindung „aufzuheben" (zu annullieren), der innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nicht verwendet wurde (die sogenannte „n+2"-Regel[28]). Mit dieser Regel soll zu einer Beschleunigung der Durchführung der Programme und zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung beigetragen werden[29]. Der Hof hat bereits mehrfach auf das Risiko hingewiesen, dass Finanzinstrumente zur Umgehung dieser Regel beitragen könnten[30].

39

Die Kommission erkennt dieses Risiko in Bezug auf einige Mitgliedstaaten ebenfalls an[31]. Der Hof stellte fest, dass ein solches Risiko zum Zeitpunkt der jeweiligen Fondseinrichtung in Bulgarien, Griechenland (***Kasten 4***) und Italien (Sizilien) bestand.

28 Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates.

29 Jährlicher Tätigkeitsbericht 2013 der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Anhang 10, S. 158.

30 Jahresberichte des Hofes zu den Haushaltsjahren 2010 (Ziffer 4.33) (ABl. C 326 vom 10.11.2011) und 2012 (Ziffer 4.7) (ABl. C 331 vom 14.11.2013); Stellungnahme des Hofes Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Ziffer 49) (ABl. C 47 vom 17.2.2012); Sonderbericht Nr. 2/2012 (Ziffer 54), Hofdokument (2014) „Landwirtschaft und Kohäsion: Überblick über die EU-Ausgaben im Zeitraum 2007-2013" (Ziffer 21) (http://eca.europa.eu).

Kasten 4

Situation bezüglich der „n+2"-Regel in Griechenland

In Griechenland wurden im Dezember 2013 öffentliche Mittel in Höhe von 115 Millionen Euro in einen Kreditfonds eingezahlt. Der Hof stellte fest, dass ein hohes Risiko bestand, dass die Einrichtung des Fonds auch dazu diente, die Anwendung der „n+2"-Regel zu begrenzen. Dies hatte folgende Gründe:

- Der zugewiesene Betrag stellte einen erheblichen Anteil der verfügbaren Mittel dar[32].
- Die an die Endempfänger ausgezahlten Beträge waren unerheblich (siehe ***Kasten 5***).
- Das Aufhebungsrisiko war im Jahr 2013 erheblich.

32 Zwischen 10 % und 30 % der für die betroffenen Maßnahmen verfügbaren Haushaltsmittel.

40
In drei der sieben Mitgliedstaaten, die im Programmplanungszeitraum 2007-2013 Finanzinstrumente einrichteten, wurden diese also auch deshalb verwendet, um EU-Zahlungen aufzunehmen und zu halten, anstatt die offiziell mitgeteilten Bedürfnisse und Ziele in Angriff zu nehmen. Da die Kommission diese Vorgehensweisen akzeptierte, stellte sie nicht sicher, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gewahrt worden waren[33].

Erhebliche Überkapitalisierung der Finanzinstrumente

41
Überkapitalisierung liegt vor, wenn der in das Kapital eines Finanzinstruments eingezahlte Betrag im Vergleich zum an die Endempfänger vergebenen Kredit- oder Garantiebetrag zu hoch ist.

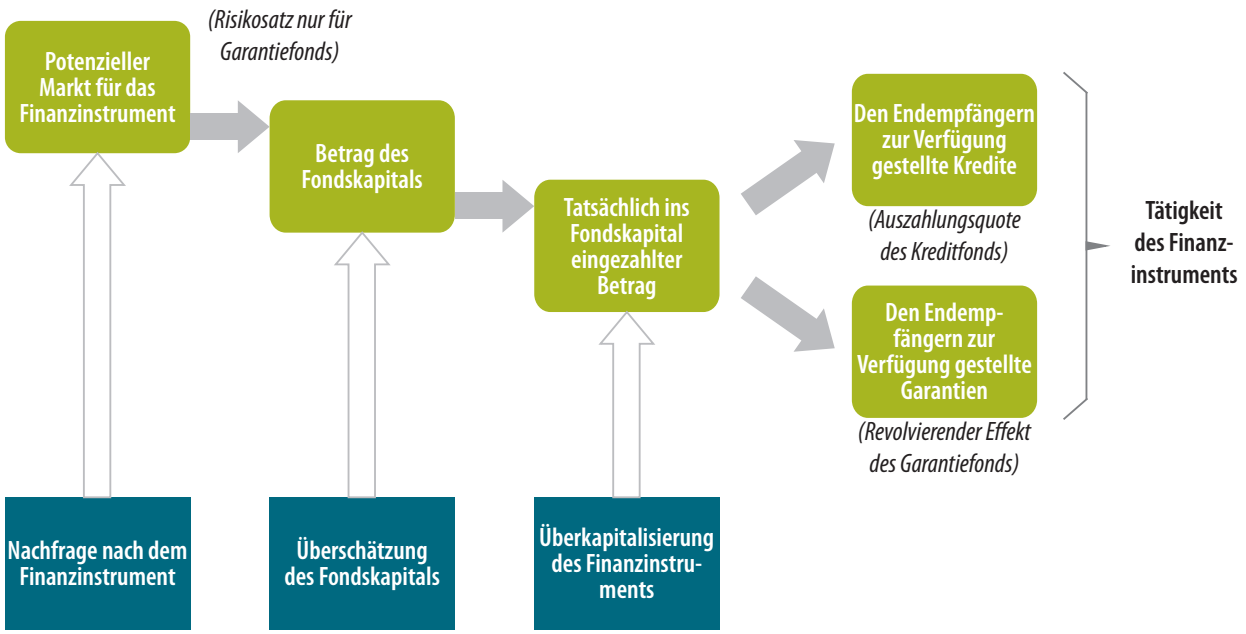
42
Aus ***Abbildung 4*** geht hervor, dass der Prozess damit beginnt, den potenziellen Markt für das Finanzinstrument zu ermitteln. Anhand dieser Informationen wird eine Schätzung des Fondskapitals vorgenommen. Eine falsche Schätzung könnte zu einer Überkapitalisierung des Finanzinstruments führen:

31 In ihrer Antwort auf den Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2012 räumt die Kommission ein, selbst festgestellt zu haben, „dass einige Mitgliedstaaten (…) Finanzierungsinstrumente in großem Umfang in Anspruch nehmen, was eine Verringerung oder Vermeidung von Fördermittelverlusten nach der n+2-Regel bewirken kann".

33 Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates und Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1).

Abbildung 4

Faktoren, die zur Überkapitalisierung beitragen



In der Regel überhöhter Fondskapitalbetrag

43

Die Kommission beaufsichtigte den Prozess zur Bestimmung des Fondskapitalbetrags, der für die Finanzinstrumente zur Verfügung gestellt wurde. Trotz dieser Aufsicht stellte der Hof in Bulgarien, Griechenland, Italien (Basilikata und Sizilien), Litauen und Rumänien eine erhebliche Überkapitalisierung fest. Die Kommission ergriff nur im Fall Bulgariens konkrete Maßnahmen; diese führten zu einer Reduzierung des Fondskapitals. Beispiele für Überkapitalisierungen sind ***Kasten 5*** zu entnehmen.

Ein Grund für Überkapitalisierung besteht darin, dass eine fundierte Analyse der Nachfrage nach Finanzinstrumenten in den Mitgliedstaaten fehlt

44

Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten in Arbeitsunterlagen wie Unternehmensplänen versucht hatten, die Nachfrage nach eingerichteten Finanzinstrumenten zu schätzen, wobei sie sich jedoch auf grobe Schätzungen der Inanspruchnahme von Zuschüssen stützten. Ähnliche Mängel wurden bei allen in den Mitgliedstaaten geprüften Finanzinstrumenten festgestellt (siehe Ziffer 19), mit Ausnahme von Frankreich (Korsika). Aus den zur Aktenprüfung zusammengestellten Informationen geht hervor, dass ähnliche Mängel auch in Bulgarien bestanden. ***Kasten 6*** enthält einige Beispiele.

Kasten 5

Beispiele für Überkapitalisierungen von Finanzinstrumenten

In Griechenland wurden öffentliche Mittel in Höhe von 115 Millionen Euro für den Kreditfonds zur Verfügung gestellt. Dieser Betrag sollte im Zeitraum 2014-2015 verausgabt werden. Tatsächlich wurden bis November 2014 nur 0,5 Millionen Euro an Endempfänger ausgezahlt.

In Litauen war ursprünglich ein Fondsvolumen von mehr als 130 Millionen Euro vorgesehen, doch tatsächlich betrug die maximale Mittelzuweisung nur 52 Millionen Euro. Ende 2013 wurde das Fondskapital auf 13,8 Millionen Euro reduziert.

In Italien (Sizilien) wurden rund 38 Millionen Euro in den Garantiefonds eingezahlt. Dieser Betrag war viel zu hoch veranschlagt, denn die Ausschöpfung belief sich auf rund 5 Millionen Euro (siehe Ziffer 55).

Kasten 6

Beispiele für eine fehlende Analyse der Nachfrage nach Finanzinstrumenten

In Italien (Apulien und Sizilien) wurde nach dem Prinzip einer Schätzung der potenziellen Nachfrage nach Garantiefonds verfahren. Die potenzielle Nachfrage wurde auf jeweils rund 75 % (Apulien) bzw. 50 % (Sizilien) der Kredite geschätzt, von denen erwartet wurde, dass der Bankensektor sie zur Finanzierung der privaten Anteile von Projekten im Zusammenhang mit den betreffenden Investitionsmaßnahmen zur Verfügung stellen würde. Dies führte dazu, dass die geschätzte Nachfrage (312 Millionen Euro in Apulien und 120 Millionen Euro in Sizilien) die tatsächliche Nachfrage bei Weitem überstieg. Die geschätzte Nachfrage nach Garantiefonds für nur zwei Regionen (Apulien und Sizilien) lag um 8 % höher als die Summe der vom Fondsverwalter bis Juli 2014 für das ganze Land zur Verfügung gestellten Garantien[34].

In Bulgarien gingen die Behörden davon aus, dass 75 % der potenziellen Gesamtinvestitionen vom Garantiefonds abgedeckt werden würden. Die potenzielle Nachfrage nach Mitteln aus dem Garantiefonds wurde dann für den Zeitraum 2012-2015 auf rund 600 Millionen Euro beziffert. Dies war zwölfmal mehr als die tatsächliche Nachfrage bis Ende April 2014. Die Kommission überprüfte den Vorgang, ohne sich damit auseinanderzusetzen, dass die 75 %-Hypothese, auf der die Berechnungen beruhten, nicht untermauert wurde.

In Rumänien wurde kein Nachweis für eine Ex-ante-Analyse zur Bekräftigung der Schätzungen vorgelegt. Es wurde angegeben, dass sie auf Erfahrungen aus der Vergangenheit und auf dem Programm Sapard beruhten, ohne dass die Garantievolumina des vorhergehenden Zeitraums quantifiziert wurden.

34 Der Fondsverwalter (ISMEA) ist eine öffentliche Einrichtung, die dem Agrarsektor in Italien Informationen und Finanzdienstleistungen zur Verfügung stellt. Die Einrichtung verwaltet einen nationalen Garantiefonds und außerdem sechs regionale Garantiefonds, die aus dem ELER gefördert werden.

45

Der Hof stellte fest, dass die Attraktivität der Finanzinstrumente für potenzielle Endempfänger hauptsächlich von den Kosten des Kredits abhing, die ihrerseits auf den marktüblichen Zinssätzen beruhten. Dies lässt sich am Beispiel Litauens veranschaulichen: Die Zeiträume, in denen tatsächlich Verträge mit Endempfängern abgeschlossen wurden, entsprachen größtenteils den Zeiträumen, in denen der Kreditfonds attraktive Zinssätze bot[35]. Dies veranschaulicht die Tatsache, dass die Nachfrage nach Finanzinstrumenten eingehend und über längere Zeiträume hinweg bewertet werden muss, da sie von einer Kombination inhärenter Umstände und Situationen und äußerer Entwicklungen abhängt.

Ein weiterer Grund für die Überkapitalisierung von Garantiefonds: ungenaue Bestimmung der Risikosätze

46

Bei Garantiefonds entspricht der Risikosatz der bei der Verwaltung des Fonds als akzeptabel betrachteten Ausfallobergrenze. Wenn der mit dem Risikosatz multiplizierte Kapitalbetrag im Vergleich zu den an die Endempfänger vergebenen Garantien zu hoch ist, liegt eine Überkapitalisierung vor.

35 Zinssätze des Kreditfonds im Vergleich zu marktüblichen Zinssätzen.

47
Die Höhe des Risikosatzes hat erhebliche Auswirkungen auf den in einen Garantiefonds einzuzahlenden Kapitalbetrag. Der verwendete Risikosatz muss an die Höhe der tatsächlich festgestellten Ausfallquote angepasst werden. Beispielsweise war in Rumänien die Ende 2013 festgestellte Ausfallquote (weniger als 1 %, siehe Ziffer 32) viel niedriger als die 20 %-Obergrenze, die als Grundlage für die Kapitalisierung des Garantiefonds diente.

Geschätzte Überkapitalisierung der Garantiefonds

48
Der Hof nahm auf der Grundlage der von den nationalen Behörden verwendeten Risikosätze eine Schätzung des Betrags der Überkapitalisierung bei Garantiefonds zum 31. Dezember 2013 vor. Aus den Berechnungen in ***Anhang I*** geht hervor, dass der Gesamtbetrag der bis Ende 2013 vergebenen Garantien für alle im Zeitraum 2007-2013 eingesetzten Finanzinstrumente mit einem in die Fonds eingezahlten Kapital von insgesamt rund 50 Millionen Euro hätte abgedeckt werden können. Tatsächlich waren aber rund 420 Millionen Euro investiert worden. Dies zeigt, dass Ende 2013 eine massive Überkapitalisierung bestand: Die investierten Beträge waren achtmal höher als tatsächlich erforderlich.

Es wurden auch Beispiele für vorsichtige Ansätze bei der Fondskapitalisierung festgestellt

49
Obwohl die italienische Region Apulien die potenzielle Nachfrage überschätzte, verwendete sie einen vorsichtigen schrittweisen Ansatz und begrenzte die Zahlungen in den Fonds auf 20 % des geschätzten Fondskapitals, um eine Überkapitalisierung zu vermeiden. Wie sich erwiesen hat, entsprach diese Entscheidung in etwa den vergebenen Garantien (siehe Ziffer 55). Ein solcher Ansatz wurde auch in anderen italienischen Regionen (Kampanien und Molise) verfolgt.

50
Ähnliches wurde in Frankreich (Korsika) festgestellt. Nur die Hälfte des ursprünglich vorgesehenen Fondskapitals wurde tatsächlich in den Fonds eingezahlt, entsprechend den vergebenen Garantien. Dennoch lässt sich unter Berücksichtigung des Risikosatzes feststellen, dass die Finanzinstrumente in Italien (Apulien) und Frankreich (Korsika) auch mit einer weit geringeren Kapitalausstattung voll funktionsfähig gewesen wären.

Erbrachten die Finanzinstrumente im Zeitraum 2007-2013 gute Leistungen?

51

Damit Finanzinstrumente gute Leistungen erbringen, sollten bestimmte Voraussetzungen gegeben sein. Nur wenn ausreichende Mittel der Finanzinstrumente die Endempfänger rechtzeitig erreichen, funktionieren die Instrumente wie erwartet und entfalten dann ihren vollständigen potenziellen Nutzen (revolvierender Effekt und Hebelwirkung). Vom EU-Rechtsrahmen sollte erwartet werden, dass er angemessene Bestimmungen zur Schaffung von Anreizen für das Erreichen dieser Nutzeffekte enthält. Die rechtzeitige Einrichtung der Finanzinstrumente während des Programmplanungszeitraums sollte ebenfalls dazu beitragen, diese erwarteten Vorteile zu erreichen. Zudem sollte es Begleitsysteme geben, die zuverlässige Daten produzieren, damit beurteilt werden kann, ob die Instrumente ihre Ergebnisse erreichen.

52

Der Hof bewertete, ob diese Grundvoraussetzungen für die Leistungserbringung vorhanden waren, als die Finanzinstrumente im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingesetzt wurden. Insgesamt stellte er fest, dass dies nicht der Fall war.

Die Finanzinstrumente erbrachten hinsichtlich des revolvierenden Effekts unzureichende Leistungen

53

Im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2013 wurde betont, dass im Kohäsionsbereich Endempfänger nur wenig Unterstützung durch Finanzinstrumente erhalten[36]. Es wurde darauf hingewiesen, die Auszahlungsquoten seien „immer noch zu niedrig, um davon ausgehen zu können, dass alle verfügbaren Mittel zumindest einmal verwendet werden“. Im Zuge dieser Prüfung wurde bestätigt, dass dies auch der Situation im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums entspricht. Bis zum 31. Dezember 2013 wurden nur 45 % des Fondskapitals der Finanzinstrumente (Kredit- und Garantiefonds) in Höhe von 700 Millionen Euro tatsächlich an Endempfänger als Kredite ausgezahlt oder als Garantien vergeben.

54

Eine der wichtigsten Wirkungen, die von Finanzinstrumenten erwartet werden kann, besteht im Erreichen eines revolvierenden Effekts. Es gibt aber keine Rechtsvorschriften bezüglich des Ausmaßes des revolvierenden Effekts, und unzureichende Auszahlungsquoten können dazu führen, dass sich revolvierende Effekte verzögern. Im Zuge der Prüfung wurde dies auch für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums bestätigt.

36 Siehe Ziffern 5.33-5.36: Laut den jüngsten Angaben der Kommission waren nur 37 % der 8,4 Milliarden Euro, die von 2007 bis Ende 2012 in Finanzinstrumente eingezahlt wurden, tatsächlich an die Endempfänger ausgezahlt oder als Garantien an sie vergeben worden.

Die durch die Garantiefonds erreichten revolvierenden Effekte waren bis dato unzureichend

55

Garantiefonds haben das Potenzial, durch eine Mehrfachnutzung des verfügbaren Kapitals einen Multiplikatoreffekt zu erzielen. Dadurch ist es möglich, mehr Garantien bereitzustellen, als Kapital verfügbar ist. Die in den Mitgliedstaaten erreichte Multiplikatorwirkung bzw. der revolvierende Effekt war aber unzureichend. Aus den Daten des Hofes geht hervor, dass sich dieser für die elf bestehenden Garantiefonds Ende 2013 auf 0,53 belief, wie ***Tabelle 2*** zu entnehmen ist.

56

Der revolvierende Effekt für einige italienische Garantiefonds (Basilikata, Kalabrien, Sizilien und Umbrien) war besonders niedrig. Nur bei drei der in ***Tabelle 2*** aufgeführten Garantiefonds (in Italien – Kampanien, Molise und Apulien) wurden mehr Garantien als Fondskapital vergeben, sodass nur ein geringer revolvierender Effekt erreicht wurde.

Tabelle 2

Revolvierender Effekt der Garantiefonds

Mitgliedstaat/Region	Bis zum 31.12.2013 maximal in den Fonds eingezahlter Betrag (Millionen Euro) A	Endempfängern insgesamt garantierte Beträge bis zum 31.12.2013 (Millionen Euro) B	Revolvierender Effekt (Multiplikator; 31.12.2013) B/A	Programmierter maximaler Multiplikator
Bulgarien	171,29	50,00 [1]	0,29	5
Frankreich (Korsika)	0,60	0,40	0,67	3
Italien (Sizilien)	37,63	5,48	0,15	3 [2]
Italien (Apulien)	5,00	6,58	1,32	12,5 [2]
Italien (Latium)	2,50	0,92	0,37	12,5
Italien (Kampanien)	2,25	3,26	1,45	12,5
Italien (Umbrien)	4,80	0,00	0	3
Italien (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Italien (Basilikata)	14,86	1,70	0,11	3
Italien (Kalabrien)	10,00	1,68	0,17	2
Rumänien	220,00	177,17	0,81	5
INSGESAMT	**473,80**	**249,64**	**0,53**	**-**

1 Bis zum 30. April 2014 vergebene Garantien.

2 Die maximale Höhe des Multiplikators wurde sowohl in Apulien als auch in Sizilien auf 12,5 festgesetzt. Allerdings wurde der Fondskapitalbetrag in Apulien auf der Grundlage dieses Multiplikators ermittelt, während in Sizilien der Multiplikator 3 verwendet wurde.

Quelle: Daten aus den Unternehmensplänen, den einschlägigen jährlichen Zwischenberichten 2013 und Berechnung des Hofes.

57
Bulgarien reduzierte das Fondskapital 2013 um mehr als ein Viertel (von 171,29 auf 121 Millionen Euro), und Rumänien reduzierte es 2014 um fast die Hälfte (von 220 auf 115 Millionen Euro). Entsprechende Mittel des ELER wurden vom Garantiefonds zu den Zuschussanteilen der jeweiligen Investitionsmaßnahmen zurückübertragen. Diese Verringerungen des Fondskapitals führten zu einer Steigerung der Multiplikatorwirkung/des revolvierenden Effekts.

58
Unter Berücksichtigung dieser Verringerungen und auf der Grundlage einer Schätzung der in den ersten drei Quartalen des Jahres 2014 vergebenen Garantien ist festzustellen, dass bis zum 30. September 2014 bei allen elf bestehenden Garantiefonds keine Multiplikatorwirkung erreicht wurde. Die Werte liegen noch immer weit unter den von den Mitgliedstaaten selbst angestrebten Multiplikatorwerten (siehe ***Tabelle 2***, letzte Spalte) und unter den Werten, die in ***Anhang I*** wiedergegeben sind. Dies bedeutet, dass das in die Garantiefonds eingezahlte Kapital den Betrag der an Endempfänger vergebenen Garantien nach wie vor überschritt, sodass das Potenzial des Instruments gemindert wurde.

Bei Kreditfonds ist der revolvierende Effekt ebenso niedrig

59
Aus den Daten des Hofes geht hervor, dass sich die durchschnittliche Auszahlungsquote für die zwei aktiven Kreditfonds Ende 2013 auf 0,75 belief, wie ***Tabelle 3*** zu entnehmen ist.

60
In Griechenland wurden bis Mitte 2014 de facto keine Kredite vergeben. Betreffend Litauen und Lettland wird durch die Zahlen verschleiert, dass die Fonds nicht kontinuierlich zum Einsatz kamen. In Litauen war seit dem 1. Quartal 2012 kein einziger Vertrag unterzeichnet worden (siehe Ziffer 45). Es wurden keine Anstrengungen unternommen, um die Fondsbedingungen an die Markterfordernisse anzupassen. Die Situation in Lettland war ähnlich: Seit Juni 2012 waren keine neuen Kredite vergeben worden. Die Lösung in Litauen und Lettland bestand darin, das Fondkapital schrittweise zu reduzieren – um rund drei Viertel bzw. zwei Drittel bis Ende 2013. Diese Reduzierungspraxis wurde 2014 fortgesetzt.

Tabelle 3

Auszahlungsquote der Kreditfonds

Mitgliedstaat/Region	Bis zum 31.12.2013 maximal in den Fonds eingezahlter Betrag (Millionen Euro)	Endempfängern insgesamt ausgezahlte Beträge bis zum 31.12.2013 (Millionen Euro)	Auszahlungsquote auf der Grundlage des bis zum 31.12.2013 maximal in den Fonds eingezahlten Betrags
Lettland[1]	37,60[2]	28,25	0,75
Litauen	52,45	39,05	0,74
INSGESAMT	**90,05**	**67,30**	**0,75**

1 Unter Zugrundelegung des Wechselkurses der lettischen Zentralbank: 1 Euro = 0,702804 LVL.

2 Schätzung des Hofes auf der Grundlage der vierteljährlichen Erklärungen Lettlands einschließlich des 4. Quartals 2013.

Quelle: Daten aus den einschlägigen jährlichen Zwischenberichten 2013 und Berechnung des Hofes.

61
Bei Kreditfonds kann der revolvierende Effekt erst dann eintreten, wenn ein Kredit vom Endempfänger zurückgezahlt wurde. Bezüglich dieser Fonds ermittelte der Hof, dass sich bis Ende 2013 kein revolvierender Effekt einstellte.

Eine Hebelwirkung tritt selten ein, und einige Fonds wurden zu spät eingerichtet

62
In ihrer Antwort auf den Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2013 (Ziffer 5.36) betonte die Kommission die Beschränkungen eines einzelnen Indikators wie der Auszahlungsquote als Instrument zur Leistungsbewertung der Finanzinstrumente. Sie vertrat die Auffassung, „dass sich die Leistungsbewertung auch darauf konzentrieren sollte, welche Ergebnisse durch kofinanzierte Finanzierungsinstrumente erreicht werden, einschließlich deren revolvierende Effekte und Hebelwirkungen“.

Eine Hebelwirkung tritt selten ein

63
Finanzinstrumente sollen öffentlichen Fördermitteln eine Hebelwirkung verleihen, indem sie Anreize für eine Beteiligung des Privatsektors schaffen. Wenn beispielsweise für jeden aus öffentlichen Quellen bereitgestellten Euro ein Euro an privaten Mitteln bereitgestellt wird, führt dies zu einer Verdoppelung des Betrags, der den Endempfängern zugutekommt. Es besteht aber keine rechtliche Verpflichtung, einen bestimmten Anteil privater Beteiligung (Hebelwirkung) zu erreichen.

64
Laut Artikel 223 der Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung[37] stellen Finanzierungsinstrumente darauf ab, „eine Hebelwirkung des Beitrags der Union zu erreichen, indem eine Gesamtinvestition ausgelöst wird, die den Beitrag der Union übersteigt“. „Die Hebelwirkung der Unionsmittel entspricht dem Quotienten aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags“, heißt es weiter[38]. Allerdings wird im Rahmen dieses Konzepts im Zusammenhang mit dem ELER von den Mitgliedstaaten bereitgestellte normale öffentliche Kofinanzierung als Teil der Hebelwirkung betrachtet, auch wenn keinerlei private Finanzierungsmittel mobilisiert wurden.

65
In der Dachverordnung[39] wird die „erwartete Hebelwirkung“ definiert als „eine Schätzung der zusätzlichen öffentlichen und privaten Mittel, die durch das Finanzinstrument bis hinunter auf die Ebene des Endbegünstigten eventuell aufzubringen sind“. Im Einklang mit diesem Konzept betrachtet der Hof im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung die Hebelwirkung als die Menge der (öffentlichen und privaten) Mittel in Euro, die zur Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums für jeden Euro öffentlicher Mittel (der EU und der Mitgliedstaaten) als Garantie bereitgestellt oder ausgezahlt wurden. Daher berechnete der Hof die Hebelwirkung[40] wie folgt:

$$\frac{\text{Finanzmittel für Endempfänger}}{\text{Öffentliche Beiträge}}$$

37 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

38 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

39 Siehe Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

40 Siehe Sonderbericht Nr. 2/2012, Ziffer 102.

66

Die Mitgliedstaaten haben wenig unternommen, um eine Hebelwirkung zu erreichen. Bei den Prüfbesuchen des Hofes zeigte sich, dass beispielsweise in Lettland, Litauen und Italien (Sizilien) keine solche Wirkung erreicht wurde, da durch den Einsatz der Finanzinstrumente kein zusätzliches privates Kapital für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums mobilisiert wurde. Eine gewisse Hebelwirkung wurde in Frankreich (Korsika), Italien (Apulien) und Rumänien festgestellt. Sie betraf den Anteil der an Endempfänger vergebenen Kredite, der nicht durch Garantien abgedeckt war[41].

67

Griechenland und Italien (Umbrien)[42] waren die einzigen Mitgliedstaaten, in denen die Fonds ausdrücklich angelegt wurden, um eine Hebelwirkung herbeizuführen. In Griechenland wurde erwartet, dass eine gewisse Hebelwirkung erreicht würde, da zusätzlich zum öffentlichen Beitrag eine private Bank als Kofinanzierungspartner fungierte[43]. Tatsächlich allerdings wurde bis Mitte 2014 keine derartige Wirkung erreicht, da kein Kredit vergeben worden war.

41 Beispiel: Die Garantie in Frankreich (Korsika) deckt 65 % des Kredits ab; in Rumänien kann dieser Anteil bis zu 80 % betragen.

42 In Italien (Umbrien) ist dem Unternehmensplan eines nicht vor Ort geprüften Garantiefonds zu entnehmen, dass mindestens 20 % der Fondsmittel aus dem Privatsektor stammen müssen.

43 Das in den Kreditfonds investierte Gesamtkapital betrug 253,025 Millionen Euro. Davon belief sich der öffentliche Anteil auf 115 Millionen Euro und der von der Piraeus Bank investierte private Anteil auf 138,025 Millionen Euro.

Kasten 7

Schätzung der Hebelwirkung durch den Hof

Ausgehend von der Stichprobe der im Rahmen der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten/Regionen, wurde die folgende Hebelwirkung festgestellt:

	Korsika (GF)	Griechenland (KF)	Litauen (KF)	Apulien (GF)	Rumänien (GF)	Sizilien (GF)
Hebelwirkung (Betrag des vergebenen Kredits/ ins Finanzinstrument eingezahltes Kapital)	1,47	Noch nicht erreicht	n. z.	2,24	1,41[1]	0,28

1 In dieser Tabelle dient ein maximales Fondskapital in Höhe von 220 Millionen Euro als Berechnungsgrundlage.

Einige Finanzinstrumente wurden zu spät eingerichtet

68

Mehrere Finanzinstrumente wurden erst spät eingerichtet, was ihre Leistung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 schwächte. Dies war in Frankreich (Korsika) (Juni 2012) und Bulgarien (Februar 2012) der Fall, insbesondere aber in Griechenland und Italien (Kalabrien) (siehe ***Kasten 8***).

Kasten 8

In Griechenland und Italien (Kalabrien) wurde die Leistung der Fonds aufgrund des Zeitpunkts ihres Einsatzes geschwächt

Die griechische Verwaltungsbehörde legte im Januar 2011 einen Vorschlag zur Einrichtung eines Kreditfonds vor, der von der Europäischen Kommission im Mai 2011 genehmigt wurde. Es wurde erwartet, dass mithilfe des Fonds eine Liquiditätsverbesserung für Investoren und Unternehmer im Agrarbereich erreicht würde. Tatsächlich nahm der Kreditfonds seine Tätigkeit erst im Januar 2014 auf. Im spezifischen Kontext einer akuten Wirtschaftskrise, die nach Angaben der nationalen Behörden die Erklärung für die Verzögerungen darstellte, wurde der Kreditfonds erst zwei Jahre vor Ende des Programmplanungszeitraums (Ende 2015) eingesetzt. Dies schwächte die Leistung, die er im Gesamtzeitraum 2007-2013 erbrachte.

Der Hof stellte fest, dass in Italien (Kalabrien) zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Fonds verwaltungstechnisch eingerichtet und das Fondskapital eingezahlt wurde, und dem Zeitpunkt, zu dem die ersten Garantien vergeben wurden, ein großer Abstand lag. Der Garantiefonds wurde 2010 eingerichtet, doch die ersten Garantien wurden erst 2013 vergeben.

Im Rahmen der Begleitung von Finanzinstrumenten im Zeitraum 2007-2013 wurden nicht genug relevante Informationen über die erbrachten Leistungen vorgelegt

69

Nach Ansicht des Hofes lässt sich die Leistung von Finanzinstrumenten anhand der folgenden Hauptindikatoren messen:

- Hebelwirkung,
- revolvierender Effekt[44],
- Ausfallquoten.

70

Diese Indikatoren liefern leistungsbezogene Informationen. Der Hof stellte fest, dass der Rechtsrahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums keine spezifischen Zielvorgaben oder Indikatoren enthielt, um Wirksamkeit und Wirkung der Finanzinstrumente zu messen, und dass die Mitgliedstaaten vor allem Auszahlungsquoten überwachten. Die Mitgliedstaaten verfügten über vollständige Listen der betroffenen Endempfänger[45], doch legten sie keine Leistungs- oder Ergebnisindikatoren fest, um die Leistung anhand der drei Kriterien (revolvierender Effekt, Hebelwirkung und Ausfallquote) zu überwachen.

71

Der Hof ermittelte auch Fälle, in denen die der Kommission vorgelegten jährlichen Zwischenberichte nicht immer vollständig oder zuverlässig waren (siehe ***Kasten 9***).

44 Diese beiden Leistungsindikatoren (Hebelwirkung und revolvierender Effekt) werden auch von der Kommission als relevant angesehen (siehe Ziffer 62).

45 Diese Listen enthielten auch Angaben zu den betroffenen Maßnahmen, zum Betrag der Kredite, zum Betrag der Garantien (falls zutreffend), zu den Währungen, zum aktuellen Stand der Kredite (Stand der Rückzahlung) usw.

Kasten 9

Berichterstattung nicht vollständig und zuverlässig

Rumänien schloss die Beträge für nicht förderfähige Garantien ein (siehe auch ***Kasten 10***) und meldete Garantien, die annulliert worden waren, ohne dass Kredite vergeben worden waren. Rumänien meldete auch Garantien, die nicht in Kraft getreten waren, da die Garantieprovision von den Endempfängern nicht gezahlt worden war.

Litauen schloss Kredite ein, die nie in Kraft getreten waren, da die Verträge aufgehoben wurden, und Frankreich (Korsika) meldete Daten, die den zertifizierten Informationen in der Datenbank des Fondsverwalters nicht entsprachen.

Gab es im Zeitraum 2007-2013 angemessene Bestimmungen für die Liquidation und den Ausstieg?

72

Die Verwaltung von Finanzinstrumenten entspricht weder auf der Ebene der mitgliedstaatlichen Verwaltungen noch auf Endempfängerebene dem üblichen System der Zuschussverwaltung. Die Finanzinstrumente bedurften einer völlig neuen Architektur in den Mitgliedstaaten, insbesondere, um den Artikeln 50 bis 52 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 zu entsprechen. Die Hauptmerkmale dieser spezifischen Architektur für Finanzinstrumente sind die Strategien zur Liquidation und zum Ausstieg.

73

Außerdem ist in den Rechtsgrundlagen für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums vorgeschrieben, dass in wichtigen Unterlagen (Unternehmensplänen und Finanzierungsvereinbarungen) Strategien zur Liquidation und zum Ausstieg enthalten sein müssen. Daher sollten für die Liquidation der Finanzinstrumente am Ende des Programmplanungszeitraums (31. Dezember 2015) klare Vorschriften vorhanden sein, und es sollten Bestimmungen festgelegt werden, um zu verhindern, dass verbleibende Mittel für andere Zwecke als das ursprünglich mit der EPLR-Maßnahme verfolgte Ziel zur Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzt werden. Sie sollten auch nur zugunsten von Einzelunternehmen verwendet werden. Schließlich sollte die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand geben, um ihren Verwaltungsaufwand zu verringern, und es sollte ein angemessenes Risikomanagementsystem eingeführt werden, um spezifischen mit Finanzinstrumenten verbundenen Risiken (etwa im Zusammenhang mit dem Schutz öffentlicher Mittel) entgegenzuwirken.

74

Der Hof bewertete die von Mitgliedstaaten und Kommission zur Einhaltung dieser Anforderungen verfolgten Ansätze und stellte fest, dass sowohl klare Vorschriften als auch Leitlinien der Kommission fehlten.

Der Abschluss war noch nicht gut vorbereitet worden, und die Bestimmungen wurden von den Mitgliedstaaten und der Kommission unterschiedlich ausgelegt

75

Die Programme werden am Ende des Programmplanungszeitraums für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 abgeschlossen. In diesem Zusammenhang wird ermittelt, welche mit Finanzinstrumenten verbundenen Ausgaben förderfähig sind und welche Beträge die Mitgliedstaaten dementsprechend behalten können (als Restbeträge der ursprünglichen Zahlungen für Finanzinstrumente) (siehe Ziffer 33). Außerdem wird entschieden, welche Bestimmungen bezüglich Ausstieg und Liquidation in Kraft treten. Der Hof stellte fest, dass dieser entscheidende Vorgang weder von den Mitgliedstaaten noch von der Kommission sorgfältig vorbereitet worden war.

76

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 haben Kommission und Mitgliedstaaten die einschlägigen Vorschriften für Finanzinstrumente in unterschiedlicher Weise ausgelegt, insbesondere im Fall von Garantiefonds. In den Rechtsvorschriften werden zwei Kategorien von Garantien als förderfähig betrachtet: freigegebene und laufende Garantien. Die Kommission gab an, dass alle freigegebenen Garantien beim Abschluss förderfähig sind. Laut Kommission sind laufende Garantien nicht vollständig förderfähig, sondern es muss beim Abschluss ein „Risikosatz“ auf sie angewendet werden, was zu einer Verringerung der Beträge führt, die die Mitgliedstaaten behalten können.

77

Der Hof stellte fest, dass der Ansatz der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in diesem Punkt mit der Auslegung im Leitfaden der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung übereinstimmte, diese Auslegung jedoch nicht durch den Wortlaut der Rechtsvorschriften gestützt wird. Die im Rahmen der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten legten diese Vorschriften unterschiedlich aus. Italien war der Auffassung, diesen Satz auf alle (freigegebenen und laufenden) Garantien anwenden zu müssen, während Frankreich (Korsika) und Rumänien keinerlei Satz anwenden wollten.

Mangelnde Klarheit in Bezug auf die Bestimmungen für den Ausstieg

78

Derzeit bestehen für die Mitgliedstaaten keine präzisen Bestimmungen in Bezug auf den Ausstieg und die Liquidation. Die EU-Vorschriften zur Entwicklung des ländlichen Raums sehen lediglich vor, dass Mittel, die nach dem für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum geltenden Endtermin für die Förderfähigkeit in das Vorhaben zurückgeführt werden, von den Mitgliedstaaten zugunsten von Einzelunternehmen verwendet werden müssen. Alle im Rahmen der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten waren der Auffassung, dass die Zukunft aller geprüften Fonds noch ungewiss war: Es war nicht klar, ob, wie lange und zu welchem Zweck die Fonds weitergeführt würden.

79

Der Auslegung der Kommission zufolge[46] können Einzelunternehmen außerhalb des Bereichs der Entwicklung des ländlichen Raums und des Agrarsektors Fördermittel erhalten, doch war keine klare Definition dieser Einzelunternehmen verfügbar. Nach Auffassung des Hofes besteht das Risiko, dass ursprünglich im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums für potenzielle Begünstigte der Agrarpolitik vorgesehene Ressourcen in Sektoren übertragen werden, die nicht mit der Entwicklung des ländlichen Raums in Zusammenhang stehen.

80

Schließlich stellte der Hof fest, dass die Kommission nicht beabsichtigte, die Einhaltung dieser Bestimmung im Zeitraum nach dem Abschluss zu überwachen, um sicherzustellen, dass das Finanzierungskapital und die rückfließenden Mittel von den Mitgliedstaaten mittel- und langfristig nicht für andere Zwecke als zugunsten von Einzelunternehmen eingesetzt werden.

Besteht innerhalb des Rechtsrahmens für den Zeitraum 2014-2020 das Potenzial für die Herbeiführung der notwendigen Verbesserungen im Hinblick auf Finanzinstrumente?

81

Ein neuer Rechtsrahmen für die Politik in den Bereichen Soziales, Fischerei, Kohäsion und Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2014-2020 wurde Ende 2013 angenommen. Im Einklang mit der Haushaltsordnung[47] sind in der Dachverordnung für den Zeitraum 2014-2020 für Fälle der geteilten Mittelverwaltung Grundsätze vorgesehen, die in allen Bereichen eingehalten werden müssen, wenn es um Finanzinstrumente geht. Der Hof bewertete, inwiefern diese rechtlichen Änderungen die Leistung der Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums steigern könnten.

Es gibt im neuen Rechtsrahmen einige bemerkenswerte Verbesserungen, ...

82

Der Hof stellte fest, dass der Rechtsrahmen für Finanzinstrumente bestimmte Verbesserungen beinhaltet, insbesondere:

- verpflichtende Ex-ante-Bewertungen für alle Instrumente, was u. a. zu einer besseren Schätzung des erforderlichen Fondskapitals führen soll;
- zeitlich gestaffelte Zahlungen, die mit dem Stand der tatsächlichen Auszahlungen an die Endempfänger der Kreditfonds verknüpft sind, oder bei Garantiefonds mit der tatsächlichen Inanspruchnahme. Dies soll das Überkapitalisierungsrisiko verringern;
- die Möglichkeit, auf verschiedenen Ebenen (national, regional, transnational oder grenzübergreifend) unterschiedliche Arten von Finanzinstrumenten einzurichten, z. B. im Wege von Dachfonds (Holdingfonds[48]), spezifischen maßgeschneiderten oder Standardinstrumenten (beides von den Mitgliedstaaten einzurichten) oder im Wege von Beiträgen zu Instrumenten auf EU-Ebene;
- von Anfang an verpflichtende Berichterstattung, u. a. zu einer Reihe von Indikatoren, die mit der Haushaltsordnung verknüpft sind[49].

46 Stellungnahme des Rechtsreferats der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in einem Vermerk an die Prüfer vom 8. Oktober 2014.

47 Artikel 139 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

48 Fonds, die eingerichtet werden, um Finanzmittel in Wagniskapitalfonds, Garantiefonds, Kreditfonds oder Fonds bzw. andere Anreizsysteme zu investieren, die Kredite, Garantien für rückzahlbare Investitionen oder entsprechende Instrumente bereitstellen.

49 Beispielsweise müssen die Verwaltungsbehörden als Anhang zum jährlichen Zwischenbericht einen speziellen Bericht über Vorhaben vorlegen, in denen Finanzinstrumente zum Einsatz kommen. Durch eine Reihe von Elementen (Hebelwirkung, Leistung) soll die Berichterstattung mit der Haushaltsordnung in Einklang gebracht werden. Bezüglich des ELER stellt diese Berichterstattung eine Neuerung dar.

... doch bestimmte Hindernisse bestehen nach wie vor

83

Der Hof ermittelte ein nach wie vor bestehendes Überkapitalisierungsrisiko für Finanzinstrumente. Außerdem wurden die Voraussetzungen, die zur Sicherstellung ihrer langfristigen Auswirkungen erforderlich sind, immer noch nicht geschaffen. Der Hof stellte auch fest, dass leistungsbezogene Themen im EU-Rechtsrahmen für 2014-2020 immer noch nicht angemessen berücksichtigt werden und dass das Risiko besteht, dass Finanzinstrumente weiterhin in zu starkem Maße von Zuschussregelungen abhängen.

Eine Überschätzung des erforderlichen Kapitals und darauf folgend eine Überkapitalisierung der Fonds sind Risiken, die nach wie vor bestehen

84

Die neue Bestimmung zu zeitlich gestaffelten Zahlungen (Artikel 41 der Dachverordnung) sieht vor, dass Zahlungen aus dem Haushalt des ELER ins Fondskapital von der Ausgabentätigkeit der Finanzinstrumente abhängen. Möglicherweise wird die Überkapitalisierung durch diese Bestimmung eingeschränkt, es besteht jedoch immer noch das Risiko, dass dies für eine Lösung des Problems, dass Mittel in Fonds „geparkt" werden[50], um die Anwendung der Regelung zur Aufhebung von Mittelbindungen zu umgehen, nicht ausreicht.

85

Einer der wichtigsten Zwecke der neuen obligatorischen Ex-ante-Bewertung besteht darin, zu quantifizieren, in welchem Umfang Mittel für Finanzinstrumente gebunden werden sollten. Die Qualität dieser Bewertung ist daher von entscheidender Bedeutung, da sie direkte finanzielle Auswirkungen hat. Die geltenden Rechtsvorschriften sehen nicht vor, dass die Kommission diese Qualität überprüfen muss.

86

Den Erfahrungen aus dem Zeitraum 2007-2013 zufolge besteht das Risiko, dass die neue Bestimmung zu zeitlich gestaffelten Zahlungen möglicherweise nicht ausreicht, um sicherzustellen, dass die Fonds nicht zu groß werden – insbesondere, wenn die Ex-ante-Bewertungen nicht angemessen sind. Der Betrag der ersten 25 %-Tranche[51] hängt vom im Rahmen der einschlägigen Finanzierungsvereinbarung für das Finanzinstrument gebundenen Betrag ab (siehe ***Tabelle 4***).

50 In Italien (Sizilien) beispielsweise wurden kontinuierlich Garantien geleistet, doch wurde insgesamt nur ein geringer Anteil des Kapitals tatsächlich verwendet. Der Garantiefonds funktionierte also als Fonds, in dem Mittel „geparkt" wurden.

51 Gemäß der Dachverordnung darf jeder im Rahmen des Programms an das Finanzinstrument gezahlte Betrag höchstens 25 % des Gesamtbetrags der für das Finanzinstrument festgelegten Programmbeiträge betragen.

Tabelle 4

Potenzielle Auswirkungen zeitlich gestaffelter Zahlungen (Millionen Euro)

	Betrag der im Rahmen der einschlägigen Finanzierungsvereinbarung geplanten Mittelbindung für das Finanzinstrument	Zwischenzahlung, die einer 25 %-Obergrenze unterliegt	Multiplikator	In Form von Garantien bereitzustellender Höchstbetrag	Zuletzt als Garantien vergebene Beträge	Als Prozentsatz des Höchstbetrags
Bulgarien	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Italien (Apulien)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Italien (Sizilien)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

Das Risiko, dass Finanzinstrumente zu spät eingerichtet werden, bleibt bestehen

87

Der rechtzeitige Einsatz eines Finanzinstruments zu einem frühen Zeitpunkt im Programmplanungszeitraum ist eine Grundvoraussetzung für die Förderung seiner Leistung im Verlauf des gesamten Programmplanungszeitraums. Der Hof ist der Auffassung, dass die Art und Weise, in der im Dezember 2015 der Rechnungsabschluss der derzeitigen Finanzinstrumente durchgeführt wird, Auswirkungen darauf haben wird, ob und wie unter dem neuen Rechtsrahmen Finanzinstrumente eingerichtet werden. Da bis zum 1. Dezember 2014 keine EPLR genehmigt und keine Ex-ante-Bewertungen für die neuen Finanzinstrumente abgeschlossen worden waren, bestand insgesamt ein hohes Risiko, dass diese erst ab 2016 eingesetzt würden und dass somit die Zeitspanne, in der sie funktionsfähig sein könnten, reduziert würde.

Risiko, dass die langfristigen Auswirkungen unzureichend berücksichtigt werden

88

Der Hof stellte fest, dass einige Mitgliedstaaten wie beispielsweise Litauen und Lettland Finanzinstrumente einsetzten, um auf punktuelle Schwierigkeiten zu reagieren, die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgerufen worden waren. Allerdings stellten die Fonds ihre Tätigkeit ein, als sich die Lage an den Finanzmärkten dieser Staaten verbessert hatte (siehe Ziffern 45 und 60). Wenn durch rückzahlbare Instrumente dieser Art erhebliche Auswirkungen erreicht werden sollen, müssen sie jedoch über einen langen Zeitraum hinweg aktiv sein. In Korsika waren die Garantien auf 60 Monate beschränkt, auch wenn der Kredit über einen längeren Zeitraum lief. In ihrer kürzlich veröffentlichen Mitteilung (siehe Ziffer 8) betonte die Kommission auch die Notwendigkeit, langfristiges Wachstum angemessen zu berücksichtigen und langfristige Investitionsprojekte zu fördern.

89

Nach Auffassung des Hofes besteht eine Voraussetzung für eine langfristige Tätigkeit der Finanzinstrumente darin, dass klare Übergangsregeln zwischen Programmplanungszeiträumen festgelegt wurden, um Unterbrechungen zu vermeiden, die mit der Verwaltung der Programmplanungszyklen zusammenhängen. Der neue Rechtsrahmen enthält keine dahin gehende Bestimmung.

Hebelwirkung und revolvierender Effekt: leistungsbezogene Themen nicht angemessen berücksichtigt

90

Der Hof stellte fest, dass die Leistung im Zeitraum 2007-2013 nicht überwacht wurde (siehe Ziffern 69-70). Es lagen daher keine nützlichen Informationen vor, die in ein Verfahren zur Erfahrungsauswertung für den nächsten Programmplanungszeitraum hätten einfließen können.

91

Im neuen Rechtsrahmen ist nach wie vor keine obligatorische private Beteiligung (Hebelwirkung) vorgeschrieben, und in den neuen Rechtsgrundlagen werden keine angemessenen Zielvorgaben gemacht oder Daten zur Berechnung von Indikatoren für die Hebelwirkung bereitgestellt. Der Hof ist der Auffassung, dass sich das Konzept der Hebelwirkung, so wie es in Ziffer 64 beschrieben ist, für Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2014-2020 nicht eignet[52].

52 Artikel 59 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487): „Die ELER-Beteiligung wird auf der Grundlage der förderfähigen öffentlichen Ausgaben berechnet."

92

Außerdem sieht der neue Rechtsrahmen keine vertraglich verbindlichen Mindestzeiträume vor, in denen Mittel revolvieren. Gemäß Artikel 45 der Dachverordnung müssen die an Finanzinstrumente zurückgezahlten Mittel während eines Zeitraums von mindestens acht Jahren im Einklang mit den Zielen des Programms bzw. der Programme eingesetzt werden. Zwar ist die Festlegung eines solchen Mindestzeitraums zu begrüßen, doch ermöglicht die Bestimmung eine Verringerung des Fondskapitals und eine Wiederverwendung dieser Mittel aus Finanzinstrumenten als Zuschüsse. Somit wird der Vorteil, den das revolvierende System bietet, begrenzt.

Es besteht das Risiko, dass die Abhängigkeit der Finanzinstrumente von Zuschüssen im Zeitraum 2014-2020 bestehen bleibt

93

Im Rahmen früherer Prüfungen des Hofes im Bereich der ländlichen Entwicklung[53] wurden Probleme bezüglich der Art und Weise festgestellt, wie Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen verwaltet worden waren. Häufig lagen Mitnahme- oder Verdrängungseffekte und Mängel in den Auswahlverfahren vor. Die Maßnahme zur Förderung von Investitionen im Bereich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse erwies sich als die fehlerträchtigste Maßnahme[54]. Da im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten bei der Bewertung der Lebensfähigkeit von Projekten zusätzliche Fachkenntnisse zum Tragen kommen (siehe Ziffer 14), haben diese Instrumente das Potenzial, die in Bezug auf die Verwendung von Zuschüssen ermittelten Risiken zu mindern.

94

Ein Endempfänger, der die Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien bezüglich des Zugangs zu einem Finanzinstrument erfüllt, kann einen direkten Antrag stellen, ohne einen Antrag im Zusammenhang mit den Zuschussregelungen einreichen zu müssen. Dies bedeutet einen direkten Zugang zu Finanzinstrumenten. Im Gegensatz zu der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ermittelten Lage (siehe Ziffern 34-35) erweitert ein direkter Zugang den Interventionsbereich der Finanzinstrumente und somit auch ihre potenziellen Auswirkungen.

95

Laut einem Kommissionsleitfaden[55] für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 stellt die Möglichkeit des direkten Zugangs zu Finanzinstrumenten eine der wichtigsten Änderungen zwischen den beiden Programmplanungszeiträumen dar. Der Hof ist allerdings der Auffassung, dass die Umstellung vom indirekten zum direkten Zugang nicht auf den neuen Rechtsrahmen zurückgeführt werden kann, da in den für den Zeitraum 2007-2013 geltenden Rechtsgrundlagen[56] ein indirekter Zugang nicht vorgeschrieben war. Der Ansatz im Kohäsionsbereich schließt direkten Zugang ein, und die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung hat Regeln dafür festgelegt, wie Finanzinstrumente und Zuschüsse kombiniert werden können. Die GD AGRI ergriff im Zeitraum 2007-2013 keine ähnlichen Maßnahmen (siehe Ziffer 37).

53 Siehe z. B. Sonderbericht Nr. 8/2012 „Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele"; Sonderbericht Nr. 1/2013 „Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen?" und Sonderbericht Nr. 6/2013 „Haben die Mitgliedstaaten und die Kommission die Mittel für die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft effizient eingesetzt?" (http://eca.europa.eu).

54 Sonderbericht Nr. 23/2014 „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?" (http://eca.europa.eu).

55 Europäische Kommission; *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities* (Finanzinstrumente in ESIF-Programmen 2014-2020, ein kurzer Leitfaden für Verwaltungsbehörden), 2.7.2014.

56 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates und Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

96

Insgesamt kam der Hof zu dem Schluss, dass Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums nicht erfolgreich waren[57] und dass, auch wenn der Zeitraum 2014-2020 vielversprechendes Potenzial bietet, das Erreichen der gewünschten Wirkung eine große Herausforderung darstellen wird. Offenbar wurden die spezifischen Merkmale der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums nicht angemessen berücksichtigt, und auch der tatsächliche Bedarf wurde nicht bewertet. Der Hof stellte daher fest, dass der potenzielle Nutzen einer Abkehr von einer Kultur der Abhängigkeit von Zuschüssen („*grant dependency culture*")[58] durch den tatsächlichen Einsatz von Finanzinstrumenten im Zeitraum 2007-2013 nicht nachgewiesen worden war.

97

Der Hof stellte fest, dass der Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 das Potenzial für die Herbeiführung der notwendigen Verbesserungen bietet. Allerdings bleiben bestimmte den umfassenderen Einsatz von Finanzinstrumenten beeinträchtigende Hindernisse bestehen. Obwohl spezifische neue Bestimmungen eingeführt wurden, um das wiederkehrende Problem der Überkapitalisierung zu begrenzen, besteht das Risiko nach wie vor. Schließlich sind die zentralen leistungsbezogenen Themen Hebelwirkung und revolvierender Effekt noch nicht angemessen berücksichtigt worden (siehe Ziffern 81-95).

98

Der Hof stellte fest, dass die Argumente für die Einrichtung von Finanzinstrumenten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 nicht klar waren und dass eine Überkapitalisierung dieser Instrumente stattgefunden hatte (siehe Ziffern 21-50). Die Nachfrage nach Finanzinstrumenten im Zeitraum 2007-2013 war besonders niedrig, und es wird daher notwendig sein, in den kommenden Jahren spezifische Anreize für ihre Verwendung zu schaffen. Im Zeitraum 2007-2013 gab es nicht mehr wie im Zeitraum 2000-2006 eine eigenständige Maßnahme für „Finanzierungstechnik", und Finanzinstrumente konnten lediglich im Rahmen bestimmter Investitionsmaßnahmen zum Einsatz kommen. Die Möglichkeit, die Finanzinstrumente entweder als Teil einer Investitionsmaßnahme oder als eigenständige Maßnahme einzurichten, führt zu größerer Flexibilität bei der Verwaltung der investierten Mittel, während gleichzeitig die Verknüpfung mit Zuschüssen abgeschwächt wird. Im Rechtsrahmen für 2014-2020 ist diese Möglichkeit ebenfalls nicht vorgesehen.

Empfehlung 1

Um den Mitgliedstaaten verstärkte Anreize zu bieten, Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums einzurichten, sollte die Kommission ermitteln, welche Herausforderungen, spezifischen Merkmale und Hindernisse diesen Bereich kennzeichnen, und die Mitgliedstaaten aktiv auffordern, diese Instrumente einzusetzen, wo dies angemessen ist. Um die Nachfrage anzuregen, könnten die Mitgliedstaaten einen bestimmten Anteil des ELER-Haushalts für Finanzinstrumente vorsehen und dafür sorgen, dass diese Instrumente in klar definierten Situationen attraktiver sind als Zuschüsse.

99

Die Überkapitalisierung von Finanzinstrumenten war im Zeitraum 2007-2013 ein wiederkehrendes Problem, das zu einem überschüssigen Betrag in Höhe von 370 Millionen Euro führte (siehe Ziffer 48). Zwar wurden im Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 spezifische Bestimmungen (obligatorische Ex-ante-Bewertungen, zeitlich gestaffelte Zahlungen) eingeführt, um dieses Problem zu begrenzen, doch dürfte das Problem nach wie vor bestehen.

57 Siehe auch ***Anhang II*** des vorliegenden Berichts.

58 Europäische Kommission; *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020, a short reference guide for Managing Authorities* (Finanzinstrumente in ESIF-Programmen 2014-2020, ein kurzes Referenzdokument für Verwaltungsbehörden), 2.7.2014.

Empfehlung 2

Die Kommission sollte im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums Leitlinien zur Verfügung stellen und die Qualität der obligatorischen Ex-ante-Bewertungen der Finanzinstrumente, die als Hauptinstrument zur Vermeidung von Überkapitalisierung dienen sollen, aktiv fördern. Außerdem sollte der verwendete Risikosatz von den Mitgliedstaaten unter Zuhilfenahme angemessenen Fachwissens validiert werden.

100

Die Finanzinstrumente erbrachten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eine unzureichende Leistung (siehe Ziffern 70-71). Die Leistung war hinsichtlich der Erzeugung eines revolvierenden Effekts und einer Hebelwirkung zur Mobilisierung zusätzlicher privater Mittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums unzureichend. Das Berichterstattungsverfahren war nicht so gestaltet, dass die Tätigkeiten der Finanzinstrumente umfassend dargestellt und relevante Informationen zur erbrachten Leistung vorgelegt würden. Daher ist die Kommission ihren Aufsichtspflichten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung nicht angemessen nachgekommen. Allerdings haben die im Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Verbesserungen das Potenzial, die wichtigsten Mängel in der Berichterstattung zu beheben (siehe Ziffer 82).

Empfehlung 3

Um die Wirksamkeit der Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums zu steigern, sollte die Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 angemessene Standards und Zielvorgaben hinsichtlich der Hebelwirkung und des revolvierenden Effekts festlegen.

101

Finanzinstrumente müssen über längere Zeiträume hinweg funktionieren, um ihre volle Wirkung zu entfalten. Der Hof stellte fest, dass dieser Aspekt nur unzureichend beachtet worden war. Beispielsweise dienten Kreditfonds dazu, ein kurzfristig aufgetretenes Problem – mangelnde Liquidität – im Kontext der jüngsten Wirtschaftskrise zu lösen. Diese Fonds hatten daher trotz des erheblichen Verwaltungsaufwands, der zu ihrer Einrichtung erforderlich gewesen war, nur eine begrenzte Laufzeit.

Empfehlung 4

Um die langfristigen Auswirkungen von Finanzinstrumenten zu fördern, sollten Kommission und Mitgliedstaaten klare Vorschriften für den Übergang zwischen den Programmplanungszeiträumen festlegen. Die Mitgliedstaaten sollten die neuen Rechtsvorschriften so umsetzen, dass größtmögliche Flexibilität sichergestellt ist. In diesem Zusammenhang könnte die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, ein einziges Finanzinstrument einzurichten, das sowohl Kredite als auch Garantien vergeben kann, um Tätigkeit und kritische Masse des Instruments zu steigern.

102

Im Rahmen früherer Prüfungen des Hofes im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums wurden Probleme (Mitnahme- und Verdrängungseffekte und Mängel in den Auswahlverfahren) bei der Verwaltung der Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen festgestellt (siehe Ziffer 93). Finanzinstrumente haben das Potenzial, die im Zusammenhang mit der Verwendung von Zuschüssen ermittelten Risiken zu mindern.

Empfehlung 5

Die Mitgliedstaaten sollten bei der Bewertung von Finanzierungsanträgen insbesondere die potenziellen Mitnahme- oder Verdrängungseffekte berücksichtigen. Dazu sollten sie angemessene Indikatoren wie Rendite und Cashflow-Prognosen verwenden. Für förderfähige Tätigkeiten, bei denen ein besonders hohes Risiko in Bezug auf Mitnahme-/Verdrängungseffekte besteht, könnten Finanzinstrumente zur bevorzugten Option werden. Die Mitgliedstaaten sollten untersuchen, wie Zuschüsse und Finanzinstrumente kombiniert werden können, um die Mittel durch eine Optimierung von Hebelwirkung/revolvierendem Effekt so effizient wie möglich einzusetzen.

103

Schließlich gelangt der Hof zu dem Schluss, dass es im Zeitraum 2007-2013 keine präzisen Bestimmungen für die Berechnung des am Ende des Programmplanungszeitraums im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten zu zahlenden Restbetrags und für den Ausstieg gab, was hauptsächlich auf das Fehlen klarer diesbezüglicher Vorschriften der Kommission zurückzuführen war (siehe Ziffern 72-80).

Empfehlung 6

Die Kommission sollte rechtzeitig vor dem 2015 erfolgenden Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 operationelle Durchführungsbestimmungen vorlegen, die auch die Politik für den Ausstieg beinhalten.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Rasa BUDBERGYTĖ, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. März 2015 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Schätzung der Überkapitalisierung der Garantiefonds zum 31. Dezember 2013 anhand des Risikosatzes

	Bis zum 31.12.2013 in den Fonds eingezahlter Betrag (Euro)	Betrag der bis zum 31.12.2013 an Endempfänger vergebenen Garantien (Euro)	Höchste erwartete Ausfallquote	Zur Bestimmung des in den Fonds eingezahlten Betrags verwendeter Risikosatz (1/x)	Geschätzte Überkapitalisierung des Fonds (Euro)
Bulgarien	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0%	5,0	110 998 800,00
Frankreich (Korsika)	600 000,00	403 795,00	33,3%	3,0	465 401,67
Italien (Sizilien)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3%	3,0	35 800 546,59
Italien (Apulien)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0%	12,5	4 473 177,96
Italien (Latium)	2 500 000,00	920 105,60	8,0%	12,5	2 426 391,55
Italien (Kampanien)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0%	12,5	1 988 997,08
Italien (Umbrien)	4 800 000,00	0,00	33,3%	3,0	4 800 000,00
Italien (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3%	3,0	1 632 866,67
Italien (Basilikata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3%	3,0	14 293 336,67
Italien (Kalabrien)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0%	2,0	9 160 800,00
Rumänien	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0%	5,0	184 565 305,80
Insgesamt	**421 088 950,00**	**249 666 183,85**			**370 605 623,98**

Erforderliches Kapital (Euro)	50 483 326,02
(Faktor der) Überkapitalisierung	8,34

Quelle: Prüfungsfeststellungen des Hofes.

Anhang II

Überblick über die wichtigsten Mängel, die zu einer Minderung der Leistung der geprüften Finanzinstrumente führten

	Frankreich (Korsika)	Italien		Rumänien	Griechen-land	Litauen
		Apulien	Sizilien			
Art	GF	GF	GF	GF	KF	KF
Späte Einrichtung	M				M	
Überschätzung der Nachfrage	M	M	M	M	M	M
Risikosatz zu niedrig (für GF)	M		M		n. z.	n. z.
Übermäßige Kapitalausstattungen			M	M	M	M
Geringe Auszahlungsquote			M		M	M
Unzureichender revolvierender Effekt	M	M	M	M	M	M
Unzureichende Hebelwirkung	M	M	M	M	M	M
Keine Berichterstattung über die Leistung	M	M	M	M	M	M

GF: Garantiefonds; KF: Kreditfonds; n. z.: nicht zutreffend.

M: Mangel festgestellt.

Quelle: Prüfungsfeststellungen des Hofes.

Antworten der Kommission

Zusammenfassung

I

Zwar zählt die Mobilisierung von Privatkapital zu der Art von Mehrwert, die mit Finanzinstrumenten assoziiert wird, dennoch wird in den EU-Rechtsvorschriften[1] im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013 keine ausdrückliche Verbindung zwischen finanztechnischen Maßnahmen und privaten Finanzmitteln hergestellt.

III

Die Kommission stellt fest, dass der Programmplanungszeitraum 2014-2020 gerade erst angelaufen ist und die Mehrzahl der ESIF-Programme, darunter die EPLR, noch nicht angenommen wurde. Zudem können Finanzinstrumente von den Mitgliedstaaten zu einem beliebigen Zeitpunkt während des Programmplanungszeitraums eingerichtet werden.

IV

Die Kommission erläutert, dass im Zeitraum 2007-2013 von sieben Mitgliedstaaten Finanzinstrumente eingesetzt wurden, was eine beträchtliche Verbesserung gegenüber dem Zeitraum 2000-2006 darstellt, als sie von lediglich zwei Mitgliedstaaten genutzt worden waren.

Im Rechtsrahmen der EU für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist im Hinblick auf die Durchführung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ein hohes Maß an Flexibilität vorgesehen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die spezifischen Merkmale der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rechtsrahmen für den Zeitraum 2007-2013 berücksichtigt werden und dass sich dieser Umstand in den aus dem ELER geförderten Finanzinstrumenten widerspiegelt. In der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission sind Umfang und Gebiete von Interventionen im Rahmen des ELER, einschließlich spezifischer Fördermaßnahmen, festgelegt[2]. Für jede Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums gelten verschiedene Förderfähigkeitsregeln und -vorschriften, die bei den im Rahmen der Maßnahme eingerichteten Finanzinstrumenten zu beachten sind und in die Finanzierungsvereinbarung Eingang finden sollten.

Die Verpflichtung zur Durchführung einer angemessenen Ex-ante-Bewertung der voraussichtlichen Verluste war 2011 für kofinanzierte ELER-Vorhaben eingeführt worden, die Mittel aus Garantiefonds umfassen[3]. Hinsichtlich des Programmplanungszeitraums 2014-2020 ist die Durchführung einer Ex-ante-Bewertung verpflichtend für sämtliche Vorhaben vorgeschrieben, die durch den ELER kofinanzierte Finanzinstrumente umfassen[4]. In den Rechtsvorschriften sind Anreize für die Mitgliedstaaten vorgesehen, damit sie Finanzinstrumente nutzen, und ihnen wird die Möglichkeit geboten, diese auf der Grundlage von sofort nutzbaren Modellen wie standardisierten Instrumenten unmittelbar in die Wege zu leiten. Die Kommission gibt den Mitgliedstaaten und Interessenträgern zudem die erforderlichen Leitlinien an die Hand und wird daran auch für den Rest des Zeitraums 2014-2020 festhalten.

V

Garantiefonds müssen eine bestimmte Liquidität aufweisen, damit die Investitionen in Unternehmen reibungslos vonstattengehen können.

Nach einer aktualisierten Bewertung des Bedarfs durch die Mitgliedstaaten und der Vorbereitung des Abschlusses der Garantiefonds wurde der Betrag zum Ende des Jahres 2014 auf 362,69 Mio. EUR reduziert.

VI

Die aus dem ELER geförderten Finanzinstrumente wurden im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften innerhalb der gesetzlich zulässigen Frist eingerichtet.

Die Kommission möchte daran erinnern, dass die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erfolgt, wobei die Mitgliedstaaten die umfassende Verantwortung für die Begleitung der Vorhaben tragen.

Die Kommission stellt fest, dass sie im Hinblick auf den Zeitraum 2007-2013 anhand der vorliegenden Berichte wichtige Informationen zu den bestehenden Finanzinstrumenten zusammengetragen hat. Darüber hinaus ist für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eine umfassende Berichterstattung zu den Finanzinstrumenten vorgesehen[5].

1 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates und Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission.

2 Zum Beispiel Beihilfen für Investitionen zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, zur Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen, Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen im ländlichen Raum, Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, Dorferneuerung usw.

3 Verordnung (EU) Nr. 679/2011 der Kommission vom 14. Juli 2011.

4 Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

5 Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Bewertung der Vorzüge von Finanzinstrumenten auch unter dem Gesichtspunkt der Finanzkrise vorgenommen werden sollte, die den Zugang zu Finanzmitteln in einigen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

VII

Die Kommission stellt fest, dass die Zuständigkeit dafür, dass einzelne Vorhaben im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften durchgeführt werden, bei den nationalen Behörden liegt. Die Kommission nimmt im Rahmen ihrer Auditbesuche eine Bewertung von Problemen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten vor.

Nach den geltenden EU-Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 sind die Liquidations- und Ausstiegsvorkehrungen durch die Verwaltungsbehörde gemeinsam mit dem Fondsverwalter in der Finanzierungsvereinbarung festzulegen, wobei sicherzustellen ist, dass die entsprechenden Bestimmungen angemessene Berücksichtigung finden.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz muss sich die Kommission davon überzeugen, dass die Mitgliedstaaten angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben.

Für den Zeitraum 2007-2013 stellte die Kommission jedem Mitgliedstaat, der dies wünschte, entsprechende Leitlinien zur Verfügung. Die Leitlinien für den Abschluss der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum für den Zeitraum 2007-2013 wurden 2015 angenommen[6]. Die Einhaltung der Rechtsvorschriften und der Leitlinien wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens überprüft.

Die Kommission wird für den Zeitraum 2014-2020 stärker konsolidierte und verbesserte Leitlinien zur Verfügung stellen.

VIII

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass der neue Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 den vom Rechnungshof geäußerten Bedenken ausreichend Rechnung trägt.

6 C(2015) 1399 final vom 5.3.2015.

Die Frage der Überkapitalisierung wird in den Bestimmungen von Artikel 41 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 thematisiert, in dem zeitlich gestaffelte Zahlungen auf der Grundlage der tatsächlichen Auszahlungen als allgemeine Regel für sämtliche Finanzinstrumente im Zeitraum 2014-2020 vorgesehen sind.

Die zentralen leistungsbezogenen Themen werden, wie in Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vorgesehen, im Rahmen der Begleitung von Finanzinstrumenten, die durch die ESIF gefördert werden, berücksichtigt. Ferner verweist die Kommission auf vier Leistungsindikatoren, die in Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 480/2014 verankert sind.

Um auf eine stärkere Inanspruchnahme von Finanzinstrumenten hinzuwirken, baute die Kommission zudem ihre Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums aus und unterzeichnete am 14. Juli 2014 eine Absichtserklärung[7]. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit können auch die Erfahrungen und das Wissen der EIB-Gruppe auf dem Gebiet der Finanzinstrumente genutzt und auf die Entwicklung des ländlichen Raums angewendet werden.

Ferner rief die Kommission den „Fi-Compass“ ins Leben, eine Plattform für umfassende technische Unterstützung, die Kommission, Mitgliedstaaten und Interessenträgern Orientierungshilfe in Methodikfragen und Unterstützung bei Sensibilisierungsmaßnahmen im Bereich der Finanzinstrumente, die im Zeitraum 2014-2020 aus den ESIF gefördert werden, bieten soll[8]. Im Rahmen des Arbeitsprogramms von „Fi-Compass“ sind auch ELER-spezifische Produkte geplant.

IX a) Erster Aufzählungspunkt

Die Kommission akzeptiert, dass sie die mit der Einrichtung von Finanzinstrumenten im Rahmen des ELER verbundenen Herausforderungen, spezifischen Merkmale und Hindernisse ermitteln sollte.

Eine solche Analyse wird im Rahmen der Aktivitäten von „Fi-Compass“ stattfinden, einer Plattform für umfassende technische Unterstützung, die Kommission, Mitgliedstaaten und Interessenträgern Orientierungshilfe bei Methodikfragen und Unterstützung bei Sensibilisierungsmaßnahmen im Bereich der Finanzinstrumente, die im Zeitraum 2014-2020 aus den ESIF gefördert werden, bieten soll[9].

7 Siehe Erklärung 14/225 vom 14.7.2014.

8 Weitere Informationen unter: http://www.fi-compass.eu.

9 Weitere Informationen unter: http://www.fi-compass.eu.

IX a) Zweiter Aufzählungspunkt

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die bereits teilweise umgesetzt wird.

Im Rahmen der ESIF-Plattform für technische Unterstützung „Fi-Compass" werden allgemeine und fondsspezifische Leitlinien zu Ex-ante-Bewertungen angeboten. Sie erstrecken sich auch auf den gesamten ELER sowie spezifische Sektoren wie die Land- und die Forstwirtschaft.

IX a) Dritter Aufzählungspunkt

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die bereits teilweise umgesetzt wird.

Die Kommission hat Standardmodelle für Kredit- und Garantiefonds im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erarbeitet. Im Rahmen der ESIF-Plattform für technische Unterstützung „Fi-Compass" prüft sie aktuell Möglichkeiten für ein weiteres Modell, das z. B. im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien genutzt werden kann und dessen Vorstellung für Ende 2015 geplant ist.

Was die Zusammenarbeit mit der EIB-Gruppe betrifft, so unterzeichnete die Kommission eine spezielle Absichtserklärung zur Zusammenarbeit im Bereich der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums, wobei geplant ist, dass die EIB den Mitgliedstaaten ein spezifisches und im Rahmen des ELER umzusetzendes Finanzinstrument anbieten wird. Für den 23. März 2015 ist bereits eine Veranstaltung speziell zu dieser Absichtserklärung geplant.

IX a) Vierter Aufzählungspunkt

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung insoweit zu, als die Vorschriften für den Abschluss der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum für den Zeitraum 2007-2013[10] in ihre Zuständigkeit fallen.

Die Kommission stellt fest, dass die Erarbeitung der konkreten operativen Durchführungsvorschriften für jede der finanztechnischen Maßnahmen, einschließlich einer angemessenen Strategie für den Ausstieg, gemäß den geltenden Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

10 C(2015) 1399 final vom 5.3.2015.

IX b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die derzeit umgesetzt wird.

Die Vorschriften für den Übergang wurden für den Zeitraum 2007-2013 angenommen.

Was den Zeitraum 2014-2020 anbelangt, so werden Gespräche mit den Mitgliedstaaten stattfinden, sobald der Abschluss des Zeitraums 2014-2020 ansteht und entsprechende Vorschriften für den Übergang festgelegt werden müssen.

IX c)

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Einleitung

05

In den Rechtsvorschriften der EU für den Zeitraum 2007-2013 ist die Wiederverwendung der für die Einrichtung von Finanzinstrumenten ursprünglich zugewiesenen Mittel nicht verpflichtend vorgesehen. Nicht verwendete Ressourcen können umprogrammiert und für andere Formen der Unterstützung eingesetzt werden.

06

Die Kommission stellt fest, dass der Programmplanungszeitraum 2014-2020 gerade erst angelaufen ist und die Mehrzahl der ESIF-Programme, darunter die EPLR, noch nicht angenommen wurde. Zudem können Finanzinstrumente von den Mitgliedstaaten zu einem beliebigen Zeitpunkt während des Programmplanungszeitraums eingerichtet werden.

12

Nach einer aktualisierten Bewertung des Bedarfs durch die Mitgliedstaaten und der Vorbereitung des Abschlusses der Garantiefonds wurde der Betrag zum Ende des Jahres 2014 auf 362,69 Mio. EUR reduziert.

13
Nach dem Grundsatz der Subsidiarität und der geteilten Mittelverwaltung liegen die Einrichtung von Finanzinstrumenten, ihr Einsatz und die Bewertung des Bedarfs in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Dies schließt den Erlass sämtlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf nationaler und regionaler Ebene, einschließlich Finanzierungsvereinbarungen, ein.

Die Kommission begleitet die Umsetzung der EPLR durch die Mitgliedstaaten und überprüft in diesem Zusammenhang, wie die Mitgliedstaaten die aus dem ELER geförderten Finanzinstrumente einsetzen.

Die Kommission stellt fest, dass Zahlstellen im Zusammenhang mit der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und deren Umsetzung eine wichtige Rolle spielen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

20
Die Kommission führt aus, dass Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums auch für andere Investitionsmaßnahmen genutzt werden können, z. B. Maßnahme 311 (Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten), Maßnahme 312 (Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen im ländlichen Raum), Maßnahme 313 (Förderung des Fremdenverkehr im ländlichen Raum), Maßnahme 321 (Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung und Infrastruktur) usw. Die Unterstützung im Rahmen von LEADER sollte ebenfalls berücksichtigt werden.

Bemerkungen

21
Gegenüber dem Zeitraum 2000-2006 wurden die für den Zeitraum 2007-2013 geltenden Vorschriften für Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums wesentlich verbessert.

22
Die Kommission ist der Ansicht, dass die zum Abschluss durchgeführten elektronischen Erhebungen keinen vollständigen Aufschluss darüber geben, weshalb zu Beginn des Programmplanungszeitraums keine Finanzinstrumente eingerichtet wurden.

23
Die Kommission ist der Auffassung, dass sie die spezifischen Merkmale der Entwicklung des ländlichen Raums bei der Gestaltung des Rechtsrahmens für den Zeitraum 2007-2013 angemessen bewertet und berücksichtigt hat. So werden insbesondere in der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über 30 verschiedene Maßnahmen aufgeführt, die auf eine klar definierte Gruppe von Begünstigten ausgerichtet sind, ferner sind darin die Förderfähigkeitskriterien sowie die spezifischen Anforderungen festgelegt, die bei den aus dem ELER geförderten Finanzinstrumenten einzuhalten sind. Diese Aspekte werden in den Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1974/2006 weiter präzisiert.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 21.

Die Kommission stellt fest, dass es sich bei den Begünstigten im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums um landwirtschaftliche Betriebe aller Größen handelt. Die kleinbäuerliche Landwirtschaft in der EU weist unterschiedliche Dimensionen und je nach Land, Region und/oder Teilsektor spezifische Merkmale auf. Gleichzeitig gibt es außer Landwirten noch weitere Begünstigte im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums.

Grundsätzlich wird die Landwirtschaft nicht durch die Kohäsionspolitik unterstützt, die sich jedoch ähnlich wie die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auf zahlreiche nichtlandwirtschaftliche Kleinst- und Kleinbetriebe erstreckt.

26
Im Rechtsrahmen der EU für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist im Hinblick auf die Durchführung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ein hohes Maß an Flexibilität vorgesehen. Die Kommission vertritt in diesem Zusammenhang die Ansicht, dass der Bedarf und die Möglichkeiten ausreichend klar beschrieben wurden, sodass eine angemessene Programmplanung der Finanzinstrumente möglich war. Bei der Billigung von EPLR oder von deren Änderungen analysiert die Kommission, inwiefern die entsprechenden Programme und Maßnahmen den strategischen Leitlinien der EU und den jeweiligen nationalen Strategieplänen entsprechen und ob die einschlägigen Rechtsvorschriften eingehalten werden.

Für jede Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums, aus der Finanzinstrumente unterstützt wurden, lagen klar formulierte und ausgereifte Zielsetzungen vor, die mit den Rechtsvorschriften der EU und den nationalen Strategieplänen im Einklang standen. In den Rechtsvorschriften der EU ist nicht vorgesehen, dass ausschließlich messbare Ziele formuliert werden müssen.

Was den Programmplanungszeitraum 2014-2020 anbelangt, so werden für jeden Schwerpunktbereich der für den ELER geltenden EU-Prioritäten vorab quantifizierte Zielvorgaben formuliert. Das Programm muss eine Beschreibung der Strategie enthalten, und es muss deutlich werden, dass die im Hinblick auf die EU-Prioritäten ausgewählten Maßnahmen auf einer soliden Interventionslogik basieren, die durch eine Ex-ante-Bewertung gestützt wird.

Kasten 2

Die aufgeführten Ziele entsprachen der allgemeinen Lage, die durch fehlende Kreditmöglichkeiten gekennzeichnet ist. Im Rahmen der EPLR werden weitere Ziele im Zusammenhang mit den Maßnahmen formuliert, aus denen Finanzinstrumente unterstützt werden. Auch in den zwischen den Mitgliedstaaten und Fondsverwaltern abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarungen können Begründungen und Zielsetzungen im Hinblick auf das jeweilige Finanzinstrument enthalten sein.

Aus diesen allgemeinen Gründen ergibt sich die Notwendigkeit für die Einrichtung eines Kreditfonds. Bei den Einzelheiten in Bezug auf den umfassenden Nachweis für die Verwendung, die spezifischen Zielsetzungen und die Ausstiegsstrategie handelt es sich um Punkte, die in die zwischen dem ETEAN (Fondsverwalter) und dem Ministerium (Verwaltungsbehörde) abgeschlossene Finanzierungsvereinbarung aufgenommen werden.

Damit wird die Kohärenz des Programmplanungsansatzes und dessen Übereinstimmung mit den EU-Rechtsvorschriften bestätigt. Litauen und Rumänien hatten besonders schwer unter der Kreditkrise zu leiden, durch die es Begünstigten unmöglich war, Bankkredite für ihre Projekte zu erhalten.

Weitere Ziele werden im Rahmen der Maßnahmen formuliert.

Für Rumänien siehe vorstehende Ausführungen.

27

Die Verpflichtung zur Durchführung einer Ex-ante-Bewertung der voraussichtlichen Verluste war 2011 für kofinanzierte ELER-Vorhaben eingeführt worden, die Mittel aus Garantiefonds umfassen[11]. Bei derartigen Ex-ante-Bewertungen müssen die aktuellen Marktpraktiken bei ähnlichen Vorhaben für die jeweiligen Investitionsarten und den Markt, für die bzw. den der Garantiefonds eingerichtet werden soll, berücksichtigt werden.

Hinsichtlich des Programmplanungszeitraums 2014-2020 ist die Durchführung einer Ex-ante-Bewertung, deren Inhalt gesetzlich festgelegt ist, für sämtliche Vorhaben verpflichtend vorgeschrieben, die durch den ELER kofinanzierte Finanzinstrumente umfassen[12].

Im Zeitraum 2007-2013 waren potenzielle Fondsverwalter gesetzlich verpflichtet, einen Geschäftsplan mit konkretem Inhalt vorzulegen, der von der Verwaltungsbehörde evaluiert werden musste.

Die Kommission stellt fest, dass sämtliche im Zeitraum 2007-2013 aus dem ELER geförderten Finanzinstrumente vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise eingerichtet wurden, als der Zugang zu Krediten erschwert war und in ganz Europa Liquiditätsprobleme deutlich hervortraten.

So wurde beispielsweise in Bulgarien vor Festlegung des Risikosatzes und der endgültigen Höhe des Fondskapitals eine Ex-ante-Bewertung der voraussichtlichen Verluste/Analyse des Finanzbedarfs durchgeführt. Im Zuge der Änderung der Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013, durch die seit 2011 die Durchführung von Ex-ante-Bewertungen der voraussichtlichen Verluste für Garantiefonds vorgeschrieben ist, fand in Rumänien eine fortlaufende Bewertung statt. Im Rahmen der Gespräche, die im Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums (RDC) zum Abschluss der Finanzinstrumente geführt wurden, bestätigte Italien offiziell sein Konzept für die Durchführung von Ex-ante-Bewertungen im Zeitraum 2007-2013.

Mangelnde Liquidität und/oder der schwierige Zugang zu Krediten für Landwirte sind ebenfalls schwerwiegende Gründe, die den Einsatz von spezifischen Finanzinstrumenten durch die Mitgliedstaaten rechtfertigen.

11 Verordnung (EU) Nr. 679/2011 vom 14. Juli 2011.

12 Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

28
Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums eignen sich für alle potenziellen Investoren in Unternehmen, die aus dem ELER gefördert werden können.

Mit der Einführung von obligatorischen Ex-ante-Bewertungen der voraussichtlichen Verluste für Garantiefonds verbesserte die Kommission im Zeitraum 2007-2013 die Rechtsvorschriften.

Was den Programmplanungszeitraum 2014-2020 betrifft, so ist in allen Fällen, in denen Mitgliedstaaten beschließen, ELER-Mittel für Finanzinstrumente einzusetzen, eine Bedarfsbewertung durchzuführen[13]. Darüber hinaus bietet die Bestimmung über gestaffelte Zahlungen zusätzliche Sicherheit.

Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 21 und 22.

30
Die Kommission stellt fest, dass die Entrichtung eines Beitrags nicht ausreicht, um den eingezahlten Betrag bei Abschluss als förderfähig zu auszuweisen.

31
Die Kommission möchte betonen, dass die geltend gemachten Ausgaben ordnungsgemäß ausgewiesen wurden. Allerdings stellte die Kommission bei ihren eigenen Prüfungen in einigen Mitgliedstaaten ebenfalls fest, dass die Übertragung von Mitteln an Finanzinstrumente im Vergleich zur Ausschöpfung der Instrumente durch die Endempfänger einen relativ hohen Umfang aufwies.

Die Kommission stellt fest, dass es aufgrund des Charakters der Finanzinstrumente nicht möglich ist, sämtliche an diese Instrumente übertragenen Mittel unverzüglich auszugeben. Es braucht Zeit, bis sich Finanzinstrumente zu gut funktionierenden Mechanismen entwickeln, wobei eine anfängliche Liquidität vorhanden sein muss, um reibungslose Investitionen in Unternehmen sicherzustellen.

Die Frage der Überkapitalisierung[14] wird in den Bestimmungen von Artikel 41 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 thematisiert, in dem zeitlich gestaffelte Zahlungen auf der Grundlage der tatsächlichen Auszahlungen als allgemeine Regel für sämtliche Finanzinstrumente im Zeitraum 2014-2020 vorgesehen sind.

13 Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

14 In seinem Sonderbericht Nr. 2/2012 verweist der Rechnungshof auf eine überhöhte Mittelzuweisung an Finanzinstrumente und nicht auf eine Überkapitalisierung.

32
Die Zahlung des vollen Betrags in einem einzigen Beitrag aus dem EPLR steht mit den Rechtsvorschriften der EU im Einklang. Der erzielte Zinsbetrag verbleibt beim Garantiefonds und kann für neue Garantien genutzt werden. Die Verrechnung des Betrags erfolgt bei Abschluss der Finanzinstrumente.

Die Einzahlung nicht genutzter ELER-Mittel auf zinstragende Konten, durch die zusätzliche Einnahmen generiert werden, die für die Finanzinstrumente verwendet werden können, gilt als gute Praxis. ELER-Mittel, die im Rahmen der Programme als Zuschüsse verwendet werden sollen, können ebenfalls auf zinstragende Konten eingezahlt werden.

Im Fall Rumäniens wurde eine fortlaufende Bewertung der voraussichtlichen Verluste durchgeführt, und das Gesamtbudget der dort eingesetzten und aus dem ELER geförderten Finanzinstrumente wurde den Ergebnissen dieser Bewertung angepasst.

33
In Artikel 52 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 ist eindeutig geregelt, was mit Mitteln geschehen soll, die während des Programmplanungszeitraums aus Investitionen aus Fonds in das Vorhaben zurückgeführt werden oder die übrig bleiben, nachdem alle Sicherheiten eingelöst wurden, (d. h., sie müssen im Einklang mit der Finanzierungsvereinbarung verwendet oder im Rahmen der Jahresabrechnungen verrechnet werden).

Mit einer Garantie wird ein Kredit besichert, den ein Endempfänger bei einem Finanzmittler aufnimmt. Mit der Rückzahlung dieses Kredits (und etwaiger damit verbundener Zinsen) bestätigt der Endempfänger die Durchführung eines aus dem ELER geförderten Vorhabens, woraufhin die Garantie freigegeben wird, die nicht mehr mit dem ELER-Haushalt assoziiert werden kann, da sie bereits „verbraucht“ wurde, d. h., sie wurde mindestens einmal in Anspruch genommen. Nach Ansicht der Kommission verstößt dies nicht gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

Bei Abschluss umfassen die förderfähigen Ausgaben von Garantiefonds sämtliche Garantien, die nach erfolgreicher Rückzahlung von Krediten innerhalb des Programmplanungszeitraums freigegeben wurden, sowie einen Betrag, der lediglich das Risiko in Verbindung mit den aktiven Garantien (nicht jedoch den Gesamtbetrag der ausgestellten aktiven Garantien) umfasst. Der Teil der aktiven Garantien, der nicht als förderfähig gilt, ist an das Programm zurückzuzahlen.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 31.

34

Aus dem ELER geförderte Finanzinstrumente sichern Begünstigten den Zugang zu Finanzmitteln, denen die Finanzmärkte keine Möglichkeiten bieten, Mittel für ein Vorhaben oder die dafür erforderliche private Kofinanzierung aufzunehmen. Im Hinblick auf den Programmplanungszeitraum 2014-2020 gilt, dass Finanzinstrumente nicht zur Vorfinanzierung von Zuschüssen verwendet werden dürfen, dass Zuschüsse nicht zur Erstattung der Unterstützung aus Finanzinstrumenten verwendet werden dürfen und dass die Kombination der Unterstützung durch Zuschüsse und Finanzinstrumente denselben Ausgabenposten abdecken kann, sofern die Summe aller Arten der Unterstützung insgesamt den Gesamtbetrag des betreffenden Ausgabenpostens nicht übersteigt[15].

Kasten 3

Finanzinstrumente spielten vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise vor allem für Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle, in denen die Finanzlage angespannt war und/oder in denen die Begünstigten Schwierigkeiten hatten, den Kofinanzierungsanteil zu beschaffen.

35

Die Kommission stellt fest, dass aus dem ELER Beiträge zu Finanzinstrumenten geleistet werden, für die öffentliche Mittel bereitgestellt wurden (Kofinanzierung aus nationalen und ELER-Mitteln).

Finanzinstrumente stellen nicht notwendigerweise eine Alternative zu Zuschüssen dar, da Zuschüsse und Finanzinstrumente im Rahmen ein und desselben Vorhabens und unter Einhaltung der geltenden Vorschriften über staatliche Beihilfen gemeinsam genutzt werden können.

15 Artikel 37 Absätze 7, 8 und 9 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Gemäß Artikel 15 und Artikel 71 Absätze 5 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 wurden Antragsteller, die sich um Unterstützung aus einem Finanzinstrument bemüht hatten, anhand von Auswahlkriterien bewertet, die von dem zuständigen Gremium für die entsprechende Maßnahme festgelegt worden waren, da Ausgaben nur dann für eine Beteiligung des ELER in Betracht kommen, wenn sie für Vorhaben getätigt werden, die nach denselben Auswahlkriterien von der Verwaltungsbehörde des betreffenden Programms oder unter deren Verantwortung beschlossen wurden.

Nach Ansicht der Kommission erfolgte die Programmplanung für die Finanzinstrumente im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU und den geltenden Vorschriften über staatliche Beihilfen.

36

Es gibt im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 keine gesetzliche EU-Vorgabe, der zufolge die Summe aller Arten der Unterstützung insgesamt den Gesamtbetrag des betreffenden Ausgabenpostens nicht übersteigen darf. Ferner wird festgestellt, dass durch Garantien grundsätzlich bis zu 80 % des (privaten) Anteils der Investition besichert werden können.

Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 34 und 35.

37

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 34.

38

Die Kommission stellte bei ihren Prüfungen ebenfalls fest, dass ein solches Risiko besteht. Es sollte jedoch aus der Höhe der Übertragung nicht automatisch auf eine absichtliche Umgehung der „n+2“-Regel geschlossen, sondern vielmehr davon ausgegangen werden, dass das Programm langsamer als geplant ausgeführt wird. In einigen Fällen übertrugen die Mitgliedstaaten das gesamte veranschlagte Kapital, obwohl die „n+2“-Regel für sie kein Problem darstellte.

Aus den EPLR können während des Programmplanungszeitraums jederzeit Beiträge für Finanzinstrumente bereitgestellt werden.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 26.

Kasten 4

Die Absicht bestand darin, die Aktivierung des Kreditfonds zu beschleunigen, da die Diskussionen und Verhandlungen länger gedauert hatten als angenommen. Allen Beteiligten ging es darum, die Finanzinstrumente ohne weitere Verzögerungen einzurichten. Die administrativen Vorbereitungen wurden im Dezember 2013 abgeschlossen, als der Kreditfonds offiziell eingerichtet wurde.

Die Kommission stellt fest, dass selbst bei maximaler Bandbreite dieser Schätzungen für Zuschüsse noch immer Mittel in beträchtlicher Höhe (zwischen 70 % und 90 %) zur Verfügung stehen.

Nicht über Finanzinstrumente verwendete Ressourcen können umprogrammiert und für andere Formen der Unterstützung eingesetzt werden.

Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 31, 38 und 39.

40

Die Kommission handelte gemäß den Vorschriften.

Die Kommission stellt fest, dass in Fällen, in denen weniger ausgegeben wurde, von den betreffenden Mitgliedstaaten Rückzahlungen an die Programme vorgenommen werden müssen, wodurch sich das Risiko der Aufhebung der Mittelbindung für das Jahr, in dem es zu einer Umprogrammierung kommt, erhöht.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu Ziffer 31 und Kasten 4.

41

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 31.

42

Die Kommission stellt fest, dass der potenzielle Markt vorab ermittelt wird, während die Finanzinstrumente möglicherweise bei Abschluss der EPLR und in einem Umfeld in Anspruch genommen werden, das durch Veränderungen der Finanzmärkte und wirtschaftlichen Bedingungen gekennzeichnet ist. Für Finanzinstrumente auf EU-Ebene stellt sich die Situation ähnlich dar.

Die Ermittlung des potenziellen Marktes, bei dem es sich um ein sehr breit gefasstes Konzept handelt, ist nicht der einzige Faktor, der zur Festlegung und Schätzung des Fondskapitals herangezogen wird. Dabei müssen auch Faktoren berücksichtigt werden wie die im Rahmen der Maßnahmen insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, der Investitionsbedarf, die Bewertung des durch die Finanzinstrumente erzeugten Mehrwerts, der Beitrag der Finanzinstrumente zu den Zielen der Maßnahmen usw.

43

Im Fall Bulgariens erstreckte sich der Vorschlag auf Maßnahmen, in deren Rahmen keine Finanzinstrumente eingerichtet werden können.

Im Fall Italiens wirkten die von den Regionen gemeldeten Beträge zum Zeitpunkt der Einzahlung in den Garantiefonds nicht unverhältnismäßig hoch.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 39 betreffend Sizilien.

Im Fall Litauens kam es erst zur Überkapitalisierung, als auf dem Kreditmarkt eine Erholung einsetzte und die Banken begannen, Kredite zu vergeben. Litauen beschloss, das Volumen des Finanzinstruments zu verringern.

In Rumänien ist die Überkapitalisierung Ausdruck dafür, dass es unter den Bedingungen der tiefen Finanzkrise und des Nachfragerückgangs, die die Rentabilität jeder Investition ernsthaft infrage stellen würden, mit den Finanzinstrumenten nicht gelang, kommerzielle Kredite zu mobilisieren.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 32.

Kasten 5

Die geringe Ausschöpfung des Fonds im Jahr 2014 kann auf folgende Faktoren zurückgeführt werden: späte Einrichtung des Fonds (Dezember 2013), anhaltende Zurückhaltung der Investoren angesichts der schweren Wirtschaftskrise im Land, Mangel an ausreichender Erfahrung mit dieser Art von Instrumenten sowie weitere Entwicklungen im jeweiligen Land, die sich ungünstig auf die Investitionstätigkeit auswirkten.

Nach Ansicht der Kommission stellt dies eine gute Praxis dar, die deutlich macht, wie ein Mitgliedstaat je nach Entwicklung der finanziellen Lage im Programmgebiet und der Nachfrage nach Fördermitteln mit Haushaltsmitteln umgeht.

Ein Ex-post-Vergleich bedeutet nicht, dass der zum Zeitpunkt der Einrichtung der Finanzinstrumente vorgesehene Betrag zu hoch veranschlagt wurde. Es lagen weitere Gründe vor, die den an den Fonds gezahlten Beitrag aus dem EPLR rechtfertigten, wie beispielsweise die in Ziffer 42 genannten.

44
Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 28.

Kasten 6
Nicht über Finanzinstrumente verwendete Ressourcen können umprogrammiert und für andere Formen der Unterstützung eingesetzt werden.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 31.

Was Bulgarien betrifft, so wurde das von dem Mitgliedstaat ursprünglich vorgeschlagene Investitionspotenzial nach Überprüfung durch die Kommission reduziert. Die Verantwortung für die Einrichtung und den Einsatz der Finanzinstrumente, einschließlich der Durchführung und der Prüfung der Ex-ante-Bewertung, liegt bei den Mitgliedstaaten. Es ist nicht Aufgabe der Kommission, spezifisches, auf die regionale oder die nationale Ebene abgestimmtes Know-how für die Berechnung konkreter technischer Elemente in Verbindung mit Finanzinstrumenten bereitzustellen.

Bezüglich Rumänien siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 43.

45
Wie die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise zeigt, sind Finanzmärkte dynamische Gebilde, die Veränderungen unterliegen. Daher können sich langfristige Prognosen als unzuverlässig erweisen. Aus diesem Grund ist es nach den EU-Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 möglich, in jede Ex-ante-Bewertung Bestimmungen aufzunehmen, nach denen mittel- bis langfristig Überprüfungen und Aktualisierungen zulässig sind, um den sich potenziell verändernden Marktbedingungen präzise Rechnung zu tragen.

46
Die Kommission stellt fest, dass in den EU-Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 keine EU-Definition für den Risikosatz vorgesehen ist.

Nach der für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgesehenen Bewertung des Risikosatzes, die in Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 als Ex-ante-Risikobewertung bezeichnet wird, ist es erforderlich, einen angemessenen Programmbeitrag zur Abdeckung voraussichtlicher und nicht absehbarer Verluste in Verbindung mit neuen Darlehen vorzusehen.

47
Die Kommission ist der Ansicht, dass ein Garantiefonds, der 20 % des Kreditportfolios besichert und von dem letztlich lediglich 1 % in Anspruch genommen wird, doch eigentlich ein Hinweis darauf ist, dass die Kredite gut laufen.

Der Multiplikationssatz sollte von Fall zu Fall berechnet werden, wobei ein Satz von 20 % in diesem Fall recht niedrig ist und keine Fragen nach einer Überkapitalisierung aufwerfen sollte (selbst nach den allgemeinen Rahmenbedingungen für staatliche Beihilfen kann eine auf 25 % begrenzte Garantie automatisch von der Meldung freigestellt werden, siehe Artikel 21 AGVO).

Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass die geringe Ausfallsrate zudem ein Hinweis auf die mangelnde Bereitschaft des Bankgewerbes ist, Vorhaben mit einem höheren Risiko zu unterstützen.

48
Die Kommission stellt fest, dass sich der Gesamtbetrag der bis Ende 2013 an die Endempfänger vergebenen Garantien auf 249,6 Mio. EUR beläuft, was etwa 60 % der in die Fonds eingezahlten Beiträge entspricht.

Die Kommission führt aus, dass die vom Rechnungshof geprüften Finanzinstrumente noch aktiv sind und im Zeitraum 2014-2015 aktiv bleiben werden.

Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 12 und 39.

49
Ein solcher schrittweiser Ansatz kam auch in Litauen und Lettland zur Anwendung, wo Kreditfonds eingerichtet worden waren.

52
Die Kommission stellt fest, dass einige Finanzinstrumente gegen Abschluss der Prüfung in der Praxis angelaufen sind und noch zwei Jahre laufen werden.

53
Die durchschnittliche Auszahlungsquote, die für die Gesamtheit der Finanzinstrumente berechnet wurde, sagt nichts über das Tempo aus, mit dem bestimmte Fonds umgesetzt werden. Im Bereich der Kohäsionspolitik wurde eine erhebliche Anzahl von Fonds erst 2012 eingerichtet. Bei diesen Fonds sollte die niedrige Rate der Inanspruchnahme Ende 2012 kein Anlass zur Besorgnis sein.

Die Finanzinstrumente lassen sich hinsichtlich ihrer revolvierenden Wirkung lediglich am Ende ihres Lebenszyklus bewerten, vor allem jene, die erst am Ende des Programmplanungszeitraums eingerichtet wurden.

55
Tatsächlich hat sich die Lage am Finanzmarkt verbessert, und es kommt seltener zu einem Versagen als in der Vergangenheit (siehe Beispiel in Ziffer 47 oben mit einer Garantie von 20 %, bei dem sich der Kreditausfall auf lediglich 1 % belief).

56
Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 55.

57
Diese Änderungen reflektieren den tatsächlichen Bedarf der Finanzinstrumente. Nicht durch Finanzinstrumente verwendete Ressourcen wurden umprogrammiert und für andere Formen der Unterstützung eingesetzt.

58
Die Frist für die Auszahlung der Fonds im Rahmen dieser Instrumente ist noch nicht abgelaufen. Die Kommission kann lediglich am Ende des Programmplanungszeitraums die Höhe der an die Endempfänger ausgezahlten Beträge bestätigen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 55.

59
Siehe Antworten der Kommission zu den Ziffern 52 und 58.

60
Die Kommission ist der Ansicht, dass die Verwendung öffentlicher Mittel an gut funktionierenden Märkten (oder Märkten, an denen viel getan wird, damit sie wieder ordnungsgemäß funktionieren können) sorgfältig evaluiert werden muss, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Im Fall Griechenlands wurde der Fonds erst gegen Ende 2013 eingerichtet, und folglich wurde mit der tatsächlichen Auszahlung an die Endempfänger erst Mitte 2014 begonnen. In Litauen konnte das Bankensystem Ende 2012 die normalen Kreditströme wiederherstellen, sodass die Mittel aus dem ELER zum Teil nicht mehr nötig waren. Das Gleiche gilt für Lettland, wo der Fonds ebenfalls einen spezifischen Schwerpunkt hatte.

61
In den gesetzlichen Regelungen der EU ist nicht vorgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten die an den Fonds zurückgezahlten Ressourcen sofort wieder verwenden müssen. Die Vorkehrungen für die Wiederverwendung werden in der Finanzierungsvereinbarung festgelegt und richten sich nach der jeweiligen Situation und dem Umfeld, in dem das Finanzinstrument eingesetzt wird. So ist denkbar, dass Mitgliedstaaten die zurückgezahlten Ressourcen „sammeln“ und damit ein Finanzinstrument für ein neues Finanzprodukt oder eine neue Zielvorgabe einrichten. Nach den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 dürfen die Ressourcen für Finanzinstrumente über einen unbegrenzten Zeitraum wiederverwendet werden.

62
Für den Zeitraum 2014-2020 wurde ein verbessertes System für die Begleitung und Berichterstattung eingeführt, das in den Bestimmungen von Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 verankert ist und eine Leistungsbewertung anhand von revolvierenden Effekten und der Hebelwirkung gestattet.

63
Das Hauptziel von Finanzinstrumenten besteht nicht darin, eine starke Hebelwirkung zu erzielen. Finanzinstrumente stellen die Mechanismen dar, über die die im Rahmen eines Programms bereitgestellte Unterstützung zu den Endempfängern gelangt. Die von den Finanzinstrumenten erzielten Wirkungen (revolvierende Effekte und Hebelwirkung) sind Vorteile, aber nicht das eigentliche Ziel.

Die Hebelwirkung, die je nach Sektor, Region oder Finanzprodukt unterschiedlich sein kann, sollte für das konkrete Finanzinstrument in der Finanzierungsvereinbarung festgelegt werden.

Hinsichtlich der Beteiligung privater Investoren möchte die Kommission auf die Rechtsvorschriften zu staatlichen Beihilfen, die die Risikokapitalfinanzierung betreffen, verweisen (AGVO), in denen eine gewisse Beteiligung privater Investoren vorgesehen ist. Nach der von der Kommission verwendeten Definition der Hebelwirkung sind darin neben EU-Mitteln sämtliche (privaten und öffentlichen) Beiträge enthalten.

64
Nach der in der Haushaltordnung vorgesehenen Definition der Hebelwirkung zählen sämtliche öffentlichen Beiträge, die zusätzlich zum Beitrag der EU geleistet werden, als Hebelwirkung.

Der ELER bildet keine Ausnahme von allen anderen unter die geteilte Mittelverwaltung fallenden Fonds.

65
Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 enthält keine Definition der Hebelwirkung und sollte keineswegs als eine Ausnahmeregelung zu den Bestimmungen der Haushaltsordnung behandelt werden. Darin ist lediglich vorgesehen, dass bei der Ex-ante-Bewertung die in Verbindung mit der Einrichtung von Finanzinstrumenten erwartete Hebelwirkung zu berücksichtigen ist. In Artikel 39 Absatz 5 der Dachverordnung ist jedoch eine Methode zur Berechnung der Hebelwirkung vorgegeben.

Gemäß den geltenden Regelungen wird die Verpflichtung zur Kofinanzierung im Bereich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auf Programmebene formuliert. Für einzelne Vorhaben (z. B. Fonds) kann eine nationale Kofinanzierung vorgesehen werden.

66
Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 63-65.

67
Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 60.

Kasten 7
Die Kommission ist der Ansicht, dass bei den Schätzungen die tatsächlichen Beträge berücksichtigt werden sollten, die nach der letzten Änderung des EPLR für die Fonds bereitgestellt wurden, da sie sich auf die Berechnung der Hebelwirkung auswirken.

68
Die Einrichtung von Finanzinstrumenten im Rahmen des ELER stellte für einige Mitgliedstaaten ein völlig neues Konzept dar und erforderte einen Lernprozess. Die Verzögerungen lassen sich in den meisten Fällen mit der Neuartigkeit der Instrumente im Bereich der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums, des öffentlichen Auftragswesens und in Fragen der staatlichen Beihilfe erklären.

Die Kommission führte umfangreiche Werbe- und Informationsmaßnahmen zur Nutzung von Finanzinstrumenten bei für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständigen Ausschüssen und Netzwerken durch, organisierte Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie bilaterale Treffen mit Mitgliedstaaten und gab umfassende Leitlinien heraus.

Die Kommission gab für den neuen Programmplanungszeitraum auch die erforderlichen Leitlinien für den Einsatz der Finanzinstrumente heraus. Vor allem informierte die Kommission die Mitgliedstaaten über die verschiedenen zur Verfügungen stehenden Optionen, um die Verwaltungsbehörden zu einer ordnungsgemäßen Nutzung der Finanzinstrumente zu befähigen.

Im Zeitraum 2014-2020 werden die bereits eingerichteten Fonds weitergenutzt, oder es können neue Fonds auf der Grundlage der von der Kommission vorgeschlagenen Modelle (wie Standardinstrumente)[16] eingerichtet werden. Es wird davon ausgegangen, dass sich Verzögerungen auf diese Weise erheblich reduzieren lassen.

16 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 964/2014 der Kommission vom 11. September 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich Standardvorschriften und -bedingungen für Finanzinstrumente.

Kasten 8

In einigen Mitgliedstaaten hatten der finanzielle Absturz und die anschließende Wirtschaftskrise eine zahlungsunfähige Nachfrage (gescheiterte oder insolvente Unternehmen) zur Folge. Dies erklärt neben anderen Faktoren die Verzögerungen und geringe Inanspruchnahme der Fonds.

69

Die Kommission ist der Ansicht, dass sich die Leistungsbewertung der Finanzinstrumente auch darauf konzentrieren sollte, welche Ergebnisse durch kofinanzierte Finanzinstrumente erreicht werden, einschließlich deren revolvierender Effekte und Hebelwirkungen. Ferner sollten bei der Bewertung die unterschiedlichen Situationen berücksichtigt werden, die eintreten können. Die Werte der einzelnen Indikatoren und deren Entstehung sind sorgfältig im jeweiligen Kontext zu beurteilen. Isoliert betrachtet, geben die Werte der Indikatoren keine Auskunft über die Leistung.

Finanzinstrumente sind die Mittel, über die die im Rahmen eines Programms bereitgestellte Unterstützung zu den Endempfängern gelangt. Der wichtigste Leistungsindikator ist daher der Programmbeitrag, der im Einklang mit den Zielsetzungen des Programms ausgegeben wird.

Nach Ansicht der Kommission besteht zwischen der Hebelwirkung und der revolvierenden Wirkung eine negative Korrelation (je höher die Hebelwirkung, umso geringer ist die revolvierende Wirkung).

Ferner verweist die Kommission auf vier Leistungsindikatoren, die in Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 480/2014 verankert sind.

70

Die Kommission stellt fest, dass im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen für den Zeitraum 2007-2013 keine gemeinsamen Indikatoren für Finanzinstrumente vorgesehen waren. Allerdings ist darin die Verwendung von Zusatzindikatoren[17] vorgesehen, die von den Mitgliedstaaten festzulegen sind und die Begleitung und Evaluierung der Besonderheiten der EPLR ermöglichen sollen. Es kommt darauf an, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einer angemessenen Anzahl von gemeinsamen Indikatoren, die bei allen EPLR begleitet werden müssen, und den Zusatzindikatoren zu finden, die, sofern erforderlich, bei einigen EPLR zu begleiten sind. Sämtliche Leistungsindikatoren sollten zwischen der Verwaltungsbehörde und der für das Finanzinstrument zuständigen Stelle vereinbart werden.

17 Artikel 81 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

Die Leistungsindikatoren für den Begleitungs- und Bewertungsrahmen für den Zeitraum 2014-2020 sind in Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 480/2014 festgelegt. Gemäß Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmäßig über den Einsatz der Finanzinstrumente Bericht zu erstatten.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 72 bis 75

Die Liquidations- und Ausstiegsvorkehrungen sind durch die Verwaltungsbehörde gemeinsam mit dem Fondsverwalter in der Finanzierungsvereinbarung festzulegen, wobei sicherzustellen ist, dass die einschlägigen Bestimmungen angemessene Berücksichtigung finden.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz muss sich die Kommission davon überzeugen, dass die Mitgliedstaaten angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben.

Für den Zeitraum 2007-2013 stellte die Kommission jedem Mitgliedstaat, der dies wünschte, entsprechende Leitlinien zur Verfügung. Derzeit erarbeitet die Kommission die Leitlinien für den Abschluss der Programme für den Zeitraum 2007-2013.

Die Kommission wird für den Zeitraum 2014-2020 stärker konsolidierte und verbesserte Leitlinien zur Verfügung stellen. Die Einhaltung der Rechtsvorschriften und der Leitlinien wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens überprüft.

77

Diese Bestimmungen sind nicht Bestandteil der Rechtsvorschriften. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, die in den Leitlinien enthaltenen Bestimmungen einzuhalten.

Zu den unterschiedlichen Auslegungen konnte im Rahmen der Gespräche, die 2014 im Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums (RDC) geführt wurden, eine Klärung herbeigeführt werden.

78

Siehe Antworten zu den Ziffern 61 und 72-75.

79
Die Kommission stellt fest, dass an die Fonds zurückfließende ELER-Ressourcen, nachdem sie mindestens einmal verwendet wurden, keine Ressourcen der EU mehr sind. Nach Abschluss ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, sie im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU und unter Beachtung der Vorschriften für staatliche Beihilfen zugunsten einzelner Unternehmen zu verwenden. Diese Ressourcen können zudem für andere Finanzinstrumente eingesetzt werden.

Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 5, 33, 61 und 72 bis 75.

80
Die Kommission wird ihrer Verantwortung in Bezug auf den Abschluss der EPLR für den Zeitraum 2007-2013 gerecht.

Sämtliche über den Abschluss der Programme hinausgehenden Tätigkeiten, die nicht den EU-Haushalt betreffen, fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

82
Nach Ansicht der Kommission sind in den neuen Rechtsvorschriften für Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums zahlreiche weitere rechtliche Bestimmungen enthalten (z. B. Bestimmungen zur Kontrolle, Förderfähigkeit von Ausgaben, Wiederverwendung von Mitteln, zu Kombinationen aus Finanzinstrumenten und Zuschüssen, zu Möglichkeiten, verschiedene Stellen als Fondsverwalter zu benennen, einschließlich der Optionen, die für Verwaltungsbehörden, die Auswahl von Finanzmittlern und Endempfängern, Verwaltungskosten und -gebühren usw. vorgesehen sind).

83
Nach Ansicht der Kommission wird diese Problematik in den neuen Rechtsvorschriften ausreichend berücksichtigt, und potenzielle Risiken werden eingegrenzt.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 31 und 41.

84
Siehe Antworten der Kommission zu Kasten 4 und zu Ziffer 31.

85
Der Gesetzgeber sieht vor, dass die Überprüfung der Ex-ante-Bewertung in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsbehörden fällt.

86
Neben den obligatorischen Ex-ante-Bewertungen und den gestaffelten Zahlungen sind in den neuen Rechtsvorschriften weitere angemessene Schutzmechanismen vorgesehen, um dieses potenzielle Risiko zu verringern, wie die Begleitung und umfassende Berichterstattung.

Die Kommission stellt zudem fest, dass der verwendete Risikosatz in 75 % der Fälle (in neun von zwölf Fällen) zwischen 2 und 5 liegt.

Generell kann festgestellt werden, dass sich die Auszahlung nachfolgender Tranchen im Zeitraum 2014-2020 nach der Inanspruchnahme vorangegangener Tranchen richtet.

87
Nach den Rechtsvorschriften der EU können Finanzinstrumente zu einem beliebigen Zeitpunkt während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 eingerichtet werden. Die Ausführung im Zeitraum 2014-2020 kann unmittelbar nach Annahme der neuen Programme anlaufen, und zwar bereits 2015. So wurde beispielsweise im Januar 2015 das niederländische EPLR für den Zeitraum 2014-2020 angenommen, in dem u. a. ein aus dem ELER gefördertes Finanzinstrument vorgesehen ist[18].

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 68.

88
Finanzinstrumente sind als Programmunterstützung in Fällen von Marktschwäche und/oder suboptimalen Investitionssituationen oder bei speziellen Investitionsanforderungen gedacht. Die Fortsetzung der Programmunterstützung an Märkten, die inzwischen ohne öffentliche Interventionen auskommen, steht nicht mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen im Einklang und verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

18 Siehe entsprechende Präsentation unter: http://www.fi-compass.eu.

Die Laufzeit eines Finanzprodukts richtet sich in erster Linie nach der Art der zu fördernden Investition. Langfristige Investitionen in Infrastrukturprojekte haben einen anderen Lebenszyklus als kurzfristige Investitionen in Kleinstkredite.

Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 43, 60 und zu Kasten 5.

89
Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 5.

90
Was den ELER betrifft, so erfolgt die Beurteilung der Leistung in erster Linie durch Bewertungen. Die Halbzeitbewertung des Durchführungszeitraums 2007-2013 fand für eine Beurteilung der Ergebnisse und der Leistung der Finanzinstrumente zu früh statt. Die Wirkung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums lässt sich erst nach einer gewissen Zeit beurteilen, folglich werden im Rahmen der von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Ex-post-Bewertungen, die die Kommission 2017 zusammenfassen wird, mehr Ergebnisse vorliegen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 70.

91
Nach der Haushaltsordnung stellt die private Beteiligung keine Hebelwirkung dar.

Die Hebelwirkung richtet sich nach der Art des Finanzinstruments, der Region und der Art der Vorhaben. Deshalb können in einem ordnungspolitischen Rahmen keine Vorgaben für die Hebelwirkung festgelegt werden. Die Kommission erarbeitet derzeit Leitlinien zu dieser Problematik.

95
Im Zeitraum 2007-2013 wird die Unterstützung im Rahmen des ELER gemäß den für staatliche Beihilfen im Bereich der Landwirtschaft geltenden Vorschriften und im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission bereitgestellt.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 35 und 37.

Für den Zeitraum 2014-2020 sind gemeinsame Leitlinien für Maßnahmen vorgesehen, die unter die geteilte Mittelverwaltung fallen und Finanzinstrumente betreffen, und derselbe Ansatz soll auch für den Zugang zu Fonds für sämtliche Maßnahmen dieser Art angewendet werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

96
Die Kommission erläutert, dass im Zeitraum 2007-2013 von sieben Mitgliedstaaten Finanzinstrumente eingesetzt wurden, was eine beträchtliche Verbesserung gegenüber dem Zeitraum 2000-2006 darstellt, als sie von lediglich zwei Mitgliedstaaten genutzt worden waren.

Im Rechtsrahmen der EU für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist im Hinblick auf die Durchführung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ein hohes Maß an Flexibilität vorgesehen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die spezifischen Merkmale der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rechtsrahmen für den Zeitraum 2007-2013 berücksichtigt werden und dass sich dieser Umstand in den aus dem ELER geförderten Finanzinstrumenten widerspiegelt. In der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission sind Umfang und Gebiete von Interventionen im Rahmen des ELER, einschließlich spezifischer Fördermaßnahmen, festgelegt[19]. Für jede Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums gelten verschiedene Förderfähigkeitsregeln und -vorschriften, die bei den im Rahmen der Maßnahme eingerichteten Finanzinstrumenten zu beachten sind und in die Finanzierungsvereinbarung Eingang finden sollten.

Die Verpflichtung zur Durchführung einer angemessenen Ex-ante-Bewertung der voraussichtlichen Verluste war 2011 für kofinanzierte ELER-Vorhaben eingeführt worden, die Mittel aus Garantiefonds umfassen.[20]

19 Zum Beispiel Beihilfen für Investitionen zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, zur Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen, Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen im ländlichen Raum, Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, Dorferneuerung usw.

20 Verordnung (EU) Nr. 679/2011 vom 14. Juli 2011.

Hinsichtlich des Programmplanungszeitraums 2014-2020 ist die Durchführung einer Ex-ante-Bewertung verpflichtend für sämtliche Vorhaben vorgeschrieben, die durch den ELER kofinanzierte Finanzinstrumente umfassen[21]. In den Rechtsvorschriften sind Anreize für die Mitgliedstaaten vorgesehen, damit sie Finanzinstrumente nutzen, und ihnen wird die Möglichkeit geboten, diese Instrumente auf der Grundlage von sofort nutzbaren Modellen wie standardisierten Instrumenten unmittelbar in die Wege zu leiten. Die Kommission gibt den Mitgliedstaaten und Interessenträgern zudem die erforderlichen Leitlinien an die Hand und wird daran auch für den Rest des Zeitraums 2014-2020 festhalten.

97

Die Kommission ist der Meinung, dass der Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 den vom Rechnungshof geäußerten Bedenken ausreichend Rechnung trägt.

Die Frage der Überkapitalisierung wird in den Bestimmungen von Artikel 41 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 thematisiert, in dem zeitlich gestaffelte Zahlungen auf der Grundlage der tatsächlichen Auszahlungen als allgemeine Regel für sämtliche Finanzinstrumente im Zeitraum 2014-2020 vorgesehen sind.

Die zentralen leistungsbezogenen Themen werden, wie in Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vorgesehen, im Rahmen der Begleitung von Finanzinstrumenten, die durch die ESIF gefördert werden, berücksichtigt. Ferner verweist die Kommission auf vier Leistungsindikatoren, die in Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 480/2014 verankert sind.

Um auf eine stärkere Inanspruchnahme von Finanzinstrumenten hinzuwirken, baute die Kommission zudem ihre Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums aus und unterzeichnete am 14. Juli 2014 eine Absichtserklärung[22]. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit können auch die Erfahrungen und das Wissen der EIB-Gruppe auf dem Gebiet der Finanzinstrumente genutzt und auf die Entwicklung des ländlichen Raums angewendet werden.

21 Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

22 Siehe Erklärung 14/225 vom 14.7.2014.

Ferner rief die Kommission den „Fi-Compass“ ins Leben, eine Plattform für umfassende technische Unterstützung, die Kommission, Mitgliedstaaten und Interessenträgern Orientierungshilfe in Methodikfragen und Unterstützung bei Sensibilisierungsmaßnahmen im Bereich der Finanzinstrumente, die im Zeitraum 2014-2020 aus den ESIF gefördert werden, bieten soll[23]. Im Rahmen des Arbeitsprogramms von „Fi-Compass“ sind auch ELER-spezifische Produkte geplant.

98

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität und der geteilten Mittelverwaltung liegen die Einrichtung von Finanzinstrumenten, ihr Einsatz und die Evaluierung des Bedarfs in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Die Einrichtung von Finanzinstrumenten im Rahmen des ELER stellte für einige Mitgliedstaaten ein völlig neues Konzept dar und erforderte einen Lernprozess. Die Kommission führte umfangreiche Werbe- und Informationsmaßnahmen zur Nutzung von Finanzinstrumenten bei für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständigen Ausschüssen und Netzwerken durch, organisierte Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie bilaterale Treffen mit Mitgliedstaaten und gab umfassende Leitlinien heraus.

Nach Ansicht der Kommission bieten die neuen Rechtsvorschriften ausreichende Anreize (wie einen höheren Kofinanzierungssatz[24], nationale Kofinanzierung zu einem späteren Zeitpunkt während des Durchführungszeitraums, die Zahlung von Vorschüssen für Investitionen im Gegensatz zur Erstattung von Ausgaben im Fall von Zuschüssen), und investitionsbezogene Anreize (wie eine andere Förderfähigkeit für Mehrwertsteuer[25], die Förderfähigkeit von Betriebskapital[26]) bieten im Vergleich zu Zuschüssen genügend Vorteile.

23 Weitere Informationen unter: http://www.fi-compass.eu.

24 Gemäß Artikel 59 Absatz 4 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 kann der Beteiligungssatz für die betreffende Maßnahme bei Beiträgen zu Finanzinstrumenten nach Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 um zusätzliche 10 Prozentpunkte angehoben werden und nach Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 für Finanzinstrumente der Union 100 % betragen. Ein ähnlicher Ansatz gilt für Beiträge zu Finanzinstrumenten im Rahmen des EFRE und des Kohäsionsfonds.

25 Artikel 37 Absatz 11 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

26 Artikel 45 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

Im Zeitraum 2014-2020 werden die bereits eingerichteten Fonds weitergenutzt, oder es können neue Fonds auf der Grundlage der von der Kommission vorgeschlagenen Modelle (wie Standardinstrumente)[27] eingerichtet werden.

Vom Gesetzgeber wurden Finanzinstrumente als eine Art der Unterstützung definiert, die in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 für die Durchführung von spezifischen Maßnahmen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung steht.

Empfehlung 1

Die Kommission akzeptiert, dass sie die mit der Einrichtung von Finanzinstrumenten im Rahmen des ELER verbundenen Herausforderungen, spezifischen Merkmale und Hindernisse ermitteln sollte.

Eine solche Analyse wird im Rahmen der Aktivitäten von „Fi-Compass" stattfinden, einer Plattform für umfassende technische Unterstützung, die Kommission, Mitgliedstaaten und Interessenträgern Orientierungshilfe in Methodikfragen und Unterstützung bei Sensibilisierungsmaßnahmen im Bereich der Finanzinstrumente, die im Zeitraum 2014-2020 aus den ESIF gefördert werden, bieten soll[28].

Die übrigen Elemente der Empfehlung richten sich an die Adresse der Mitgliedstaaten.

99

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität und der geteilten Mittelverwaltung liegen die Einrichtung von Finanzinstrumenten, ihr Einsatz und die Evaluierung des Bedarfs in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Finanzinstrumente müssen eine bestimmte Liquidität aufweisen, damit die Investitionen in Unternehmen reibungslos vonstattengehen können.

27 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 964/2014 der Kommission vom 11. September 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich Standardvorschriften und -bedingungen für Finanzinstrumente.

28 Weitere Informationen unter: http://www.fi-compass.eu.

Empfehlung 2

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die bereits teilweise umgesetzt wird.

Im Rahmen der ESIF-Plattform für technische Unterstützung „Fi-Compass" werden allgemeine und fondsspezifische Leitlinien zu Ex-ante-Bewertungen angeboten. Sie erstrecken sich auch auf den gesamten ELER sowie spezifische Sektoren wie die Land- und die Forstwirtschaft.

100

Nach Ansicht der Kommission erfolgt die Beurteilung der Leistung in erster Linie durch Bewertungen. Die Wirkung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums lässt sich erst nach einer gewissen Zeit beurteilen, folglich werden im Rahmen der von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Ex-post-Bewertungen, die die Kommission 2017 zusammenfassen wird, mehr Ergebnisse vorliegen.

Die Verwaltungsbehörden stellten im Anhang zu den jährlichen Zwischenberichten spezifische Informationen, beispielsweise zu Hebelwirkung und Leistung, über Vorhaben bereit, bei denen Finanzinstrumente genutzt wurden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie ihren Aufsichtspflichten angemessen nachgekommen ist.

Empfehlung 3

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die bereits teilweise umgesetzt wird.

Die Kommission hat Standardmodelle für Kredit- und Garantiefonds im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums erarbeitet. Im Rahmen der ESIF-Plattform für technische Unterstützung „Fi-Compass" prüft sie aktuell Möglichkeiten für ein weiteres Modell, das z. B. im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien genutzt werden kann und dessen Vorstellung für Ende 2015 geplant ist.

Was die Zusammenarbeit mit der EIB-Gruppe betrifft, so unterzeichnete die Kommission eine spezielle Absichtserklärung zur Zusammenarbeit im Bereich der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums, wobei geplant ist, dass die EIB den Mitgliedstaaten ein spezifisches und im Rahmen des ELER umzusetzendes Finanzinstrument anbieten wird. Eine Veranstaltung speziell zu dieser Absichtserklärung ist bereits für den 23. März 2015 geplant.

101

Wie die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise zeigt, sind Finanzmärkte dynamische Gebilde, die Veränderungen unterliegen. Daher können sich langfristige Prognosen als unzuverlässig erweisen. Aus diesem Grund ist es nach den EU-Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 möglich, in jede Ex-ante-Bewertung Bestimmungen aufzunehmen, nach denen mittel- bis langfristig Überprüfungen und Aktualisierungen zulässig sind, um den sich potenziell verändernden Marktbedingungen präzise Rechnung zu tragen.

Empfehlung 4

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die derzeit umgesetzt wird.

Die Vorschriften für den Übergang wurden für den Zeitraum 2007-2013 angenommen.

Was den Zeitraum 2014-2020 anbelangt, so werden Gespräche mit den Mitgliedstaaten über den Abschluss stattfinden, sobald der Abschluss des Zeitraums 2014-2020 ansteht und entsprechende Vorschriften für den Übergang festgelegt werden müssen.

Die Kommission gab den Verwaltungsbehörden im Jahr 2014 Leitlinien zu Finanzinstrumenten in den ESIF-Programmen für den Zeitraum 2014-2020 an die Hand.

Empfehlung 5

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

103

Die Kommission stellt fest, dass die Zuständigkeit dafür, dass einzelne Vorhaben im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften durchgeführt werden, bei den nationalen Behörden liegt. Die Kommission nimmt im Rahmen ihrer Auditbesuche eine Bewertung von Problemen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten vor.

Nach den geltenden EU-Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 sind die Liquidations- und Ausstiegsvorkehrungen durch die Verwaltungsbehörde gemeinsam mit dem Fondsverwalter in der Finanzierungsvereinbarung festzulegen, wobei sicherzustellen ist, dass die entsprechenden Bestimmungen angemessene Berücksichtigung finden. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz muss sich die Kommission davon überzeugen, dass die Mitgliedstaaten angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben.

Für den Zeitraum 2007-2013 stellte die Kommission jedem Mitgliedstaat, der dies wünschte, entsprechende Leitlinien zur Verfügung. Die Leitlinien für den Abschluss der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum für den Zeitraum 2007-2013 wurden 2015 angenommen[29]. Die Einhaltung der Rechtsvorschriften und der Leitlinien wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens überprüft.

Die Kommission wird für den Zeitraum 2014-2020 stärker konsolidierte und verbesserte Leitlinien zur Verfügung stellen.

Empfehlung 6

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung insoweit zu, als die Vorschriften für den Abschluss der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum für den Zeitraum 2007-2013[30] in ihre Zuständigkeit fallen.

Die Kommission stellt fest, dass die Erarbeitung der konkreten operativen Durchführungsvorschriften für jede der finanztechnischen Maßnahmen, einschließlich einer angemessenen Strategie für den Ausstieg, gemäß den geltenden Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2007-2013 in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

29 C(2015) 1399 final vom 5.3.2015.

30 C(2015) 1399 final vom 5.3.2015.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
  über EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
  bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
  bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
  (http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
  über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
  oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Der Hof prüfte, ob Finanzinstrumente (Kredit- und Garantiefonds) im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2013 erfolgreich eingesetzt wurden und welches Potenzial sie für den Zeitraum 2014-2020 bieten. Er stellte fest, dass der Einsatz dieser Instrumente bisher nicht erfolgreich war. Dies beruhte in erster Linie darauf, dass sie überkapitalisiert waren und zudem ihr Potenzial in Bezug auf Hebelwirkung und revolvierenden Effekt nicht wie gewünscht entfaltet hatten. Hinsichtlich des Zeitraums 2014-2020 kam der Hof zu dem Schluss, dass das Erreichen der angestrebten Wirkung trotz Verbesserungen in den Rechtsgrundlagen auch zukünftig eine große Herausforderung darstellen wird.

CURIA RATIONUM
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen