

Sonderbericht

Wird dem Bedarf von Kleinstunternehmern durch finanzielle Unterstützung vonseiten der EU in angemessener Weise entsprochen?



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
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 978-92-872-2603-7	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/27053	QJ-AB-15-008-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-2551-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/0921	QJ-AB-15-008-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2572-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/624397	QJ-AB-15-008-DE-E

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht**Wird dem Bedarf von
Kleinstunternehmen
durch finanzielle
Unterstützung vonseiten
der EU in angemessener
Weise entsprochen?**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

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 II (spezialisiert auf die Ausgabenbereiche strukturpolitische Maßnahmen, Verkehr und Energie) unter Vorsitz von Henri Grethen, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes. Frau Ivanova wurde unterstützt von Tony Murphy, Kabinettchef; Mihail Stefanov, Attaché im Kabinett; Emmanuel Rauch, Referatsleiter; Dennis Wernerus, Teamleiter; Romuald Kayibanda, Teamleiter; Piotr Senator, Prüfer und Christian Wieser, Prüfer.



Von links nach rechts: C. Wieser, R. Kayibanda, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, D. Wernerus, P. Senator, M. Stefanov

Ziffer

Abkürzungen

Glossar

I – VI **Zusammenfassung**

1 – 16 **Einleitung**

17 – 18 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

19 – 63 **Bemerkungen**

19 – 37 **Programmierung und Konzeption der EU-Unterstützung für Kleinunternehmen**

21 – 30 Mangel an spezifischen Bedarfsermittlungen und sachgemäßen Risikomanagementsystemen für die Unterstützung von Kleinunternehmen aus dem ESF

31 – 33 Allgemein zufriedenstellende organisatorische Modalitäten beim EPMF

34 – 36 Bei den meisten ESF-Finanzierungsinstrumenten wurden keine privaten Finanzmittel eingeworben

37 Bei den EPMF-Finanzierungsinstrumenten wurden einige private Finanzmittel eingeworben

38 – 54 **Überwachungs- und Leistungsberichterstattungssysteme**

41 – 44 Begrenzte Informationen zu Zielgruppenerreichung und Überlebensquoten bei den ESF-OP

45 – 47 Vollständigere Informationen zu Zielgruppenerreichung und Überlebensquoten bei den EPMF-Projekten

48 – 54 Kleinunternehmen wurden erreicht, und bei etwa der Hälfte von ihnen handelte es sich um zuvor arbeitslose Personen

55 – 63 **Informationen zu den Umsetzungskosten für die Unterstützung von Kleinunternehmen durch die EU**

56 – 58 Unvollständige Informationen zu den Verwaltungskosten für die Umsetzung der ESF-OP

59 – 63 Unterschiede bei den Kosten, die für ESF-Finanzierungsinstrumente berechnet wurden

64 – 72 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Antworten der Kommission

BNE: Bruttonationaleinkommen

CGAP: *Consultative Group to Assist the Poor* (Beratungsgruppe für die Unterstützung der Armen)

EaSI: EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EIB: Europäische Investitionsbank oder Europäische Investitionsbankgruppe, sofern zusammenfassend auf EIB und EIF verwiesen wird

EIF: Europäischer Investitionsfonds

EPMF: *European Progress Microfinance Facility* (Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument)

ESF: Europäischer Sozialfonds

EU: Europäische Union

KMU: Kleine und mittlere Unternehmen

OP: Operationelles Programm

Beratungsgruppe für die Unterstützung der Armen (CGAP): Die Beratungsgruppe für die Unterstützung der Armen (CGAP) ist ein Politik- und Forschungszentrum, das von etwa 30 Entwicklungsagenturen und privaten Stiftungen gefördert wird, die sich dafür einsetzen, den Ärmsten der Welt einen besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen zu verschaffen. Ihr Hauptsitz befindet sich in der Weltbank.

EaSI: Das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) ist ein Finanzierungsinstrument, das auf EU-Ebene ein hohes Niveau hochwertiger und nachhaltiger Beschäftigung fördern, einen angemessenen und fairen sozialen Schutz gewährleisten, soziale Ausgrenzung und Armut bekämpfen und die Arbeitsbedingungen verbessern soll.

Das EaSI unterliegt der direkten Mittelverwaltung durch die Europäische Kommission. Durch dieses Programm werden das EPMF und zwei weitere EU-Programme, die im Zeitraum 2007-2013 getrennt verwaltet wurden, zusammengeführt.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) dient der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union mittels eines Ausgleichs der stärksten regionalen Ungleichgewichte durch finanzielle Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen.

Europäischer Investitionsfonds: Der EIF ist ein spezialisierter Anbieter von Risikofinanzierung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in ganz Europa. Er ist Teil der EIB-Gruppe, und seine Anteilseigner sind die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Kommission sowie eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Banken und Finanzinstituten.

Europäischer Sozialfonds (ESF): Der Europäische Sozialfonds (ESF) soll durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten (hauptsächlich durch Weiterbildungsmaßnahmen) und die Förderung einer hohen Beschäftigungsquote und von mehr und besseren Arbeitsplätzen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union beitragen.

Europäischer Verhaltenskodex für die Vergabe von Mikrokrediten: Eine Reihe von Leitlinien für bewährte Vorgehensweisen und Empfehlungen für Mikrokreditanbieter, die von der Kommission im Dezember 2011 herausgegeben wurden.

Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (EPMF): Das Europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (EPMF) wird im Auftrag der Kommission vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) für Garantien für Mikrokredite und für Darlehen an Banken und andere Finanzintermediäre verwendet.

Für Letztere ist die EIB Mitinvestorin beim EPMF.

Finanzierungsinstrumente: Finanzierungsinstrumente ist ein Sammelbegriff für Verträge, die für den Inhaber einen Anspruch gegenüber einem Schuldner begründen. Die EU leistet Unterstützung für drei mögliche Arten von Finanzierungsinstrumenten: Eigenkapital-, Darlehens- und Garantieinstrumente. Eigenkapital- oder Darlehensinstrumente sind Verträge zwischen einem Investor und einem Beteiligungsnehmer oder zwischen einem Kreditgeber und einem Kreditnehmer. Garantien sind Verträge, bei denen ein Garantiegeber die Rechte eines Investors oder Kreditgebers garantiert.

Hebelwirkung: In Bezug auf Finanzierungsinstrumente, die aus dem EU-Haushalt und mit einzelstaatlichen öffentlichen Finanzmitteln finanziert werden, wird mit Hebelwirkung beschrieben, wie viele Euro (öffentlicher und privater) Finanzmittel tatsächlich jedem Euro öffentlicher Finanzmittel (EU-Finanzmittel und einzelstaatliche öffentliche Finanzmittel), mit denen das Instrument ausgestattet war, gegenüberstanden und für die finanzielle Unterstützung der Endempfänger eingesetzt werden konnten.

Kleine und mittlere Unternehmen: Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind Unternehmen, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erzielen und/oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen Euro beläuft. Innerhalb der Kategorie der KMU wird ein kleines Unternehmen als ein Unternehmen definiert, das weniger als 50 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz und/oder Jahresbilanzsumme den Betrag von 10 Millionen Euro nicht übersteigt.

Kleinstunternehmen: Wie von der Kommission in der Empfehlung 2003/361/EG festgelegt, handelt es sich bei einem Kleinstunternehmen um ein Unternehmen, das weniger als zehn Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz zwei Millionen Euro nicht überschreitet.

Kleinstunternehmer: Im vorliegenden Bericht sind mit Kleinstunternehmern selbstständig erwerbstätige Personen und Kleinstunternehmen (d. h. mit Eintragung als juristische Person) gemeint.

Liquidation: Die Liquidation ist ein Prozess, der die Veräußerung aller Vermögenswerte eines Fonds, die Auszahlung der Gläubiger, die Ausschüttung etwaiger verbleibender Vermögenswerte an die Kapitaleigner und sodann die Auflösung des Fonds umfasst. Unter Liquidation versteht man im Wesentlichen die Abwicklung des Fonds, durch den ein Finanzierungsinstrument umgesetzt wird.

Mikrofinanzierung: Im vorliegenden Bericht handelt es sich bei Mikrofinanzierung um Darlehen an Kleinstunternehmer und Garantien für Banken und andere Finanzintermediäre, die solche Darlehen vergeben.

Mikrokredit: Die Kommission definiert Mikrokredite (auch: Kleinstkredite) als Darlehen an Kleinstunternehmer in Höhe von bis zu 25 000 Euro (siehe Arbeitsunterlage SEC(2004) 1156 der Kommissionsdienststellen mit dem Titel *Microcredit for European small businesses* (Mikrokredite für europäische Kleinunternehmen)).

Notleidendes Kreditportfolio (*Portfolio-at-risk*): Der Wert sämtlicher ausstehenden Darlehen, bei denen mindestens eine Tilgungsrate seit mehr als einer bestimmten Zahl von Tagen (in der Regel 30 Tage) überfällig ist.

Operationelles Programm (OP): In einem operationellen Programm werden die Prioritäten und spezifischen Ziele eines Mitgliedstaats beschrieben, und es wird festgelegt, wie die Mittel (EU-Finanzmittel sowie nationale öffentliche und private Kofinanzierungsmittel) zur Finanzierung von Projekten während eines bestimmten Zeitraums (im Allgemeinen sieben Jahre) verwendet werden sollen. Die Projekte müssen zur Erreichung einer bestimmten Anzahl von Zielen beitragen, die auf der Ebene der Prioritätsachse des OP bestimmt werden. Operationelle Programme gibt es für jeden der Fonds im Bereich der Kohäsionspolitik (d. h. EFRE und ESF). Ein OP wird vom Mitgliedstaat ausgearbeitet und muss von der Kommission genehmigt werden, bevor Zahlungen aus dem EU-Haushalt geleistet werden können. Operationelle Programme können während der Laufzeit nur dann geändert werden, wenn beide Seiten zustimmen.

Politik für den Ausstieg: Bei einer Politik für den Ausstieg handelt es sich um politische Maßnahmen/eine Strategie zur Liquidation von Beteiligungen eines Finanzierungsinstruments gemäß einem Plan, mit denen eine möglichst hohe Rendite erzielt werden soll.

Revolvierender Effekt: Der Effekt, der dadurch entsteht, dass in ein Finanzierungsinstrument eingezahlte Finanzmittel mindestens einmal wiederverwendet werden (durch den Einsatz von Darlehen oder Garantien).

Überdimensioniertes Finanzierungsinstrument: Ein Finanzierungsinstrument wird als überdimensioniert bezeichnet, wenn seine Gesamtdotierung die Mittel, die erforderlich sind, um den tatsächlichen Bedarf der Zielgruppe (d. h. im Rahmen dieser Prüfung Kleinstunternehmer) zu decken, bei Weitem übersteigt.

Überlebensquote: Die Überlebensquote ist ein Indikator für den Erfolg von finanzieller Unterstützung für Kleinstunternehmer. Sie wird berechnet, indem die Anzahl der Personen, die Unterstützung erhalten haben und zum Ablauf eines bestimmten Zeitraums („Rückblickszeitraum“) weiterhin am Markt vertreten sind, durch die Gesamtzahl der unterstützten Personen geteilt wird.

Verwaltungsbehörde: Eine vom Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale Behörde (oder eine sonstige öffentliche oder private Stelle), die ein operationelles Programm verwaltet. Dies umfasst insbesondere die Auswahl der zu finanzierenden Projekte, die Überwachung (Monitoring) der Umsetzung dieser Projekte und die Berichterstattung über finanzielle Aspekte und die erzielten Ergebnisse an die Kommission.

Zielgruppenerreichung: Zielgruppenerreichung ist das Maß, in dem die beabsichtigte Zielgruppe (z. B. Kleinstunternehmer) durch die Projekte erreicht wird.

I

Kleinstunternehmer sind beim Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt mit Problemen konfrontiert. Hierdurch werden die Gründung neuer Kleinstunternehmen und die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erschwert. Mit der Hilfe vonseiten der EU soll die bestehende Finanzierungslücke bis zu einem gewissen Grad geschlossen werden, indem Kleinstunternehmen (im Rahmen des ESF) Zuschüsse gewährt werden oder der Zugang zu Darlehen mithilfe von Finanzierungsinstrumenten für die Anbieter von Mikrokrediten, d. h. Darlehen und Garantien, erleichtert wird.

II

Die EU-Unterstützung wird hauptsächlich über zwei verschiedene Instrumente zur Verfügung gestellt: den Europäischen Sozialfonds (ESF) und das Europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (EPMF). Der ESF umfasst Maßnahmen, die hauptsächlich durch Zuschüsse, aber auch durch Finanzierungsinstrumente (Darlehen oder Garantien) umgesetzt werden, welche in den von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteten und von der Kommission genehmigten operationellen Programmen vorgesehen sind. Das EPMF wird dagegen im Auftrag der Kommission vom Europäischen Investitionsfonds umgesetzt.

III

Der Hof ging der Frage nach, ob die EU-Unterstützung so programmiert und konzipiert wurde, dass sie dem tatsächlichen Bedarf von Kleinstunternehmern entsprach, und ob robuste Systeme für die Leistungsberichterstattung vorhanden waren. Zusätzlich prüfte der Hof, ob ausreichende Informationen zu den Umsetzungskosten der verschiedenen EU-Finanzierungsmechanismen zur Unterstützung von Kleinstunternehmern verfügbar sind.

IV

Der Hof gelangt hinsichtlich der aus dem ESF gewährten finanziellen Unterstützung von Kleinstunternehmern zu dem Schluss, dass Programmierung und Konzeption der Unterstützung Schwachstellen aufweisen und dass zuverlässige Monitoringdaten zur Leistungserbringung nicht in erforderlichem Umfang vorhanden sind. Zudem verfügen die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht über ausreichende Informationen zu den Verwaltungskosten der einzelnen Mitgliedstaaten und Finanzierungsinstrumenten (d. h. Zuschüsse oder Finanzierungsinstrumente wie Darlehen oder Garantien).

V

Insgesamt ist der Hof der Auffassung, dass diese Umstände die Wirksamkeit der auf den Bedarf von Kleinstunternehmern ausgerichteten finanziellen Unterstützung der EU beeinträchtigen könnten.

VI

Zur Lösung der im vorliegenden Bericht festgestellten Probleme spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

- a) Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollten die Mitgliedstaaten bei der Konzeption von Finanzierungsinstrumenten und der Ausarbeitung von operationellen Programmen, in denen auch eine finanzielle Unterstützung von Kleinstunternehmern durch die EU vorgesehen ist, konsequent Bedarfsermittlungen vornehmen. Dies würde es auch erleichtern, den alternativen Finanzierungsmechanismen, d. h. Zuschüssen oder Finanzierungsinstrumenten (Darlehen oder Garantien), das angemessene Maß an Finanzmitteln zuzuweisen. Die Kommission sollte diesbezüglich Leitlinien bereitstellen.
- b) Die Kommission sollte den Einsatz der ESF-Finanzierungsinstrumente durch die Mitgliedstaaten nicht nur von der Einhaltung der verordnungsrechtlichen Anforderungen abhängig machen, sondern auch davon, dass ein robustes Risikomanagementsystem vorhanden ist, damit eine Überdimensionierung von Fonds vermieden wird.
- c) Für eine Verbesserung der Zielgruppenerreichung sollte die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten ESF-Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Kleinstunternehmern entwickeln und Förderkriterien festlegen, mit denen Arbeitslose und schutzbedürftige Personen, die beim Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt benachteiligt sind, erreicht werden sollen.
- d) Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission eine Vergleichsanalyse der Umsetzungskosten von ESF-Zuschüssen, ESF-Finanzierungsinstrumenten und EaSI-Finanzierungsinstrumenten durchführen, um die tatsächliche Höhe dieser Kosten zu ermitteln. Anhand dieser Bewertung sollte es möglich sein, bewährte Vorgehensweisen dahin gehend zu ermitteln, wie Zuschüsse, Darlehen und Garantien in geringer Höhe zu vertretbaren Kosten ausgezahlt werden können.

01

Kleinstunternehmer leiden häufig unter mangelndem Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt. Tatsächlich übersteigt die Gesamtnachfrage nach Mikrofinanzierungen in den EU-Mitgliedstaaten, die sich im Jahr 2012 schätzungsweise auf mehr als 12 Milliarden Euro belief¹, das Angebot an Darlehen, die von Banken und sonstigen Finanzinstituten bereitgestellt werden. Mit der finanziellen Unterstützung der EU für Kleinstunternehmer soll die Finanzierungslücke, von der diese Unternehmer betroffen sind, bis zu einem gewissen Grad geschlossen werden.

02

Indem die Möglichkeit zur Gründung oder Entwicklung neuer Unternehmen geboten wird, soll mit der finanziellen Unterstützung für Kleinstunternehmer auch gegen Ausgrenzung vorgegangen werden und die Beschäftigung, insbesondere von zuvor arbeitslosen Personen, gesteigert werden. Die EU leistet damit einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020, nämlich intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum durch Steigerung der Beschäftigung, der Produktivität und des sozialen Zusammenhalts.

03

Laut Definition der Kommission handelt es sich bei Mikrofinanzierung um finanzielle Unterstützung von bis zu 25 000 Euro, die Kleinstunternehmern im Rahmen des EPMF gewährt werden kann. Ein besserer Zugang zu solcher Unterstützung und deren bessere Verfügbarkeit werden mithilfe von Finanzierungsinstrumenten in Form von Darlehen und Garantien sichergestellt. Im Kontext dieser Prüfung werden Zuschüsse für die Gründung oder Entwicklung neuer Unternehmen bis zu diesem Schwellenwert von 25 000 Euro ebenfalls als finanzielle Unterstützung für Kleinstunternehmer betrachtet.

EU-Unterstützung für Kleinstunternehmer über den ESF und das EPMF

04

Die finanzielle Unterstützung der EU für Kleinstunternehmer wurde hauptsächlich über den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Programmplanungszeitraum 2007-2013 und das Europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (EPMF) im Zeitraum von 2010 bis 2013 gewährt.

05

Weitere EU-Instrumente bieten ebenfalls Mikrofinanzierung für Kleinstunternehmen, beispielsweise die Finanzierungsinstrumente für KMU im Rahmen der EFRE-OP (3 136 Millionen Euro im Programmplanungszeitraum 2007-2013²) und die Garantiefazilität für KMU im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP), das im Auftrag der Kommission vom EIF verwaltet wird (550 Millionen Euro im Programmplanungszeitraum 2007-2013³). Diese sind jedoch nicht Gegenstand der Prüfung, da sie entweder kein Bestandteil des EU-Haushalts sind (EIB-Darlehen) oder nicht spezifisch auf Kleinstunternehmer abzielen.

06

In **Kasten 1** sind Beispiele für vom Hof geprüfte Projekte kurz dargestellt.

- 1 Europäische Kommission, *Evaluation of the JASMINE Technical Assistance Pilot Phase* (Bewertung der Pilotphase der Initiative für technische Hilfe JASMINE), ICF GHK im Auftrag der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, 14. November 2013, S. 20-22.
- 2 *Quelle:* Zusammenfassung der Daten zu den erzielten Fortschritten bei der Finanzierung und Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten, die von den 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) gemeldet wurden, Programmplanungszeitraum 2007-2013, September 2014, Europäische Kommission, Stand: 31. Dezember 2013, S. 26.
- 3 *Quelle:* Zahlen zum finanziellen Beitrag im Zeitraum 2007-2013, EIF, November 2011 (http://www.eif.org/news_centre/publications/corporate_brochure/fei_brochure_new/files/assets/seo/page14.html).

Welche Arten von Kleinstunternehmern profitierten von der Unterstützung durch die EU?

In einer Kleinstadt in der Woiwodschaft Opole (Polen) erhielt eine Kleinstunternehmerin im Rahmen eines ESF-Projekts einen **Zuschuss** in Höhe von 40 000 Złoty (etwa 9 500 Euro) als Unterstützung für die Gründung eines Innenspielplatzes und eines Bekleidungsgeschäfts.

Im Bundesland Bayern (Deutschland) erhielt ein Kleinstunternehmer einen Mikrokredit in Höhe von 7 000 Euro zur Finanzierung einer neuen Musikanlage, um damit mehr Gäste für seine am Seeufer gelegene Bar zu gewinnen. Das **Darlehen** wurde mit Unterstützung des ESF von einem Finanzintermediär zur Verfügung gestellt.

Auf der Insel Kreta (Griechenland) verwendete ein Kleinstunternehmer einen Betriebsmittelkredit in Höhe von 5 000 Euro, um seinen Stadtkiosk auszubauen. Dieser Mikrokredit wurde von einer lokalen Bank gegen eine **Garantie** des EPMF bereitgestellt.

Europäischer Sozialfonds

07

Der ESF dient dem Ziel, die berufliche Verwendbarkeit der Arbeitskräfte (einschließlich der Selbstständigkeit) zu erleichtern, ihre örtliche und berufliche Mobilität zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme zu erleichtern⁴. Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 sprach sich die Kommission dafür aus, dass der ESF Maßnahmen unterstützen sollte, mit denen die finanzielle und soziale Eingliederung von benachteiligten Personen verbessert und Zugang zu Beschäftigung geschaffen wird⁵.

08

Die aus dem ESF finanzierte Unterstützung für Kleinstunternehmer beinhaltet Maßnahmen, deren Umsetzung mithilfe von Zuschüssen und

Finanzierungsinstrumenten erfolgt, und wird in OP festgelegt, die von den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und von der Kommission genehmigt werden.

09

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 arbeiteten die Mitgliedstaaten 117 ESF-OP aus. Im Rahmen von 96 dieser OP wurden – hauptsächlich durch Zuschüsse – Maßnahmen finanziert, die dem Code „Unterstützung von Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen“⁶ zugeordnet wurden. Diese finanzielle Unterstützung belief sich insgesamt auf rund 2,4 Milliarden Euro. Es sind jedoch keine Informationen darüber verfügbar, welcher Anteil dieser Zuschussfinanzierung auf Kleinstunternehmer entfiel. Demgegenüber waren die ESF-Finanzierungsinstrumente, die Unterstützung für Kleinstunternehmer boten, zum Ende des Jahres 2013 mit Mitteln in Höhe von 680 Millionen Euro ausgestattet⁷.

- 4 Artikel 162 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU.
- 5 Empfehlung der Kommission 2008/867/EG vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (ABl. L 307 vom 18.11.2008, S. 11); SEC(2010) 1564 final vom 16. Dezember 2010, *List of key initiatives* (Liste der zentralen Initiativen).
- 6 Diese Schätzung beruht auf einer Analyse der Ausgaben im Rahmen von 86 Codes, die von der Kommission für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten gemäß Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. L 371 vom 27.12.2006, S. 1) festgelegt wurden, und insbesondere einer Analyse der Ausgaben im Rahmen von Code 68 „Unterstützung von Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen“.

7 Die im Wege von Mikrokrediten geleistete Unterstützung in Höhe von 680 Millionen Euro ist teilweise, jedoch nicht ausschließlich in den ESF-Ausgaben in Höhe von 2,4 Milliarden Euro zur Unterstützung der Selbstständigkeit enthalten.

Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument

10

Mit dem EPMF soll der Zugang zur Mikrofinanzierung für bestimmte Personen, wie Arbeitslose sowie sonstige schutzbedürftige Personen, die im Hinblick auf ihren Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt in einer benachteiligten Situation sind, und für Kleinstunternehmen vergrößert werden⁸. Es wird im Auftrag der Kommission vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) umgesetzt, der bei mit Finanzmitteln ausgestatteten Instrumenten als Fondsmanager und bei Garantien als betraute Einrichtung fungiert.

11

Der Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung des EPMF beruhte auf einer von der Kommission durchgeführten Ex-ante-Bewertung. Dieses Dokument enthält die Schlussfolgerung, dass zusätzlich zu den bereits vorhandenen EU-Instrumenten eine innerhalb des EU-Haushalts angesiedelte Mikrofinanzierungsfazilität geschaffen werden sollte⁹.

12

Im Zeitraum 2010-2013 war das EPMF mit Finanzmitteln in Höhe von 203 Millionen Euro (103 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt und 100 Millionen Euro von der EIB) ausgestattet: 25 Millionen Euro (12 % der Gesamtsumme) waren für Garantien und 178 Millionen Euro (88 %) für Darlehensfinanzierungen bestimmt. Die EPMF-Finanzierungsinstrumente leisten Kleinstunternehmern keine direkte finanzielle Unterstützung, sondern unterstützen Finanzintermediäre durch Darlehen und/oder Garantien.

13

Der EIF wählt die Banken oder sonstigen Finanzintermediäre aus, die daran interessiert sind, Unterstützung für Kleinstunternehmer zu möglichst marktnahen Konditionen bereitzustellen. Diese Intermediäre gewähren förderfähigen Endempfängern Darlehen zu Vorzugsbedingungen (im Vergleich zu den Marktbedingungen für Darlehensnehmer mit ähnlichem Kreditrisiko).

14

Zum 30. Juni 2014 waren 55 Banken oder sonstige Finanzintermediäre in 20 Mitgliedstaaten ausgewählt¹⁰ und mehr als 23 000 Mikrokredite im Wert von 208 Millionen Euro an Kleinstunternehmer ausgezahlt worden¹¹.

15

Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird das EPMF schrittweise durch eines der drei Unterprogramme des EU-Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) ersetzt¹².

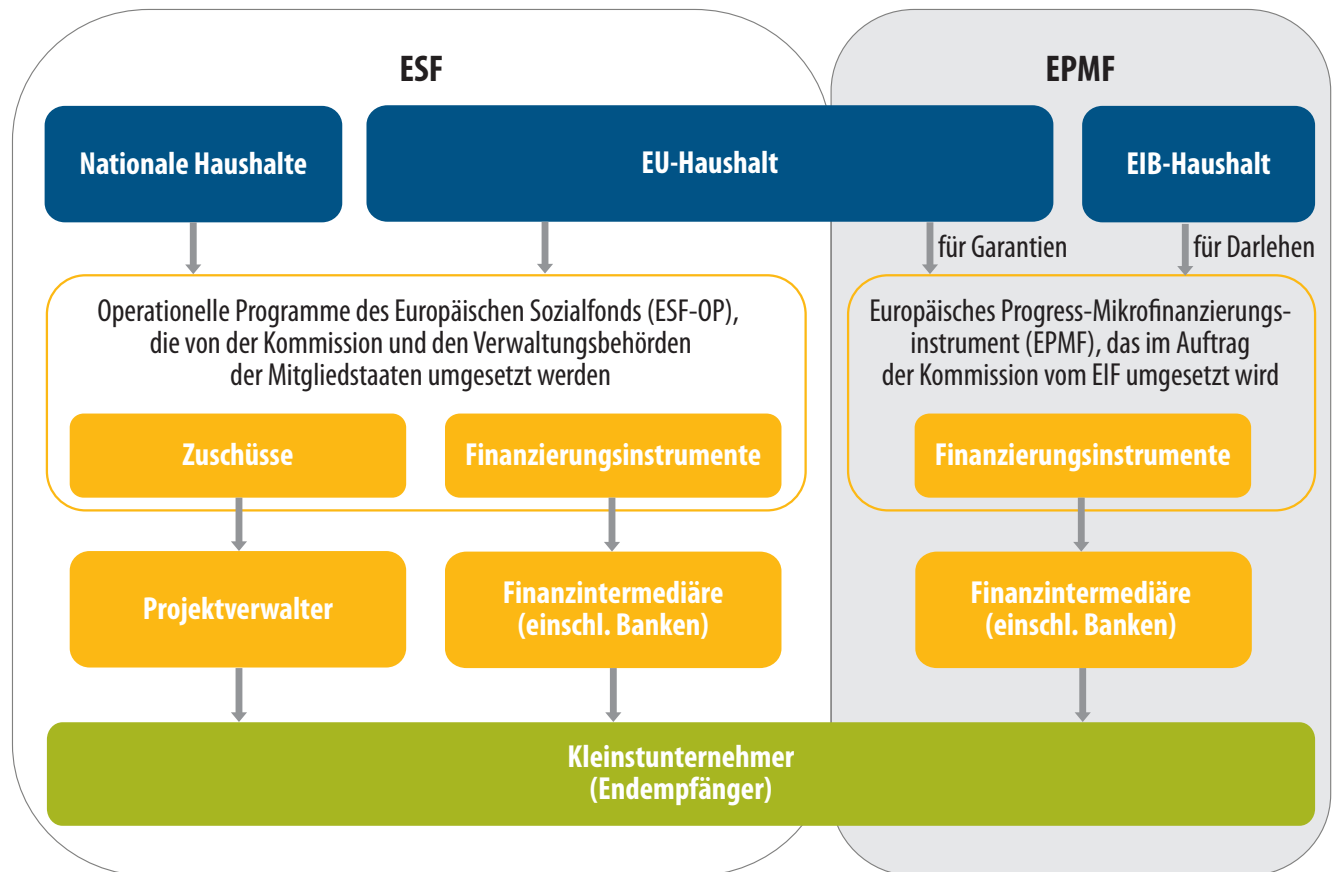
16

Die Bereitstellung der Unterstützung der EU für Kleinstunternehmer durch ESF-Zuschüsse, ESF-Finanzierungsinstrumente und das EPMF wird in **Abbildung 1** veranschaulicht.

- 8 Beschluss Nr. 283/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 über die Einrichtung eines europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments für Beschäftigung und soziale Eingliederung (ABl. L 87 vom 7.4.2010, S. 1).
- 9 SEC(2009) 907 vom 2. Juli 2009.
- 10 Belgien, Bulgarien, Dänemark, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich.
- 11 COM(2014) 639 final vom 20. Oktober 2014, „Umsetzung des europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments – 2013“.
- 12 Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über ein Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation („EaSI“) und zur Änderung des Beschlusses Nr. 283/2010/EU über die Einrichtung eines europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments für Beschäftigung und soziale Eingliederung (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 238).

Abbildung 1

Unterstützung der EU für Kleinunternehmen durch ESF-Zuschüsse, ESF-Finanzierungsinstrumente und das EPMF (schematisierte Darstellung)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

17

Im Rahmen dieser Prüfung ging der Hof der Frage nach, ob dem Bedarf von Kleinstunternehmern mit der finanziellen Unterstützung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (EPMF) entsprochen wurde. Der Hof untersuchte insbesondere, ob

- die EU-Unterstützung so programmiert und konzipiert wurde, dass sie dem tatsächlichen Bedarf von Kleinstunternehmern entsprach;
- robuste Systeme für die Leistungsberichterstattung vorhanden waren;
- ausreichende Informationen zu den Umsetzungskosten der verschiedenen EU-Finanzierungsmechanismen zur Unterstützung von Kleinstunternehmern verfügbar sind.

18

Die Prüfungsergebnisse beruhen auf

- der Untersuchung von Unterlagen auf der Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten (für den ESF) und des EIF (für das EPMF);
- der Untersuchung einer Stichprobe von 27 Projekten¹³, mit denen finanzielle Unterstützung für Kleinstunternehmer bereitgestellt wurde: 14 Zuschüsse und sechs Finanzierungsinstrumente (drei Darlehens- und drei Garantiefonds) aus sechs ESF-OP sowie sieben Finanzierungsinstrumente des EPMF (zwei Instrumente für Darlehen und fünf Instrumente für Garantien). Diese Projekte, auf die Mittelbindungen in Höhe von etwa 1,6 Milliarden Euro und Zahlungen in Höhe von etwa 1,2 Milliarden Euro entfallen, wurden in fünf Mitgliedstaaten¹⁴ (Deutschland, Griechenland, Italien, Polen und Rumänien) durchgeführt und waren bis zum Ende des Jahres 2013 entweder teilweise oder vollständig abgeschlossen (siehe **Tabelle 1**);

- Befragungen von Sachverständigen auf diesem Gebiet;
- der Analyse von Akten der Klienten (Begünstigte der Zuschüsse und Kreditnehmer) auf der Ebene der Banken und sonstigen Finanzintermediäre;
- einer Erhebung bei 18 weiteren Verwaltungsbehörden in 14 Mitgliedstaaten¹⁵, die für 22 ESF-OP mit Ausgaben für die Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen verantwortlich sind. Die Antwortrate bei der Erhebung betrug 89 %¹⁶, und die Antworten lieferten Rückmeldungen zu den Erfahrungen der Verwaltungsbehörden im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Kleinstunternehmern. Der Hof analysierte die Antworten von elf Verwaltungsbehörden aus zehn Mitgliedstaaten, die erklärten, dass in ihren OP Maßnahmen für Kleinstunternehmer enthalten waren.

13 Die Projekte wurden auf der Ebene der Verwaltungsbehörde oder zwischengeschalteten Stelle (im Fall von Zuschüssen) oder des Finanzintermediärs (im Fall von Finanzierungsinstrumenten) geprüft.

14 Deutschland (fünf Projekte), Griechenland (sechs Projekte), Italien (vier Projekte), Polen (acht Projekte) und Rumänien (vier Projekte).

15 Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Spanien, Frankreich, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Slowenien, Slowakei, Finnland und Vereinigtes Königreich.

16 Es gingen Antworten von 16 Verwaltungsbehörden aus 14 Mitgliedstaaten ein, die sich auf 19 OP bezogen.

Tabelle 1

Öffentliche Finanzmittel, die bei den vom Hof untersuchten Projekten (bis zum Ende des Jahres 2013) verwendet wurden, um Kleinunternehmer beim Zugang zu Finanzierungen zu unterstützen (in Millionen Euro)

Mitgliedstaat	ESF			EPMF		Insgesamt
	Zuschüsse	Garantien	Darlehen	Garantien	Darlehen	
Deutschland	665,8		100,0			765,8
Griechenland	368,9			0,8		369,7
Italien	9,1	13,9	9,5			32,5
Polen	21,0		11,6	7,9		40,5
Rumänien	1,7			6,2	18,9	26,8
Insgesamt	1 066,5	13,9	121,1	14,9	18,9	1 235,3

Quelle: Analyse des Hofes, Dezember 2013.

Programmierung und Konzeption der EU-Unterstützung für Kleinunternehmen

19

Die Konzeption von Finanzierungsinstrumenten, mit denen ein bestimmtes politisches Ziel verwirklicht werden soll, ist eine Aufgabe, die mit großen Herausforderungen verbunden ist. Wichtig in diesem Zusammenhang ist es sicherzustellen, dass Art und Form der Unterstützung (Zuschüsse oder Finanzierungsinstrumente) sowie die verfügbaren Beträge dem tatsächlichen Bedarf der potenziellen Begünstigten entsprechen.

20

Der Hof überprüfte daher, ob

- für den ESF Bedarfsermittlungen vorgenommen worden waren, um den allgemeinen Umfang und die Art der Unterstützungsmaßnahmen, die Kleinunternehmen angeboten wurden, zu bestimmen, und ob bei Finanzierungsinstrumenten angemessene Investitionsstrategien und Risikomanagementverfahren zur Vermeidung einer Über- oder Unterdimensionierung der Fonds vorhanden waren und ob eine Politik für den Ausstieg und/oder Liquidationsvorschriften festgelegt worden waren;
- ein robustes Risikomanagementsystem für Finanzierungsinstrumente, die im Rahmen des EPMF finanziert wurden, eingerichtet wurde und insbesondere, ob die erforderliche Beurteilung des notleidenden Kreditportfolios durchgeführt worden war;
- es bei den vom ESF oder EPMF finanzierten Finanzierungsinstrumenten gelungen ist, zusätzliche private Finanzmittel einzuwerben; hierzu wurde die erzielte Hebelwirkung berechnet.

Mangel an spezifischen Bedarfsermittlungen und sachgemäßen Risikomanagementsystemen für die Unterstützung von Kleinunternehmen aus dem ESF

Der Bedarf von Kleinunternehmen wurde von den Verwaltungsbehörden in der Konzeptionsphase der geprüften operationellen Programme des ESF nicht spezifisch berücksichtigt

21

Die Prüfung des Hofes ergab, dass die ESF-Verwaltungsbehörden der untersuchten OP vor der Zuweisung der Finanzmittel und der Festlegung der am besten geeigneten Verwendung dieser Finanzmittel keine Bewertung des spezifischen Bedarfs von Kleinunternehmen vornahmen.

22

In ihren Antworten auf die Erhebung des Hofes gaben elf Verwaltungsbehörden aus zehn Mitgliedstaaten¹⁷ an, dass ihre ESF-OP Unterstützungsmaßnahmen für Kleinunternehmen enthielten. Die Analyse des Hofes ergab jedoch, dass keine dieser elf Verwaltungsbehörden vor der Genehmigung des OP den spezifischen Bedarf von Kleinunternehmen ermittelt hatte. Dies war auch bei sämtlichen OP in den fünf Mitgliedstaaten der Fall, in denen der Hof konkrete Projekte untersuchte. Der Hof stellt fest, dass die Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 nicht verordnungsrechtlich verpflichtet waren, solche Bedarfsermittlungen vorzunehmen.

¹⁷ Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Frankreich (Festland, Martinique), Lettland, Litauen, Portugal (Madeira), Slowenien, Slowakei und Finnland.

23

Kasten 2 enthält ein – nicht in der geprüften Stichprobe enthaltenes – Beispiel, bei dem eine robuste Bedarfs-ermittlung vorgenommen wurde, um den Bedarf an gezielten Unterstützungsmaßnahmen für Kleinstunternehmer zu ermitteln.

Kasten 2

Beispiel für eine Studie zur Ermittlung des Bedarfs an einer spezifischen Unterstützungsmaßnahme für Kleinstunternehmer

Im Bundesland Brandenburg in Deutschland wurde im Jahr 2006 eine Studie durchgeführt, um den spezifischen Bedarf neu gegründeter Unternehmen zu ermitteln¹⁸ und insbesondere die Angemessenheit der von Banken für Kleinstunternehmer erbrachten Finanzdienstleistungen zu bewerten.

Diese Studie beruhte auf einer qualitativen und quantitativen Bewertung des Angebots an und der Nachfrage nach Mikrofinanzierung in dieser Region.

Darin wurde festgestellt, i) dass die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen für Kleinstunternehmer, insbesondere von kleinen Darlehen bis zu einer Höhe von 10 000 Euro, für traditionelle Banken nicht attraktiv war und ii) dass die bestehenden Initiativen für finanzielle Unterstützung (z. B. staatlich bezuschusste Darlehen) keine geeigneten Alternativen für Kleinstunternehmer darstellten.

18 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, früher GTZ GmbH), *Microfinance in Europe – Regional Case Studies from France, Germany and Greece* (Mikrofinanzierung in Europa – Regionale Fallstudien aus Frankreich, Deutschland und Griechenland), S. 13-15 (vom ESF kofinanzierter Bericht).

Bei drei der sechs untersuchten ESF-Finanzierungsinstrumente waren keine Investitionsstrategien vorhanden

24

Im Allgemeinen erhalten ESF-Finanzierungsinstrumente nach Einrichtung ihrer rechtlichen Struktur als Beitrag zu ihrer Mittelausstattung eine Zahlung aus dem OP. Diese Mittel werden von ihnen anschließend zur Unterstützung von Projekten verwendet, die in den Anwendungsbereich des operationellen Programms fallen (d. h. Bereitstellung von Darlehen und Garantien an Endempfänger). Gemäß den verordnungsrechtlichen Anforderungen für

ESF-Finanzierungsinstrumente muss deshalb für jeden Fonds eine Investitionsstrategie ausgearbeitet werden. Bei ESF-Finanzierungsinstrumenten beinhaltet die Investitionsstrategie¹⁹ zudem eine Analyse der potenziellen Zielgruppe, um eine über- oder unterdimensionierte Ausstattung des Fonds zu vermeiden.

19 Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission.

25

Bei drei der sechs geprüften ESF-Finanzierungsinstrumente – in Polen und in Italien (Kalabrien) – stellte der Hof fest, dass keine Investitionsstrategie entwickelt worden war (siehe **Tabelle 2**).

Tabelle 2 Vorhandensein einer Investitionsstrategie, von Risikomanagementsystemen und einer Politik für den Ausstieg/Liquidationsvorschriften bei den geprüften ESF-Finanzierungsinstrumenten

Geprüfte ESF-Finanzierungsinstrumente (Mitgliedstaaten)	Investitionsstrategie	Risikomanagementsysteme (PAR-Analyse)	Politik für den Ausstieg/Liquidationsvorschriften
Finanzierungsinstrument A (Deutschland)	● ja	● nein	● ja
Finanzierungsinstrument B (Italien)	● nein	● nein	● nein
Finanzierungsinstrument C (Italien)	● nein	● nein	● nein
Finanzierungsinstrument D (Italien)	● ja	● nein	● nein
Finanzierungsinstrument E (Polen)	● ja	● ja	● ja
Finanzierungsinstrument F (Polen)	● nein	● nein	● ja

Quelle: Analyse des Hofes (2014).

Unzureichende Risikomanagementsysteme bei fünf der sechs untersuchten ESF-Finanzierungsinstrumente

26

Zusätzlich zu einer im Vorfeld erfolgenden Bedarfsermittlung sollten Fondsmanager auch angemessene Risikomanagementverfahren einrichten. Hierzu gehört insbesondere eine Analyse des notleidenden Kreditportfolios des Finanzierungsinstruments, um die Angemessenheit der Ausstattung des Fonds zu bewerten und insbesondere festzustellen, ob potenzielle Verluste bei Darlehen

und Garantien gedeckt werden können. Gemäß dem an die Mitgliedstaaten gerichteten Leitfaden der Kommission²⁰ für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 werden mit der Durchführung einer derartigen Analyse die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung eingehalten.

20 Leitfaden für die Finanzierungsinstrumente gemäß Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, COCOF_10-0014-04-DE, 21. Februar 2011, Artikel 4.1.6.

27

Der Hof stellte fest, dass eine Analyse des notleidenden Kreditportfolios nur bei einem der sechs vom Hof untersuchten ESF-Finanzierungsinstrumente vorgenommen worden war (siehe **Tabelle 2**), und im Fall von Italien vertritt der Hof die Auffassung, dass die drei geprüften ESF-Finanzierungsinstrumente erheblich überdimensioniert sind (siehe **Kasten 3**).

28

Gemäß der Verordnung müssen ungenutzte Mittel von Finanzierungsinstrumenten bei Schließung in den EU-Haushalt zurückfließen²¹.

21 Artikel 43 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission.

Kasten 3

Beispiel für überdimensionierte ESF-Finanzierungsinstrumente

Bis zum Ende des Jahres 2013 erreichten die Auszahlungen an Kleinunternehmer einen Anteil von 9,5 % der Gesamtausstattung des Darlehensfonds in Kampanien (der im Dezember 2009 eingerichtet worden war), während sie bei den zwei Garantiefonds in Kalabrien (die im September und November 2012 eingerichtet worden waren) einem Anteil von 0 % und 26,7 % entsprachen.

Damit die Vorschrift über die Zuschussfähigkeit der Ausgaben beachtet wird, muss die Unterstützung bis zum 31. Dezember 2015 ausgezahlt werden²². Es ist unwahrscheinlich, dass die verbleibenden Finanzmittel bis zum Ende des Jahres 2015 Kleinunternehmer erreichen werden.

22 Das Ende des Förderzeitraums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 ist gegenwärtig Gegenstand von Diskussionen.

Schwachstellen im Zusammenhang mit der Politik für den Ausstieg und den Liquidationsvorschriften für ESF-Finanzierungsinstrumente

29

Der Hof bewertete auch, ob die Verwaltungsbehörden gemäß den geltenden Vorschriften²³ für ESF-Finanzierungsinstrumente eine Politik für den Ausstieg und/oder Liquidationsvorschriften festgelegt hatten. Der Zweck dieser Regelungen und Vorschriften besteht darin, eine solide und ordnungsgemäße Liquidation zum Zeitpunkt der Schließung des Fonds sicherzustellen.

30

Der Hof stellte fest, dass bei drei der sechs untersuchten ESF-Finanzierungsinstrumente (zwei in Kampanien und eines in Kalabrien) keine Politik für den Ausstieg und/oder Liquidationsvorschriften vorhanden waren.

23 Artikel 43 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission.

Bemerkungen

Allgemein zufriedenstellende organisatorische Modalitäten beim EPMF

31

Die Finanzierungsinstrumente sind beim EPMF anders organisiert als beim ESF. EPMF-Finanzintermediäre (wie beispielsweise Banken) müssen die Finanzmittel für ihre Finanzierungsinstrumente beim EIF beantragen. Falls bei den Finanzintermediären keine Nachfrage nach Darlehen oder Garantien besteht, rufen sie die EIF-Finanzmittel ganz einfach nicht ab. Deshalb ist eine spezifische regionale Bedarfsermittlung nicht erforderlich.

32

Zudem muss sich jeder Finanzintermediär nach Maßgabe der EPMF-Vorschriften einer standardisierten Sorgfaltsprüfung (*due diligence*) unterziehen, die vom EIF durchgeführt wird. Diese beinhaltet eine Bewertung der Risikomanagementsysteme, einschließlich der Verfahren in Bezug auf notleidende Kreditportfolios. Das Portfolio und die betreffende Ausfallquote werden in der Folge vom Finanzintermediär überwacht und regelmäßig an den EIF gemeldet. Spezifische Vorschriften zu diesen Überwachungs- und Berichterstattungsmodalitäten bilden einen festen Bestandteil des Vertrags zwischen dem EIF und dem Finanzintermediär.

33

Der Hof stellte fest, dass die erforderlichen Analysen des notleidenden Kreditportfolios bei allen sieben untersuchten EPMF-Finanzierungsinstrumenten durchgeführt worden waren. Obwohl Mikrofinanzierungstätigkeiten von Natur aus mit einem hohen Risiko verbunden sind, ergab die Analyse des Hofes, dass das notleidende Kreditportfolio bei einem Darlehensfonds in Rumänien im Vergleich zu ähnlichen Fonds gering war. Bei dem Portfolio des Fonds, der seit März 2012 eingesetzt werden konnte,

bestand ein Ausfallrisiko von 0,3 %, und zum 30. September 2013 waren keine Abschreibungen vorgenommen worden.

Bei den meisten ESF-Finanzierungsinstrumenten wurden keine privaten Finanzmittel eingeworben

34

Im Vergleich zu Zuschüssen besteht einer der Vorteile des Einsatzes von Finanzierungsinstrumenten darin, dass dabei die Möglichkeit besteht, zusätzlich zu öffentlichen Finanzmitteln (aus dem EU-Haushalt und nationalen Haushalten) auch private Finanzmittel einzuwerben. Dies wird auch als Hebelwirkung bezeichnet, die als Verhältnis zwischen den insgesamt verfügbaren Finanzmitteln und den öffentlichen Finanzmitteln gemessen wird. Liegt die Hebelwirkung bei mehr als 1, konnten private Finanzmittel eingeworben werden. Der Hof untersuchte, ob es bei den Finanzierungsinstrumenten, die im Rahmen des ESF oder EPMF zur Unterstützung von Kleinstunternehmern eingesetzt wurden, gelungen war, zusätzlich zu den öffentlichen Finanzmitteln auch private Finanzmittel heranzuziehen.

35

Die Analyse des Hofes ergab, dass nur bei einem der sechs geprüften ESF-Finanzierungsinstrumente – einem Garantiefonds in Italien (Kalabrien) mit einer Hebelwirkung von 1,2 – zusätzliche private Finanzmittel eingeworben worden waren. Bei vier der sechs Instrumente lag überhaupt keine Hebelwirkung vor, da die entsprechende Kennzahl höchstens bei 1 lag²⁴. Für das letzte Instrument, einen weiteren Garantiefonds in Italien (Kalabrien), war es der Verwaltungsbehörde nicht möglich, Informationen zur Hebelwirkung vorzulegen.

24 Eine Hebelwirkung von unter 1,0 ist möglich, wenn ein Teil der Mittelausstattung für Verwaltungsgebühren verwendet wurde.

Bemerkungen

36

Im Hinblick auf quantitative Ziele bemerkt der Hof, dass die Festlegung eines Zielwerts für die Hebelwirkung während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 keine verordnungsrechtliche Verpflichtung war. Er stellt jedoch fest, dass bei Einrichtung der Fonds nur bei den zwei italienischen Garantiefonds Zielwerte für die Hebelwirkung oberhalb von 1,0 festgelegt worden waren (bei Schließung der Fonds im Jahr 2015 sollte ein Wert von 1,25 erreicht werden). In sämtlichen anderen Fällen waren entweder keine Informationen verfügbar oder beim Zielwert für die Hebelwirkung war keine Einwerbung von privaten Finanzmitteln vorgesehen.

Bei den EPMF-Finanzierungsinstrumenten wurden einige private Finanzmittel eingeworben

37

Der Hof stellte fest, dass bei allen sieben zum Zeitpunkt der Prüfung umgesetzten EPMF-Finanzierungsinstrumenten zusätzliche private Finanzmittel eingeworben worden waren (siehe **Tabelle 3**). Hinsichtlich der Garantien wurden die Zielwerte für die Hebelwirkung in einem von sieben Fällen genau erreicht und in zwei Fällen verfehlt. Bei zwei anderen ist die Erreichung der ursprünglichen Zielwerte unwahrscheinlich, da der Unterschied zwischen dem gegenwärtigen Wert und dem Zielwert zu groß ist, um bis zum Zieldatum Mitte 2015 zu entfallen. Bei den beiden Fällen mit einem Mikrokreditportfolio waren keine Zielwerte vorgegeben worden. Nach Angaben der Kommission wird nach dem Abschluss des EPMF frühestens im Jahr 2020 eine endgültige Bewertung in Bezug auf die Erreichung des für den EPMF insgesamt angestrebten Zielwerts für die Hebelwirkung durchgeführt.

Tabelle 3 Hebelwirkung der untersuchten EPMF-Finanzierungsinstrumente

Einrichtung (Mitgliedstaat)	Beschreibung des Projekts	Hebelwirkung		Zieldatum	Private Finanzmittel (Millionen Euro)
		Zielwert	Tatsächlich (31.12.2013)		
Einrichtung 1 (Griechenland)	Garantie für Mikrokreditportfolio	7,47	1,33	18.12.2014	0,3
Einrichtung 2 (Rumänien)	Mikrokreditportfolio	Nicht spezifiziert	1,25 ¹	20.3.2014	2,4
Einrichtung 3 (Rumänien)	Mikrokreditportfolio	Nicht spezifiziert	1,18	16.5.2013	1,7
Einrichtung 4 (Rumänien)	Garantie für Mikrokreditportfolio	8,33	1,38	29.12.2013	2,4
Einrichtung 5 (Polen)	Garantie für Mikrokreditportfolio	9,13	9,13	30.3.2013	55,2
Einrichtung 6 (Polen)	Garantie für Mikrokreditportfolio	6,67	1,33	27.6.2015	0,3
Einrichtung 7 (Polen)	Garantie für Mikrokreditportfolio	7,58	1,33	27.6.2015	0,1

¹ Tatsächlicher Zeitpunkt der Hebelwirkung ist der 30.9.2013.

Quelle: Analyse des Hofes auf der Grundlage von Daten des EIF (2013).

Bemerkungen

Überwachungs- und Leistungsberichterstattungssysteme

38

Der Hof bewertete erstens die Relevanz des von den Mitgliedstaaten und vom EPMF eingerichteten Systems für die Leistungsberichterstattung und ging zweitens – bei den in der Stichprobe enthaltenen Projekten – der Frage nach, ob davon auszugehen ist, dass sie Kleinunternehmen und insbesondere zuvor arbeitslose Personen unterstützt haben. Der Hof stellt fest, dass im Programmplanungszeitraum 2007-2013 die Überwachung beim ESF auf der Ebene der Prioritätsachsen und nicht auf Projektebene stattfand²⁵.

39

Bei der finanziellen Unterstützung der EU für Kleinunternehmer besteht das oberste Ziel darin, nachhaltige Unternehmen und Arbeitsplätze zu schaffen oder weiter auszubauen und Arbeitslosigkeit zu verhindern oder zu überwinden. Der Hof prüfte daher, ob die folgenden Informationen vom ESF oder EPMF gemeldet wurden, da diese Leistungsindikatoren auch im Verhaltenskodex der Kommission und von Sachverständigenorganisationen im Bereich der Mikrofinanzierung empfohlen werden²⁶:

- Informationen zum sozialen Profil (z. B. Bildung, Alter, Ort oder Zugehörigkeit zu besonders schutzbedürftigen Gruppen wie Arbeitslosen, Menschen mit Behinderungen, ethnischen Minderheiten oder Zuwanderern) der Empfänger von finanzieller Unterstützung für Kleinunternehmer;

- Informationen zur Überlebensquote von Kleinunternehmen nach einem bestimmten Zeitraum nach dem Ende der Unterstützung (z. B. zwei Jahre).

40

Diese Bewertung erfolgte auf der Grundlage der Prüfung von Projekten an Ort und Stelle, der Antworten im Rahmen der Erhebung des Hofes und einer Durchsicht der jährlichen Durchführungberichte, die von den Verwaltungsbehörden für die 17 in der Prüfung erfassten ESF-OP bei der Kommission eingereicht wurden.

Begrenzte Informationen zu Zielgruppenerreichung und Überlebensquoten bei den ESF-OP

41

Die Analyse des Hofes ergab Folgendes:

- Bei elf von 17 (65 %) untersuchten operationellen Programmen des ESF waren keine Informationen darüber verfügbar, ob die Empfänger von finanzieller Unterstützung für Kleinunternehmer zu einer schutzbedürftigen Gruppe gehörten. Bei den anderen sechs Programmen werden die Informationen als teilweise vorhanden eingestuft, da sie nur für die Projekte, bereitgestellt wurden, die spezifisch auf Arbeitslose abzielten. Zudem wurden die Informationen zum Profil der Empfänger bei den geprüften ESF-OP, sofern vorhanden, nicht systematisch überwacht.
- Bei drei (Bulgarien, Deutschland und Finnland) von 17 ESF-OP (18 %) waren Informationen zu den Überlebensquoten vorhanden. Da keine zuverlässigen und robusten Leistungsdaten zur Überlebensquote vorliegen, ist eine Bewertung der Nachhaltigkeit der Projekte bei den übrigen 14 OP nicht möglich.

25 Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission.

26 Europäischer Verhaltenskodex für die Vergabe von Mikrokrediten; CGAP, *The Smart Campaign* (Center for Financial Inclusion), *Universal Standards for Social Performance Management* (Social Performance Task Force).

42

Für diese Analyse wurde bei der Durchsicht der von den Verwaltungsbehörden bei der Kommission eingereichten jährlichen Durchführungsberichte zu den OP Bestätigung erlangt. Diese Berichte enthalten ebenfalls nur sehr begrenzte oder gar keine Daten im Zusammenhang mit der EU-Unterstützung für Kleinunternehmer.

43

Angesichts dieser Einschränkungen bei den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten ist es der Kommission nicht möglich, einheitliche, aussagekräftige und zuverlässige Informationen zusammenzuführen, um die auf die ESF-Unterstützung von Kleinunternehmern zurückzuführenden Ergebnisse, insbesondere im Bereich der Integration, zu überwachen.

44

Der Hof vertritt daher die Auffassung, dass es aufgrund des Mangels an ausreichenden und zuverlässigen Leistungsdaten nicht möglich ist, in Bezug auf die Frage, inwieweit die übergeordneten Ziele der finanziellen Unterstützung von Kleinunternehmern aus dem ESF erreicht wurden, eine allgemeine Schlussfolgerung zu ziehen.

Vollständigere Informationen zu Zielgruppenerreichung und Überlebensquoten bei den EPMF-Projekten

45

Bei den sieben im Rahmen der Prüfung des Hofes untersuchten EPMF-Projekten wurden in allen Fällen Informationen darüber zur Verfügung gestellt, ob mit den Projekten Kleinunternehmer erreicht wurden. In den meisten Fällen enthielt die EPMF-Berichterstattung auch Angaben zum Profil der Empfänger der finanziellen Unterstützung für Kleinunternehmer (wie beispielsweise zu Geschlecht, Bildung, Alter und Region). Daten zum vorherigen Erwerbsstatus der Endempfänger waren jedoch nur bei einem der sieben untersuchten EPMF-Finanzierungsinstrumente (in Griechenland) verfügbar.

46

Bezüglich der Überlebensquoten wurde bei drei EPMF-Projekten eine Überlebensquote von 100 % und bei einem Projekt eine durchschnittliche Überlebensquote von 70 % gemeldet. Bei den drei anderen EPMF-Projekten ist eine derartige Berechnung aufgrund des Stands der Umsetzung noch nicht möglich.

47

Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Berichterstattung bei allen sieben untersuchten Projekten den Anforderungen des EPMF-Beschlusses²⁷ entsprach und bessere Informationen lieferte, als sie für Finanzierungsinstrumente im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung verfügbar sind.

27 Artikel 8 des Beschlusses Nr. 283/2010/EU.

Kleinstunternehmer wurden erreicht, und bei etwa der Hälfte von ihnen handelte es sich um zuvor arbeitslose Personen

48

Der Hof ging der Frage nach, ob davon auszugehen ist, dass Kleinstunternehmer und insbesondere Arbeitslose durch die in der Stichprobe enthaltenen Projekte unterstützt wurden. Ein erster Bewertungsschritt bestand in der Überprüfung, ob die durchschnittliche Höhe der Unterstützung dem Bedarf von Kleinstunternehmern entsprach; der zweite Schritt war die Auswertung der Profile von Zuschussempfängern oder Begünstigten von Finanzierungsinstrumenten.

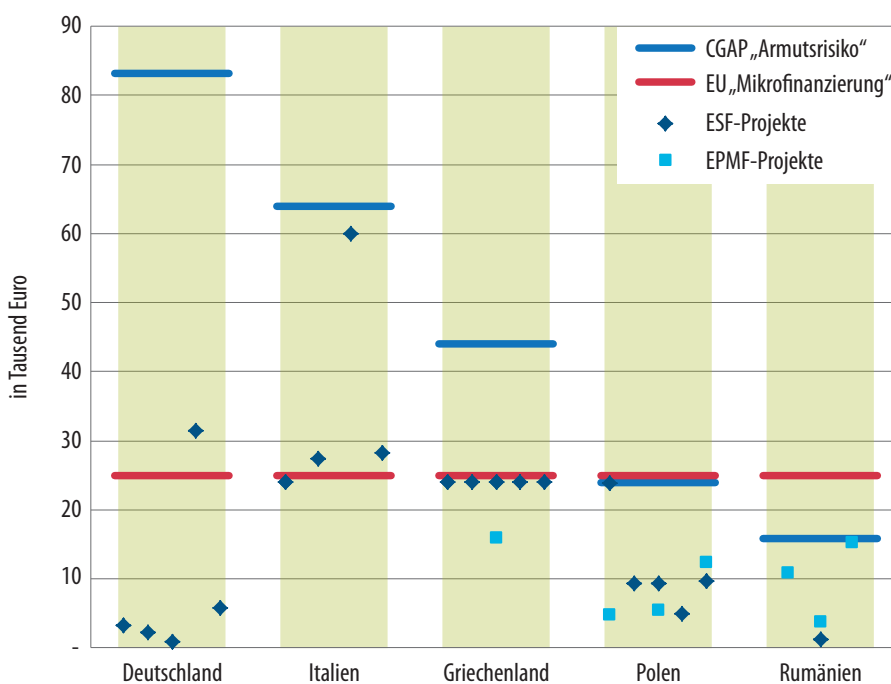
Die durchschnittliche finanzielle Unterstützung der EU entsprach dem Bedarf von Kleinstunternehmern

49

Der Hof stellte fest, dass die durchschnittliche Höhe der Unterstützung bei allen 20 untersuchten ESF-Projekten außer bei einem unter oder knapp über der von der EU empfohlenen Obergrenze von 25 000 Euro²⁸ lag. Bei allen sieben untersuchten EPMF-Projekten wurde die in der Rechtsgrundlage für das EPMF vorgegebene verbindliche Obergrenze von 25 000 Euro eingehalten (siehe **Abbildung 2**). Der Kommission zufolge belief sich ein EPMF-Darlehen zum 30. September 2014 durchschnittlich auf 9 825 Euro bei Garantien und auf 6 717 Euro bei Darlehensinstrumenten.

28 Empfehlung der Europäischen Kommission 2003/361/EG vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36).

Abbildung 2 Durchschnittliche finanzielle Unterstützung der EU für Kleinstunternehmer je Projekt im Vergleich zu ausgewählten Schwellenwerten



Quelle: Analyse des Hofes (2013) auf der Grundlage von Daten, die von den Verwaltungsbehörden (2013) und der Weltbank (2012) zur Verfügung gestellt wurden.

Bemerkungen

50

Der Hof stellt fest, dass bei der für jeden der 28 Mitgliedstaaten geltenden Obergrenze von 25 000 Euro die zwischen ihnen bestehenden erheblichen Einkommens- und Vermögensunterschiede keine Berücksichtigung finden. Deshalb überprüfte der Hof, ob die Unterstützung unter einem nach dem BNE gewichteten Schwellenwert lag, bei dem das Ausmaß berücksichtigt wird, in dem die armutsgefährdete Bevölkerung erreicht wird (CGAP „Armutrisiko“²⁹). Diese zusätzliche Analyse zeigte, dass alle 27 Projekte unter der CGAP-Obergrenze lagen.

51

Dies deutet darauf hin, dass der Umfang der einzelnen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen als dem Bedarf von Kleinunternehmern entsprechend gelten kann.

Nicht alle Projekte in der Stichprobe waren für Arbeitslose bestimmt

52

Der Hof überprüfte zudem die Profile der Zuschussempfänger (auf der Ebene der Verwaltungsbehörden) oder die Profile der Klienten, die über ESF- und EPMF-Finanzierungsinstrumente finanzielle Unterstützung erhalten hatten (auf der Ebene der Fondsmanager), um zu bewerten, inwieweit zuvor arbeitslose Kleinunternehmer gezielt angesprochen worden waren.

53

Elf der 20 untersuchten ESF-Projekte (55 %) zielten auf Kleinunternehmer ab, die zuvor arbeitslos gewesen waren. Hierzu gehören neun Projekte (45 %), die ausschließlich für Arbeitslose bestimmt waren (fünf in Griechenland, zwei in Polen, eines in Italien (Kampanien) und eines in Deutschland).

54

Beim EPMF bildeten Endempfänger, die zuvor arbeitslos gewesen waren, bei einem der sieben untersuchten Projekte eine besondere Zielgruppe. Der Kommission zufolge zeigen jedoch die aggregierten Gesamtdaten für das EPMF (Stand: Ende September 2014), dass 58 % der aus dem EPMF finanziell unterstützten Selbstständigen zuvor arbeitslos waren und mehr als 60 % der aus dem EPMF geförderten Kleinunternehmen neu gegründete Unternehmen waren. Dies lässt hinsichtlich der zuvor arbeitslosen Kleinunternehmer auf eine hohe Zielgruppenerreichung schließen.

²⁹ Der CGAP-Schwellenwert entspricht dem 2,5-Fachen des Pro-Kopf-BNE in US-Dollar.

Informationen zu den Umsetzungskosten für die Unterstützung von Kleinstunternehmern durch die EU

55

Im Hinblick auf die Umsetzungskosten für die Unterstützung von Kleinstunternehmern durch die EU müssen zwei Elemente betrachtet werden: die öffentlichen Verwaltungskosten und die für die Finanzierungsinstrumente berechneten Kosten. Daher ging der Hof der Frage nach, ob der Kommission und den Mitgliedstaaten ausreichende Informationen über diese Kosten vorliegen.

Unvollständige Informationen zu den Verwaltungskosten für die Umsetzung der ESF-OP

56

Die Kommission schätzte die Verwaltungskosten für die Umsetzung der OP im Jahr 2011 auf 3,2 % der insgesamt für den EFRE/KF und den ESF im Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgesehenen Finanzmittel. Dies umfasst die Kontrollkosten von schätzungsweise 0,9 %, die sich auf die Überprüfungs-, Bescheinigungs- und Prüfungstätigkeiten der nationalen Behörden beziehen. Diese Schätzung beruht auf Zahlen, die von einzelnen Mitgliedstaaten³⁰ für die OP des EFRE/KF und des ESF für die ersten Jahre des Programmplanungszeitraums 2007-2013 gemeldet wurden.

57

Auf dieser Grundlage³¹ schätzte die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2013 die Kosten auf der Ebene der Mitgliedstaaten auf rund 4,8 % des ESF-Haushalts für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 (umfasst die Kosten der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden). Diese Schätzung beruhte auf den durchschnittlichen Kosten in den Mitgliedstaaten, die zwischen 2 % und 13 % lagen. Zusätzlich beliefen sich die jährlichen Verwaltungskosten der Kommission insgesamt auf etwa 0,2 % der Gesamtmittel. Dies ergibt insgesamt geschätzte Verwaltungskosten für die Verwaltung und Kontrolle des ESF in Höhe von etwa 5 % der jährlichen Haushaltsmittel. Eine Beschreibung der Hauptbestandteile der Verwaltungskosten findet sich in **Kasten 4**.

58

Abschließend stellt der Hof fest, dass die Kommission nicht über Vergleichsdaten zu den Verwaltungskosten für jeden Mitgliedstaat oder Finanzierungsmechanismus (d. h. Zuschüsse oder Finanzierungsinstrumente wie Darlehen oder Garantien) verfügt. Zudem wurden die verfügbaren Zahlen nur für die Finanzierungsinstrumente aktualisiert. Für die ESF-OP, die vom Hof in fünf Mitgliedstaaten untersucht wurden, waren keine Daten zu den tatsächlichen Verwaltungskosten auf der Ebene der verschiedenen Verwaltungsbehörden verfügbar.

30 Belgien, Tschechische Republik, Italien, Malta, Polen, Finnland und Vereinigtes Königreich.

31 GD Beschäftigung, Soziales und Integration, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2013, S. 61 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2013.pdf).

Hauptbestandteile der öffentlichen Verwaltungskosten für die ESF-OP

Die Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten umfassen Kosten im Zusammenhang mit der Verwaltung, Kontrolle, Überwachung und Bewertung der operationellen Programme durch die nationalen Behörden. Bei derartigen Kosten kann es sich um Personalkosten, Betriebskosten sowie Reise- und Weiterbildungskosten handeln. Um sicherzustellen, dass das Land effektiv einen Nutzen aus der geleisteten Unterstützung ziehen kann, können die Verwaltungskosten auch Kosten im Zusammenhang mit Informations- und Kommunikationsmaßnahmen zu Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der ESF-OP oder Kosten zur Stärkung der Verwaltungskapazität der Begünstigten (z. B. durch Weiterbildung) umfassen.

Im Fall von Finanzierungsinstrumenten wird ein Teil der Verwaltungstätigkeit vom Fondsmanager vorgenommen (z. B. die Auswahl der Endempfänger), was zu geringeren Verwaltungskosten auf der Ebene der Mitgliedstaaten führt. Die Verwaltungskosten für diese Tätigkeiten werden von den Fondsmanagern unmittelbar zulasten der operationellen Programme berechnet.

Auf der Ebene der Kommission entstehen die Verwaltungskosten im Zusammenhang mit den Kosten für die Ausarbeitung des verordnungsrechtlichen Rahmens für den ESF, das Finanzmanagement, die Kontrolle, die Prüfung, die technische Koordinierung mit den Mitgliedstaaten sowie die Bewertungs- und Informationstätigkeiten.

Diese Verwaltungskosten beinhalten nicht die Kosten, die von den Empfängern der finanziellen Unterstützung der EU getragen werden.

Unterschiede bei den Kosten, die für ESF-Finanzierungsinstrumente berechnet wurden

59

Hohe Kosten führen dazu, dass für die Kleinstunternehmer letztendlich weniger Finanzmittel verfügbar sind und die Tragfähigkeit des Fonds, insbesondere im Fall von kleinen Mikrofinanzierungsfonds, möglicherweise gefährdet ist. Bei den am häufigsten für Finanzierungsinstrumente berechneten Kosten handelt es sich um Verwaltungskosten, die sich aus verschiedenen Unterbestandteilen (z. B. Personalkosten, Werbe- und Vermarktungskosten, Reise- und Beratungskosten) zusammensetzen können.

60

Aus der Analyse des Hofes geht hervor, dass die Verwaltungskosten bei fünf der sechs untersuchten ESF-Finanzierungsinstrumente zwischen 2,3 % und 4,2 % lagen³². Überdies konnten bei einem Garantiefonds in Italien (Kalabrien) nach entsprechender Anfrage des Hofes keine Informationen zu den Verwaltungskosten bereitgestellt werden.

32 Gemäß Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission sind die Verwaltungskosten für ESF-Finanzierungsinstrumente jahresdurchschnittlich auf höchstens 4 % der gesamten Mittelausstattung des Fonds beschränkt, es sei denn, der Fondsmanager wurde auf der Grundlage einer Ausschreibung ausgewählt, so wie dies bei einem Fonds in Deutschland der Fall war.

61

Der Hof weist darauf hin, dass in seiner Stichprobe bei zwei ESF-Finanzierungsinstrumenten in Italien (Kalabrien) zusätzlich zu den Verwaltungskosten weitere Kosten zulasten des OP in Rechnung gestellt wurden, nämlich die Zinszahlungen für die mit einer Garantie besicherten Darlehen (siehe **Kasten 5**). Im Ergebnis führt dies bei einem der zwei Finanzierungsinstrumente zu einer Steigerung der Umsetzungskosten auf 7,8 %, was pro Jahr ungefähr einem Betrag von 4 Millionen Euro entspricht.

62

Die Kosten für ESF-Finanzierungsinstrumente, mit denen der EU-Haushalt belastet wurde, setzten sich aufgrund verschiedener Unterbestandteile unterschiedlich zusammen. Der Hof erkennt zwar an, dass derartige Unterschiede möglicherweise triftige Gründe haben, doch kann die Kommission nicht vollständig überblicken, auf welcher Grundlage die Verwaltungs- und Umsetzungskosten der ESF-Finanzierungsinstrumente berechnet wurden und ob sie gerechtfertigt sind.

63

Beim EPMF (Darlehens- und Garantieinstrumente kombiniert) dagegen belaufen sich die durchschnittlichen Kosten, die jährlich zulasten des EU-Haushalts anfallen, nach Schätzung der Kommission auf höchstens 0,5 % bis 0,7 % der Gesamtmittelausstattung.

Kasten 5

Berechnung hoher Kosten durch ein Finanzierungsinstrument in Kalabrien

Für Kalabrien wurde der Kommission gemeldet, dass sich die von einem Mikrokreditgarantiefonds berechneten Verwaltungskosten auf 2,23 % der Gesamtmittelausstattung belaufen hätten. Demnach lagen die Verwaltungskosten formell unter der verordnungsrechtlichen Obergrenze von 4 %.

Allerdings vereinbarten die Verwaltungsbehörden mit den lokalen Banken eine Verwaltungskostenstruktur, bei welcher der ESF die Zinsen für die Mikrokredite im Namen der Kreditnehmer zahlen würde. Rechnet man die Zinszahlungen für die mit einer Garantie besicherten Darlehen in Höhe von 5,6 % zu den Verwaltungskosten hinzu, belaufen sich die dem OP in Rechnung gestellten Gesamtkosten auf mehr als 7,8 %. Gleichzeitig erzielten dieselben Privatbanken, die die Zinszahlungen erhielten, zudem Zinsen auf die zur Bereitstellung der Garantie eingezahlten Finanzmittel aus dem ESF.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

64

Der Hof gelangt hinsichtlich der aus dem ESF gewährten finanziellen Unterstützung von Kleinstunternehmern zu dem Schluss, dass Programmierung und Konzeption der Unterstützung Schwachstellen aufweisen und dass zuverlässige Informationen zur Leistungserbringung nicht in erforderlichem Umfang vorhanden sind. Zudem verfügen die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht über Vergleichsinformationen zu den Verwaltungskosten der einzelnen Mitgliedstaaten und Finanzierungsmechanismen (d. h. Zuschüsse oder Finanzierungsinstrumente wie Darlehen oder Garantien).

65

Insgesamt ist der Hof der Auffassung, dass diese Umstände die Wirksamkeit der auf den Bedarf von Kleinstunternehmern ausgerichteten finanziellen Unterstützung der EU beeinträchtigen könnten.

Schwachstellen bei Programmierung und Konzeption der finanziellen Unterstützung für Kleinstunternehmer aus dem ESF

66

Die Mitgliedstaaten haben den spezifischen Bedarf von Kleinstunternehmern bei der Konzeption der ESF-OP in der Regel nicht in ausreichender Weise ermittelt. Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 bestand keine verordnungsrechtliche Verpflichtung dazu, dem spezifischen Bedarf von Kleinstunternehmern auf europäischer Ebene gerecht zu werden. In dem von der Prüfung erfassten Zeitraum waren Zuschüsse bei Weitem der am häufigsten genutzte ESF-Mechanismus zur Unterstützung von Kleinstunternehmern.

67

Die im Rahmen des ESF geleistete finanzielle Unterstützung der EU für Kleinstunternehmer wurde in der Regel ohne eine fundierte Bedarfsermittlung bereitgestellt. Bei einigen der geprüften ESF-Finanzierungsinstrumente führte das Fehlen von Investitionsstrategien in Verbindung mit unzureichenden Risikomanagementsystemen zu einer überdimensionierten Mittelausstattung der Fonds. Der Hof stellte zudem fest, dass bei der Hälfte der geprüften ESF-Finanzierungsinstrumente trotz der diesbezüglich in den einschlägigen Verordnungen bestehenden Anforderungen keine Politik für den Ausstieg und keine Liquidationsvorschriften vorhanden waren.

68

Das Finanzierungsinstrument der Kommission, das EPMF, sieht im Hinblick auf die Einrichtung von Risikomanagementsystemen Modalitäten vor, die im Allgemeinen als zufriedenstellend betrachtet werden. Beim EPMF ist es gelungen, zusätzliche private Finanzmittel einzuwerben, was bei den ESF-Finanzierungsinstrumenten nicht der Fall war. Die Beträge, die dem EPMF bislang aus dem EU-Haushalt zugewiesen wurden, waren jedoch (im Vergleich zu den ESF-Finanzierungsinstrumenten) begrenzt.

Empfehlung 1

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollten die Mitgliedstaaten bei der Konzeption von Finanzierungsinstrumenten und der Ausarbeitung von operativen Programmen, in denen auch eine finanzielle Unterstützung von Kleinstunternehmern durch die EU vorgesehen ist, konsequent Bedarfsermittlungen vornehmen. Dies würde es auch erleichtern, den alternativen Finanzierungsmechanismen, d. h. Zuschüssen oder Finanzierungsinstrumenten (Darlehen oder Garantien), das angemessene Maß an Finanzmitteln zuzuweisen. Die Kommission sollte diesbezüglich Leitlinien bereitstellen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 2

Die Kommission sollte den Einsatz der ESF-Finanzierungsinstrumente durch die Mitgliedstaaten nicht nur von der Einhaltung der verordnungsrechtlichen Anforderungen abhängig machen, sondern auch davon, dass ein robustes Risikomanagementsystem vorhanden ist, damit eine Überdimensionierung von Fonds vermieden wird.

Mangel an ausreichenden und zuverlässigen Monitoringdaten zur Leistungserbringung

69

Beim EPMF lieferten die Systeme zur Leistungsberichterstattung vollständige Informationen als beim ESF, wo die Systeme als unzureichend betrachtet wurden. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten ist es der Kommission nicht möglich, einheitliche, aussagekräftige und zuverlässige Informationen (z. B. Überlebensquoten von Kleinstunternehmern und Zielgruppenerreichung) zusammenzuführen, um die auf die ESF-Mikrofinanzierungsunterstützung von Kleinstunternehmern zurückzuführenden Ergebnisse zu überwachen. Der Hof vertritt die Auffassung, dass es aufgrund dieses Umstands nicht möglich ist, eine allgemeine Schlussfolgerung hinsichtlich der Wirksamkeit der ESF-Unterstützung für Kleinstunternehmer zu ziehen.

70

Ausgehend von der untersuchten Stichprobe haben Kleinstunternehmer durch ESF-Zuschüsse, ESF-Finanzierungsinstrumente und das EPMF finanzielle Unterstützung erhalten. Bei etwa der Hälfte der Projekte wurden Kleinstunternehmer erreicht, die zuvor arbeitslos waren.

Empfehlung 3

Für eine Verbesserung der Zielgruppenerreichung sollte die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten ESF-Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Kleinstunternehmern entwickeln und Förderkriterien festlegen, mit denen Arbeitslose und schutzbedürftige Personen, die beim Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt benachteiligt sind, erreicht werden sollen.

Unzureichende Informationen zu den Umsetzungskosten von ESF-Zuschüssen und Finanzierungsinstrumenten

71

Bei den untersuchten ESF-OP lagen den Verwaltungsbehörden keine Informationen zu den tatsächlichen Verwaltungskosten vor. Die Kommission und die Mitgliedstaaten verfügen nicht über Vergleichsinformationen zu den öffentlichen Verwaltungskosten je Mitgliedstaat oder Finanzierungsmechanismus (d. h. Zuschüsse oder Finanzierungsinstrumente wie Darlehen oder Garantien). Deshalb sind sie nicht in der Lage, die kosteneffizienteste Möglichkeit zur Bereitstellung von EU-Unterstützung für Kleinstunternehmer in Betracht zu ziehen.

72

Bei den untersuchten Finanzierungsinstrumenten stellte der Hof unterschiedliche Kostenstrukturen und Unterschiede beim prozentualen Anteil der Verwaltungskosten zulasten des EU-Haushalts fest. Die Kommission kann nicht umfassend überblicken, auf welcher Grundlage die Umsetzungskosten der ESF-Finanzierungsinstrumente berechnet wurden. Daher kann sie nicht beurteilen, ob Kostendifferenzen zwischen den Instrumenten gerechtfertigt sind.

Empfehlung 4

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission eine Vergleichsanalyse der Umsetzungskosten von ESF-Zuschüssen, ESF-Finanzierungsinstrumenten und EaSI-Finanzierungsinstrumenten durchführen, um die tatsächliche Höhe dieser Kosten zu ermitteln. Anhand dieser Bewertung sollte es möglich sein, bewährte Vorgehensweisen dahin gehend zu ermitteln, wie Zuschüsse, Darlehen und Garantien in geringer Höhe zu vertretbaren Kosten ausgezahlt werden können.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Herrn Henri GRETHEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 10. Juni 2015 in Luxembourg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Zusammenfassung

VI a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Der Regelungsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird sicherstellen, dass jedes Finanzierungsinstrument „auf einer Ex-ante-Bewertung beruht“, bei der Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen und Investitionsbedarf ermittelt wurden. Die Anforderungen hinsichtlich der Ex-ante-Bewertung sind auch bei der Weiterführung der im vorhergehenden Programmplanungszeitraum eingerichteten Finanzierungsinstrumente vorgesehen.

Bei der Genehmigung der operationellen Programme hat die Kommission deren Ausrichtung auf die strategischen Schwerpunkte, die Ermittlung/Einhaltung von Ex-ante-Konditionalitäten und die Bewertung der Argumentation für die vorgeschlagene Unterstützungsart sichergestellt.

Zudem verpflichtet sich die Kommission dazu, Beratung für die Ex-ante-Bewertung zu leisten und Leitlinien für die Umsetzung der Finanzierungsinstrumente bereitzustellen.

Leitlinien und die praktische Methodik für die Vorbereitung der verbindlich vorgeschriebenen Ex-ante-Bewertung für den neuen Programmplanungszeitraum wurden von der Kommission bereits vorgegeben.

VI b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die im neuen Regelungsrahmen für den ESF, welcher für Finanzierungsinstrumente Ex-ante-Bewertungen vorschreibt, bereits aufgegriffen wird.

VI c)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Der neue Regelungsrahmen wird die Möglichkeit bieten, die relevantesten Zielgruppen für Mikrofinanzierungsinstrumente für den jeweiligen Markt zu bestimmen. Dies dürfte mittels der Ex-ante-Bewertungen erreicht werden.

VI d)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Zum einen ist die Kommission der Auffassung, dass für die Analyse die Verwaltungskosten für einen Zuschuss oder ein Finanzierungsinstrument, die von der Verwaltungsbehörde getragen werden, gesondert ermittelt werden müssten. Darüber hinaus wäre ein Vergleich der Kosten und Gebühren für ESF-Zuschüsse und -Finanzierungsinstrumente und für ESF- und EPMF-Finanzierungsinstrumente schwierig (so sind beispielsweise in den Kosten für ESF-Finanzierungsinstrumente zwar die Bankgebühren, nicht jedoch die Kosten für Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen enthalten), auch unterscheiden sich die EPMF-Finanzierungsinstrumente hinsichtlich ihrer Kostenstruktur von den ESF-Finanzierungsinstrumenten, da die Verwaltungsbehörden nicht eingreifen.

Zum anderen wird durch die Analyse möglicherweise der Zweck nicht erreicht, bewährte Vorgehensweisen für den neuen Programmplanungszeitraum zu ermitteln, da der Regelungsrahmen neue Vorschriften für Verwaltungskosten und -gebühren vorsieht, die leistungsorientiert sind und Vorgaben für Höchstwerte enthalten (siehe Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014).

Einleitung

09

Eine Berichterstattung der Verwaltungsbehörden an die Kommission auf Projektebene über die Zielgruppe der Kleinunternehmer war im Programmplanungszeitraum 2007-2013 nicht verbindlich vorgeschrieben.

Bemerkungen

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 21 und 22

Für Finanzierungsinstrumente mit geteilter Mittelverwaltung wird nach der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) im Programmplanungszeitraum 2014-2020 verpflichtend eine Ex-ante-Bewertung eingeführt, die u. a. die Argumentation für die vorgeschlagene Unterstützungsart beinhalten muss.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 24 und 25

Unter geteilter Mittelverwaltung und im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ist es Aufgabe der nationalen Behörden, dafür zu sorgen, dass bei der Durchführung der einzelnen Vorhaben die geltenden rechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

Die Kommission räumt ein, dass bei der Einrichtung von drei der sechs untersuchten Finanzierungsinstrumente keine Investitionsstrategie erarbeitet wurde.

Dieses Problem, das auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zurückgeht, war vermutlich auf die Unsicherheit bezüglich der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 zurückzuführen, deren Bestimmungen über Finanzierungsinstrumente in den Jahren 2010 und 2011 mehrfach geändert wurden.

26

Diese Anforderung für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 geht auf den erwähnten COCOF-Leitfaden zurück. Sie reicht über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden hinaus und fällt nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung in den Aufgabenbereich der Fondsmanager.

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind diese Anforderungen eindeutig in Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 festgelegt, welcher die Durchführung einer Ex-ante-Bewertung vorschreibt.

27

Siehe Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 21 und 22.

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ist die Durchführung einer Ex-ante-Bewertung als Voraussetzung vorgeschrieben, und die Vorschriften für Zahlungen sehen gestaffelte Zahlungsbescheinigungen vor. Dies wird dazu beitragen, die Dimensionierung der Finanzierungsinstrumente zu optimieren.

Kasten 3

Was Kampagnen anbelangt, so war die Überdimensionierung – wie vom Hof festgestellt – auf die Überzeichnung bei einem Ziel der Prioritätsachse zum Nachteil der übrigen Ziele zurückzuführen, für die keine Zeichnung erfolgte. Die nachfolgende Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen wurde geändert, um diesem Aspekt Rechnung zu tragen. Bis Ende Mai 2015 hatten die Auszahlungen an Kleinunternehmer einen Anteil von 37,4 % der Gesamtausstattung des Fonds erreicht.

33

Die Kommission ist der Auffassung, dass es für eine Bewertung des notleidenden Kreditportfolios noch zu früh ist, da das EPMF-Portfolio erst seit kurzem besteht und der erste Rückzahlungszyklus noch nicht erreicht ist.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 35 und 36

Eine Hebelwirkung war für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 noch nicht Teil der rechtlichen Anforderungen; allerdings wurde diese Anforderung in den Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 aufgenommen¹.

Jedoch auch ohne die Mobilisierung zusätzlicher privater Mittel können Finanzierungsinstrumente des ESF aufgrund ihres revolving Charakters durchaus eine Multiplikatorwirkung entfalten.

¹ Erwägungsgrund 34 und Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe c sowie Artikel 46 Absatz 2 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

37

Hinsichtlich der Zielwerte für die Hebelwirkung möchte die Kommission hervorheben, dass die Tatsache, dass bei einem Teil der Transaktionen die erwartete Hebelwirkung nicht erreicht wird, keine Leistungsschwäche darstellt, sondern vielmehr eine zu akzeptierende Erscheinung der geschäftlichen Realität im noch unreifen Mikrofinanzierungsmarkt und für ein Instrument, mit dem versucht wird, nicht nur die leistungsfähigsten Finanzintermediäre zu erreichen, sondern auch jene, die erst neu gegründet wurden, und jene, die sich auf schutzbedürftige Gruppen spezialisiert haben. Um die zur Verfügung stehenden EU-Haushaltsmittel möglichst weitgehend auszuschöpfen, passt der EIF bei den Garantievereinbarungen, bei denen der Zielwert für die Hebelwirkung nicht erreicht wird, die jeweiligen Höchstbeträge entsprechend an und verwendet die freigewordenen Beträge für neue Transaktionen wieder. Außerdem sind die Finanzintermediäre verpflichtet, Bereitstellungsgebühren zu zahlen, sollte das vereinbarte Portfoliovolumen nicht erreicht werden.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 41 bis 44

Die Überwachung des ESF erfolgt nicht projektbezogen, sondern auf der Ebene der Prioritätsachse. Output- und Ergebnisindikatoren wurden auf der Ebene der Prioritätsachse im Einklang mit deren Zielen festgelegt. Mit dem Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden Verbesserungen eingeführt, da Output- und Ergebnisindikatoren auf der Ebene des Investitionsschwerpunkts festgelegt werden und damit die spezifischen Zielsetzungen des Investitionsschwerpunkts widerspiegeln.

Was die Berichterstattung über die Überlebensquote anbelangt, so wird diese in der Verordnung nicht verlangt und kann daher nicht erwartet werden.

Darüber hinaus betrachtet die Kommission die Überlebensquote als solche nicht als ein stichhaltiges Kriterium für die Bewertung des Erfolgs eines Mikrofinanzierungsinstruments. Wenn beispielsweise eine arbeitslose Person versucht, ein eigenes Unternehmen aufzubauen und später scheitert, dann hat die betreffende Person trotzdem Berufserfahrung und Managementfähigkeiten erworben, die es ihr unter Umständen ermöglichen, zu einem späteren Zeitpunkt einen Arbeitsplatz zu finden. Im Ergebnis ist die Intervention daher als positiv zu bewerten.

Die Überlebensquote der unterstützten Kleinunternehmer könnte beispielsweise um die Messung der Arbeitsmarktsituation der Endbegünstigten einige Zeit nach Abschluss des Projekts ergänzt werden.

45

Gemäß den für das EPMF geltenden Vorschriften wurden bei natürlichen Personen Daten zum vorherigen Erwerbsstatus erhoben, bei Kleinunternehmen war dies nicht der Fall. Bei der Konzeption der EaSI-Finanzierungsinstrumente wurde dieser Gesichtspunkt berücksichtigt.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 52 bis 54

Die Kommission stellt fest, dass es sich bei den geprüften Mikrofinanzierungsinstrumenten um Instrumente handelt, mit denen die jeweiligen Ziele der betreffenden Teile der operationellen Programme des ESF und des EPMF erreicht werden sollen, in deren Rahmen die Instrumente umgesetzt werden und die über die Eingliederung von Arbeitslosen hinausgehen können.

Im EPMF-Beschluss werden als Zielgruppen sowohl natürliche Personen, insbesondere Angehörige schutzbedürftiger Gruppen, als auch Kleinunternehmen genannt.

Durch die Zusammenarbeit mit Finanzinstituten, die keine Banken sind und Mikrokredite vergeben, soweit diese in dem betreffenden Markt existieren, wird eine gute Erreichung der Zielgruppe der Mikrokreditnehmer sichergestellt, die sich gegenüber dem herkömmlichen Kreditmarkt in einer benachteiligten Position befinden. Das Geschäftsmodell der Finanzinstitute, die keine Banken sind und Mikrokredite vergeben, beruht auf der konkreten Situation, dass sich schutzbedürftige Personen beim Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt in einer benachteiligten Position befinden, weil sie von den klassischen Banken als kostenintensiver und/oder mit einem größeren Risiko behaftet angesehen werden.

58

Nach Auffassung der Kommission stünde der Aufwand für die Bereitstellung dieser Informationen nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen, zumal hierfür die von der Verwaltungsbehörde getragenen Verwaltungskosten für einen Zuschuss oder ein Finanzierungsinstrument ermittelt

werden müssten. Darüber hinaus wäre ein Vergleich der Kosten und Gebühren für Zuschüsse und Finanzierungsinstrumente des ESF schwierig (so sind beispielsweise in den Kosten für ESF-Finanzierungsinstrumente zwar die Bankgebühren, nicht jedoch die Kosten für Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen enthalten).

59

Aufgrund der spezifischen Zielgruppe, der geringen Beträge und der großen Zahl der von den Mikrofinanzierungsinstitutionen gewährten Darlehen sind die Kosten für die Verwaltung von Mikrokrediten per Definition höher als im normalen Kreditgeschäft.

62

Unter geteilter Mittelverwaltung und im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ist es Aufgabe der nationalen Behörden, dafür zu sorgen, dass bei der Durchführung der einzelnen Vorhaben die geltenden rechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

Seit 2011 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in einem jährlichen Durchführungsbericht Daten zu den im Zusammenhang mit dem Einsatz der Finanzierungsinstrumente angefallenen Verwaltungskosten und -gebühren bereitzustellen.

Diese Daten sind für die EU-Organe und die Öffentlichkeit in der Zusammenfassung der Daten zu den erzielten Fortschritten bei der Finanzierung und Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten, die von den Verwaltungsbehörden gemeldet wurden („Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities“) zugänglich, die jedes Jahr im Dezember veröffentlicht wird.

Ferner ist hervorzuheben, dass der Fondsmanager im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens beauftragt wird, während die Höhe der Verwaltungskosten und -gebühren vom Markt bestimmt wird.

Was die Kostenberechnung anbelangt, so sieht der rechtliche Rahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 – wie dies bereits beim Programmplanungszeitraum 2007-2013 der Fall war – eine Begrenzung der Verwaltungskosten und -gebühren

vor. Darüber hinaus ist inzwischen eine leistungsbezogene Komponente in den Gebühren zwingend vorgeschrieben².

Die Kommission hat in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 die Kriterien für die Festlegung der Verwaltungskosten und -gebühren von Finanzierungsinstrumenten auf der Grundlage von Leistung festgelegt und die einschlägigen Höchstwerte auf der Grundlage der gängigen Marktgepflogenheiten bestimmt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 64 und 65

Nach Auffassung der Kommission müsste für die Erhebung dieser Informationen ein unverhältnismäßiger Aufwand betrieben werden. Darüber hinaus wäre ein Vergleich der Kosten und Gebühren für Zuschüsse und Finanzierungsinstrumente des ESF und unter den Mitgliedstaaten schwierig.

Ferner sollten die Verwaltungskosten als solche nicht ausschlaggebend für die Wahl des geeignetsten Finanzierungsmechanismus sein.

67

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 21 und 22 sowie 27.

68

Das EPMF läuft seit 2010 als Pilotinitiative. Für das Nachfolgeprogramm im Rahmen des Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) wurden weitere Haushaltsmittel bereitgestellt.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

² Siehe Artikel 42 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Der Regelungsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wird sicherstellen, dass jedes Finanzierungsinstrument „auf einer Ex-ante-Bewertung beruht“, bei der Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen und Investitionsbedarf ermittelt wurden. Die Anforderungen hinsichtlich der Ex-ante-Bewertung sind auch bei der Weiterführung der im vorhergehenden Programmplanungszeitraum eingerichteten Finanzierungsinstrumente vorgesehen.

Bei der Genehmigung der operationellen Programme hat die Kommission deren Ausrichtung auf die strategischen Schwerpunkte, die Ermittlung/Einhaltung von Ex-ante-Konditionalitäten und die Bewertung der Argumentation für die vorgeschlagene Unterstützungsart sichergestellt.

Zudem verpflichtet sich die Kommission dazu, Beratung für die Ex-ante-Bewertung zu leisten und Leitlinien für die Umsetzung der Finanzierungsinstrumente bereitzustellen.

Leitlinien und die praktische Methodik für die Vorbereitung der verbindlich vorgeschriebenen Ex-ante-Bewertung für den neuen Programmplanungszeitraum wurden von der Kommission bereits vorgegeben.

Empfehlung 2

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die im neuen Regelungsrahmen für den ESF, der für Finanzierungsinstrumente Ex-ante-Bewertungen vorschreibt, bereits aufgegriffen wird.

69

Die Informationen zur Leistungsüberwachung für das EPMF scheinen nicht unzureichend oder unzuverlässig zu sein.

Mit Blick auf den Programmplanungszeitraum 2014-2020 stellt die Kommission fest, dass neben der Überlebensquote ESF-spezifische Indikatoren wie die Zahl der unterstützten Kleinunternehmen und der Erwerbsstatus der Teilnehmer beim Eintritt in die und beim Verlassen der Maßnahme ebenfalls hilfreich dabei sind, die Wirksamkeit der Unterstützung für Kleinunternehmen im Rahmen des ESF zu messen.

Empfehlung 3

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Der neue Regelungsrahmen wird die Möglichkeit bieten, die relevantesten Zielgruppen für Mikrofinanzierungsinstrumente für den jeweiligen Markt zu bestimmen. Dies dürfte mittels der Ex-ante-Bewertungen erreicht werden.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 71 und 72

Mit Blick auf die ESF-Finanzierungsinstrumente sind die Mitgliedstaaten seit 2011 verpflichtet, in einem jährlichen Durchführungsbericht Daten zu den im Zusammenhang mit dem Einsatz der Finanzierungsinstrumente angefallenen Verwaltungskosten und -gebühren bereitzustellen.

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hat die Kommission in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 die Kriterien für die Festlegung der Verwaltungskosten und -gebühren von Finanzierungsinstrumenten auf der Grundlage von Leistung festgelegt und die einschlägigen Höchstwerte auf der Grundlage der gängigen Marktgepflogenheiten bestimmt.

Empfehlung 4

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Zum einen ist die Kommission der Auffassung, dass für die Analyse die Verwaltungskosten für einen Zuschuss oder ein Finanzierungsinstrument, die von der Verwaltungsbehörde getragen werden, gesondert ermittelt werden müssten. Darüber hinaus wäre ein Vergleich der Kosten und Gebühren für ESF-Zuschüsse und -Finanzierungsinstrumente und für ESF- und EPMF-Finanzierungsinstrumente schwierig (so sind beispielsweise in den Kosten für ESF-Finanzierungsinstrumente zwar die Bankgebühren, nicht jedoch die Kosten für Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen enthalten), auch unterscheiden sich die EPMF-Finanzierungsinstrumente hinsichtlich ihrer Kostenstruktur von den ESF-Finanzierungsinstrumenten, da die Verwaltungsbehörden nicht eingreifen.

Zum anderen wird durch die Analyse möglicherweise der Zweck nicht erreicht, bewährte Vorgehensweisen für den neuen Programmplanungszeitraum zu ermitteln, da der Regelungsrahmen neue Vorschriften für Verwaltungskosten und -gebühren vorsieht, die leistungsorientiert sind und Vorgaben für Höchstwerte enthalten (siehe Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014).

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>).

Kleinstunternehmer sehen sich in der gesamten EU mit Schwierigkeiten beim Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt konfrontiert. Um diese Situation zu verbessern, leistet die EU finanzielle Unterstützung in Form von Zuschüssen und Finanzierungsinstrumenten.

In diesem Bericht ging der Hof der Frage nach, ob die finanzielle Unterstützung der EU so programmiert und konzipiert wurde, dass sie dem tatsächlichen Bedarf von Kleinstunternehmern entsprach, und ob robuste Systeme für die Leistungsberichterstattung vorhanden waren. Zusätzlich prüfte der Hof, ob ausreichende Informationen zu den Umsetzungskosten der verschiedenen EU-Finanzierungsmechanismen zur Unterstützung von Kleinstunternehmern verfügbar sind.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen