

EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

COTER-VI/005

4. Sitzung der Fachkommission am 13. Juli 2015

ENTWURF EINER STELLUNGNAHME

Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt

Finanzinstrumente zur Förderung der territorialen Entwicklung

Berichterstatter: **Adam Struzik (PL/EVP)**
Marschall der Woiwodschaft Masowien

Dieses Dokument wird in der Sitzung der **Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt** am **Montag, dem 13. Juli 2015, von 11.00 bis 17.30 Uhr** erörtert. Änderungsanträge sind **bis spätestens Dienstag, den 30. Juni 2015, 15.00 Uhr** (Ortszeit Brüssel) unter Verwendung des Online-Systems auf dem Mitgliederportal (<http://cor.europa.eu/members>) zu übermitteln, damit sie rechtzeitig übersetzt werden können. Ein Benutzerhandbuch finden Sie unter <http://toad.cor.europa.eu/CORHelp.aspx>.

Referenzdokument

Entwurf einer Stellungnahme der Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt – Finanzinstrumente zur Förderung der territorialen Entwicklung

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

1. spricht Empfehlungen zur Nutzung von Finanzinstrumenten für die regionale Entwicklung aus, wobei er sich auf eine Analyse des Regulierungsumfelds, die Frage der Nützlichkeit für die regionale Entwicklungspolitik, die Gewährleistung der Wirksamkeit und die institutionalisierte Nutzung von Finanzinstrumenten stützt;
2. betont, dass angesichts der Bedeutung des Einsatzes von Finanzinstrumenten für die Regionalentwicklung bei der Erarbeitung der Stellungnahme die Erfahrungen der Mitglieder der Fachkommission COTER und der Arbeitsgruppe für Haushaltsfragen zusammengetragen wurden und eine Konsultation mit der Europäischen Kommission, der Europäischen Investitionsbank (EIB) sowie weiteren Interessenträgern durchgeführt wurde, die über Wissen und Erfahrungen im Bereich der Nutzung von Finanzinstrumenten verfügen;
3. weist darauf hin, dass Finanzinstrumente wichtige Werkzeuge für die territoriale Entwicklung sein können. Rückzahlbare Finanzierungen greifen weniger in die natürlichen Marktmechanismen ein als Beihilfen, weshalb sie in bestimmten Bereichen eine effizientere Intervention der öffentlichen Hand ermöglichen können, als dies bei klassischen Beihilfeinstrumenten der Fall ist;
4. hebt jedoch hervor, dass dem Fördersystem eine wichtige Rolle bei der Stimulierung der Regionalentwicklung zukommt. Die Förderung des Einsatzes von Finanzinstrumenten darf nicht zu einer übermäßigen Einschränkung des Fördersystems führen;

Der Europäische Ausschuss der Regionen weist nachdrücklich darauf hin, dass

Regulierungsumfeld

5. die Bereitstellung öffentlicher Gelder aus den Strukturfonds der Umsetzung von Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu dienen hat. Die zuständigen EU-Institutionen und nationalen Behörden sollten bei der Darlegung ihres Standpunkts bzw. bei der Beschlussfassung über Finanzinstrumente in jedem Einzelfall prüfen, wie sich diese auf die Verwirklichung des gegenständlichen Ziels auswirken.
6. Eine unzureichende Regulierung des Einsatzes von Finanzinstrumenten ist genauso schädlich wie eine Überregulierung. Es kommt insbesondere zu Beginn des neuen Finanzrahmens für den Zeitraum 2014-2020 darauf an, unverzüglich alle erforderlichen rechtlichen Lösungen zu beschließen, um nicht jene Fehler zu wiederholen, die zu Beginn des gerade auslaufenden Finanzrahmens für den Zeitraum 2007-2013 begangen wurden.

7. Nach begonnener Umsetzung von aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EFSD) finanzierten Instrumenten durch die Mitgliedstaaten sollten nur im Ausnahmefall neue EU-Vorschriften eingeführt werden. Es muss sichergestellt werden, dass die Behörden und die EU-Institutionen und insbesondere die Europäische Kommission (EK) stets die Vertreter der Regionen konsultieren, wenn Rechtsvorschriften geändert werden sollen, die sich auf die Programmplanung, Umsetzung und Abrechnung von für die Regionalentwicklung relevanten Finanzinstrumenten auswirken.
8. Es muss ein Format für einen ständigen Dialog zwischen den Vertretern der Regionen, der Kommission und der EBI geschaffen werden, in dessen Rahmen die Auslegung der geltenden Rechtsvorschriften, die Auswirkungen der Umsetzung sowie auftauchende Probleme erörtert werden können, um den größtmöglichen Nutzen aus der Umsetzung der aus den EFSD finanzierten Instrumenten zu ziehen. Der Ausschuss der Regionen fordert die Europäische Kommission auf, eine derartige Zusammenarbeit unverzüglich zu institutionalisieren.
9. Es ist dafür zu sorgen, dass die gegenwärtigen Probleme der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die sich im Zeitraum 2007-2013 für die Umsetzung und Nutzung rückzahlbarer Instrumente entschieden haben, diese im Programmplanungszeitraum 2014-2020 nicht davon abhalten, auf eben jene Form der Finanzierung zu setzen. Außerdem ist dafür Sorge zu tragen, dass das Risiko, das die unzureichende Regulierung von Finanzinstrumenten im Zeitraum 2007-2013 birgt, keine Belastung für Verwaltungsbehörden, Finanzintermediäre und vor allem die Endverbraucher darstellt.
10. Auf allen Ebenen der Umsetzung ist eine Beseitigung unnötiger regulatorischer Beschränkungen anzustreben, die Mehrkosten sowie eine geringere Nachfrage nach Finanzinstrumenten zur Folge haben. Finanzinstrumente unterscheiden sich von den anderen Instrumenten und sollten daher nicht unter die Beihilfenvorschriften fallen.
11. Bei eventuellen Korrekturen im Finanzrahmen 2007-2013 muss berücksichtigt werden, dass gemäß Artikel 98 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 der Art und dem Schweregrad der Unregelmäßigkeit sowie den finanziellen Verlusten für die Fonds Rechnung zu tragen ist. Die Europäische Kommission sollte dafür sorgen, dass diese Bestimmung sowohl auf Unionsebene als auch in den einzelnen Mitgliedstaaten eingehalten wird.
12. Im Falle von Unregelmäßigkeiten bei der Ausschöpfung von Strukturfondsmitteln aus dem Finanzrahmen 2007-2013 muss dafür gesorgt werden, dass die jeweiligen Ausgaben der Kommission nicht zur Abrechnung vorgelegt werden. Zu betonen ist jedoch, dass Finanzmittel im Falle der Feststellung einer Unregelmäßigkeit nur dann von Intermediären bzw. Fonds wieder abgezogen werden sollten, wenn eine effiziente Ausschöpfung künftig nicht mehr gewährleistet ist. Dies entspräche u.a. der Intention von Artikel 78 Absatz 6 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006, der besagt, dass die zuschussfähigen Ausgaben im Zuge des teilweisen oder endgültigen Abschlusses des operationellen Programms festgelegt werden. Der Ausschuss der Regionen fordert die Europäische Kommission auf, dies zu garantieren und - wenn notwendig - die Bestimmungen entsprechend zu ändern.

13. Es muss sichergestellt werden, dass die Begünstigten bei der Ausgabenabrechnung glaubwürdige Unterlagen vorlegen. Der Ausschuss der Regionen betont jedoch, dass der Großteil der genutzten Finanzinstrumente auf dem kommerziellen Markt entwickelt wurde, weshalb bei der Abrechnung Rücksicht auf ihren Charakter und ihre Funktionsweise zu nehmen ist.
14. Die geforderten Belege für die Zuschussfähigkeit von Ausgaben müssen unabdingbar für die Verwirklichung des angestrebten Ziels sein. Wo immer dies möglich ist, sind Belege zuzulassen, die einen möglichst geringen Aufwand von den Begünstigten und den Endverbrauchern erfordern, wie z.B. Erklärungen. Hiervon unberührt bleibt die Notwendigkeit von Kontrollen, bei denen die vorgelegten Belege überprüft werden können.
15. Wie auf jedem Markt sorgen Angebot und Nachfrage auch im Falle von Finanzinstrumenten für ein Gleichgewicht. Beeinflusst werden Angebot und Nachfrage vom Preis. Der Ausschuss der Regionen unterstreicht, dass auch bei öffentlichen Finanzinstrumenten möglichst umfassend die natürlichen Marktmechanismen walten sollten.
16. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass eine Kürzung der aus dem Finanzrahmen 2007-2013 finanzierten zuschussfähigen Ausgaben im Falle einer Verrechnung von Gebühren und Provisionen an KMU durch die Intermediäre einen Negativanreiz für den sorgsameren Umgang mit öffentlichen Mitteln und einen übermäßigen Eingriff in die natürlichen Marktmechanismen darstellen kann. Der Ausschuss der Regionen fordert die Kommission auf, gemeinsam mit den Regionen Maßnahmen zur Feststellung ineffizienter Bereiche zu ergreifen und unverzüglich für Abhilfe zu sorgen.

Finanzinstrumente im Dienst der Regionalpolitik

17. Es muss betont werden, dass die Entscheidung für die Nutzung von Finanzinstrumenten stets auf einer eingehenden Analyse und der Maximierung des gesellschaftlichen Nutzens beruhen muss. Der Ausschuss der Regionen weist daher nachdrücklich darauf hin, dass Finanzinstrumente konkrete gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme lösen müssen.
18. Die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank sollten im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten einen Austausch bewährter Vorgehensweisen im Zusammenhang mit der Prüfung unterstützen, die Gegenstand von Artikel 37 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Januar 2013 ist.
19. Bei der Entscheidung über den Einsatz von Finanzinstrumenten sollten stets die Auswirkungen auf andere Formen der Finanzhilfe geprüft werden, darunter auch die Möglichkeit von Synergieeffekten durch eine Verknüpfung verschiedener Unterstützungsformen sowie ggf. eine Überschneidung von Instrumenten. Die zuständigen Behörden sollten für eine Abstimmung zwischen den einzelnen auf der EU-Ebene umgesetzten Instrumenten (z.B. COSME oder Horizont 2020) und den Fördermitteln aus anderen Quellen – insbesondere Mittel der EIB, des EFSI sowie von nationalen bzw. regionalen Entwicklungsbanken und Förderbanken (promotional banks) – sorgen. Im Hinblick auf die Vorteile, die sich aus Synergien ergeben,

fordert der Ausschuss der Regionen die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank auf, für eine laufende Konsultation der lokalen und regionalen Partner in diesem Bereich zu sorgen.

20. Zu betonen ist auch, dass es ermöglicht werden muss, verschiedene Finanzierungsformen sowie Finanzierungen aus unterschiedlichen Quellen flexibler untereinander zu kombinieren. In Bezug auf den EFSI sollte die Überschneidung der förderfähigen Ausgaben im Hinblick auf die Kombination von Zuschüssen und Finanzinstrumenten zulässig sein. Besonders wichtig ist dies für Wirtschaftssubjekte, die keinen Zugang zum Bankensektor haben. Der Ausschuss der Regionen fordert die Europäische Kommission daher auf, gemeinsam mit den Vertretern der Regionen Vorschläge für eine Änderung der Bestimmungen zu erarbeiten und dabei den Interessen der schwächsten Wirtschaftssubjekte Rechnung zu tragen.
21. Bei Instrumenten für die Regionalentwicklung muss vermieden werden, dass diese zur Stabilisierung des Finanzsystems und für antizyklische Maßnahmen eingesetzt werden. Derartige Maßnahmen sollten aus anderen Quellen finanziert werden. Der Ausschuss der Regionen fordert die Behörden und die EU-Institutionen auf, dafür zu sorgen, dass die Fördermittel in Übereinstimmung mit ihrer Zielsetzung genutzt werden.
22. Die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank sollten für eine angemessene Beteiligung der Regionen an der Nutzung von Finanzinstrumenten im Rahmen des "Investitionsplans für Europa" Sorge tragen.
23. Es gilt, eine übermäßige Kommerzialisierung von Finanzinstrumenten zur Anziehung von Privatkapital zu vermeiden. Die Europäische Kommission hat dafür zu sorgen, dass die Hebelung bei aus EU-Mitteln finanzierten Instrumenten optimal ist und im Einklang mit dem angestrebten gesellschaftlichen Ziel steht, wobei "optimal" nicht gleich "maximal" ist.
24. Die zuständigen Behörden müssen im Hinblick auf die Förderung des Interesses an Finanzinstrumenten gewährleisten, dass sich ihr Einsatz nicht auf die öffentliche Schuldenquote auswirkt.
25. Es muss sichergestellt werden, dass die Finanzinstrumente in Übereinstimmung mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedarf eingesetzt werden, wobei insbesondere auf die Zugänglichkeit für kleine Projekte und kleinere Regionen zu achten ist. Wichtig ist, dass auf unerwünschte Nebenwirkungen, die die optimale Nutzung von Finanzinstrumenten beeinträchtigen, aufmerksam gemacht wird.
26. Angesichts der insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen in der EU beschränkten externen Finanzierungsmöglichkeiten ist eine Flexibilisierung der Finanzierungsformen für Betriebskapital unabdingbar. Mit Blick auf Zahlungsengpässe bzw. die Saisonabhängigkeit der Produktion sollten Finanzierungen für dieses Kapital ohne unnötige Beschränkungen bereitgestellt werden. Die Europäische Kommission sollte zu diesem Zweck gemeinsam mit den Vertretern der Regionen die diesbezüglich erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

27. In Reaktion auf die Wirtschaftskrise gilt es, die Finanzierung von Betriebskapital aus dem Finanzrahmen 2007-2013 noch vor einer entsprechenden Änderung der Bestimmungen zu ermöglichen, da dies im Interesse der europäischen Wirtschaft läge.

Wirksamkeit der Finanzinstrumente

28. Es ist zu betonen, dass eine gute Zusammenarbeit der EK, der EIB und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ein Schlüsselement für die erfolgreiche Nutzung von Finanzinstrumenten für die territoriale Entwicklung und die gesamte Kohäsionspolitik darstellt.
29. In Anbetracht der Erfahrungen mit der Krise darf nicht vergessen werden, dass öffentliche Finanzinstrumente nicht zu einem übermäßigen Anstieg des Risikos im Finanzsystem und insbesondere im Bankensystem führen dürfen.
30. Bevor über den Einsatz von Instrumenten entschieden wird, muss analysiert werden, ob die Finanzierung einer Investition z.B. über ein Kreditfinanzierungsinstrument nicht zu einer übermäßigen Belastung der Verbraucher durch die Kosten für die Bedienung dieses Kredits führt. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Vorteile, die sich aus dem Einsatz von öffentlich finanzierten Finanzinstrumenten nicht den Finanzintermediären zugutekommen bzw. von diesen nicht geschmälert werden dürfen (z.B. sollte ein Bürgschaftsinstrument zu einer Senkung der Kapitalbeschaffungskosten führen). Außerdem muss sichergestellt werden, dass die Finanzintermediäre keine ungerechtfertigten Gewinne aus den Finanzinstrumenten ziehen, etwa über die Bancassurance oder Kopplungsgeschäfte. Die Europäische Kommission und die nationalen Behörden sollten diesbezüglich entsprechende Vorschriften erlassen.
31. Der Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen der EK, der EIB und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sollte intensiviert werden. Der Ausschuss der Regionen erkennt das Engagement der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank in diesem Bereich an, weist jedoch darauf hin, dass die Erarbeitung von Lösungen wie z.B. der Plattform fi-compass angesichts der entscheidenden Bedeutung der Anfangsphase der Umsetzung unbedingt beschleunigt werden muss.
32. Die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank sollten den Regionen im Hinblick auf die Förderung der Nutzung von Finanzinstrumenten - und zwar nicht nur bei der Ausführung der EFSI - die Möglichkeit einer angemessenen inhaltlichen Unterstützung einräumen. Im Rahmen dieser Unterstützung sollte ein auf die einzelnen Regionen maßgeschneiderter Ansatz zum Einsatz gelangen können.
33. Der Ausschuss der Regionen erkennt die bereits von der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank ergriffenen Maßnahmen an und fordert diese auf, für eine rasche Umsetzung von Programmen zur Verbesserung des Wissenstands zu sorgen, wie z.B. von Kursen und Schulungen (auf unterschiedlichem Niveau und in der jeweiligen Landessprache) für die für die Umsetzung und die Abrechnung der Finanzinstrumente zuständigen Verwaltungen, aber auch für die regionalen Finanzakteure, insbesondere für die gemeinnützigen, die nur beschränkt Zugang zu dieser Art von Informationen haben. Der

Ausschuss betont, dass zu diesem Zweck unbedingt auf E-Learning zurückgegriffen werden sollte.

34. Die Finanzierung von Akteuren, die Finanzinstrumente umsetzen, muss einen Anreiz für einen effizienten Einsatz der bereitgestellten Mittel bieten.
35. Bei der Analyse des Vereinheitlichungsbedarfs bei Finanzinstrumenten (auf der regionalen, nationalen und europäischen Ebene) sind vor allem die Wirksamkeit dieser Instrumente im Hinblick auf das Erreichen der angestrebten Ziele sowie der vielfältige Charakter der Regionen zu berücksichtigen. Zu vermeiden ist dabei eine Vereinheitlichung, die ausschließlich in dem Wunsch begründet ist, die Verwaltungskosten der Intermediäre zu senken.
36. Obwohl die erforderliche Planung bei den Finanzinstrumenten möglicherweise mehr Zeit in Anspruch nimmt als im Falle von Beihilfen, sollte die Geschwindigkeit, mit der diese Instrumente (Darlehen und Bürgschaften) bereitgestellt werden können, im neuen Finanzrahmen deren wichtigsten Vorteil im Vergleich zu Beihilfen ausmachen.
37. Die Akteure müssen der Möglichkeit Rechnung tragen, dass es bei der Umsetzung von Finanzinstrumenten zu unerwünschten Effekten kommt, insbesondere zu einer Verdrängung des Kapitals privater Anleger vom Markt aufgrund der Intervention der öffentlichen Hand. Daher müssen entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, um derartige Entwicklungen zu verhindern. In diesem Bereich ist eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission, der Europäischen Investitionsbank und den Regionen unabdingbar.
38. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass der Einsatz von Finanzinstrumenten insbesondere im Fall von Akteuren, die keinen Zugang zum Bankensystem haben, im Endeffekt dazu führen sollte, dass diese diesen Zugang wiedererlangen und sich auf lange Sicht über den kommerziellen Markt finanzieren können.

Institutionelle Ebene

39. Bei der Umsetzung von Finanzinstrumenten aus den EFSI sollte der Schwerpunkt nicht auf der Abrechnung der bereitgestellten Unterstützung, sondern auf der Erzielung langfristiger positiver Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft liegen.
40. Die Finanzinstrumente sollten sowohl von großen Finanzinstitutionen (insbesondere im Fall großer und komplexer Produkte) als auch - im Fall einfacherer Produkte - von kleineren Intermediären und hier insbesondere von gemeinnützigen Einrichtungen eingesetzt werden, die Produkte aus dem Bereich der Mikrofinanzierung anbieten.
41. Damit auch im Anschluss an die öffentliche Intervention eine effiziente Struktur für externe Finanzierungen vorhanden ist, sollte die Europäische Kommission gemeinsam mit den Vertretern der Regionen entsprechende Lösungen erarbeiten, die gewährleisten, dass wirtschaftsnahe Institutionen durch die Intervention im Zeitraum 2014-2020 gestärkt werden.

42. Sofern dies nicht mit anderen Zielen kollidiert, sollten Finanzinstrumente auch der Entwicklung von Finanzprodukten dienen - so sollten sie etwa zur Förderung öffentlich-privater Partnerschaften oder von Energiedienstleistungsunternehmen (ESCO) genutzt werden. Zu diesem Zweck sollten die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank den Regionen Unterstützungsmöglichkeiten bieten.
43. Dabei ist darauf zu achten, dass Änderungen von Bestimmungen, zusätzliche Belastungen oder das Risiko beim Vertrieb der Instrumente Finanzintermediäre nicht in finanzielle Schwierigkeiten bringen oder ihre Glaubwürdigkeit auf den Märkten schmälern, was zu ihrer Schwächung führen würde.
44. Bemühungen um eine Internationalisierung der Finanzinstrumente (Tätigkeit der Institutionen, Fluss privaten Kapitals usw.) sind zu unterstützen. Dies ermöglicht eine Verbesserung ihrer Effizienz und Wirksamkeit und trägt gleichzeitig zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei.

Brüssel, den ...

II. VERFAHREN

Titel	Finanzierungsinstrumente zur Förderung der territorialen Entwicklung
Referenzdokument(e)	–
Rechtsgrundlage	Artikel 307 AEUV Artikel 41 Buchstabe b) Ziffer ii) GO
Geschäftsordnungsgrundlage	Initiativstellungnahme
Befassung durch den Rat/das EP/ Schreiben der Kommission	–
Beschluss des Präsidiums/Präsidenten	18. März 2015
Zuständig	Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt (COTER)
Berichterstatter	Adam Struzik (PL/EVP) Marschall der Woiwodschaft Masowien
Analysevermerk	30. März 2015
Prüfung in der Fachkommission	12. Mai und 13. Juli 2015
Annahme in der Fachkommission	voraussichtlich am 13. Juli 2015
Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission (mehrheitlich/einstimmig)	
Verabschiedung im Plenum	voraussichtlich am 12.-14. Oktober 2015
Frühere Stellungnahmen des AdR	<ul style="list-style-type: none"> • "Empfehlungen für eine bessere Mittelverwendung" (CDR3609-2013_00_00_TRA_AC¹) • "Ausführung des EU-Haushalts" (COR-2013-08129-00-00-AC-TRA²) • "Sechster Kohäsionsbericht" (COR-2014-04896-00-01-AC-TRA³) • "Investitionsoffensive und Europäischer Fonds für strategische Investitionen" (COR-2015-00943-00-03-AC-TRA) • "Ergebnisse der Verhandlungen über die Partnerschaftsabkommen und operationellen Programme" (COR-2014-06248-00-00-PAC-TRA)
Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle	–

1 [ABl. C 356 vom 5.12.2013, S. 3.](#)

2 [ABl. C 271 vom 19.8.2014, S. 53.](#)

3 [ABl. C 19 vom 25.1.2015, S. 9.](#)