

035838/EU XXIV.GP
Eingelangt am 03/08/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 3.8.2010
KOM(2010) 418 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Umfassender Bericht über das Funktionieren des Garantiefonds

SEK(2010) 968

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung – Der Fonds, der den Unionshaushalt seit 1994 vor einer Inanspruchnahme wegen Schuldnerausfällen schützt.....	3
2.	Funktionieren des Fonds im Zeitraum 2007-2009	3
2.1.	Vom Fonds abgedeckte Transaktionen	3
2.1.1.	Risikoüberwachung.....	4
2.1.2.	EIB-Darlehen an Drittländer – Volumen und Hauptrisikomerkmale der Garantien für die EIB	4
2.1.3.	Vom Fonds abgedeckte Makrofinanzhilfen	5
2.1.4.	Vom Fonds abgedeckte Euratom-Maßnahmen	5
2.2.	Dotierung des Fonds – zufriedenstellende Erfahrungen mit dem neuen Mechanismus.....	5
2.3.	Weitere Parameter des neuen Dotierungsmechanismus	6
3.	Verwaltung des Fondsvermögens in einem schwierigen Marktumfeld – Entwicklung und Performance des Fonds im Zeitraum 2007-2009.....	6
3.1.	Rahmenbedingungen in Krisenzeiten	6
3.2.	Entwicklung des Fondsportfolios.....	7
4.	Bewertung der Zielquote.....	7
4.1.	Analyse des Kreditrisikoprofils.....	7
4.2.	Zielquote	8
5.	Evaluierung des Fonds durch ein externes Beratungsunternehmen.....	8
5.1.	Wichtigste Ergebnisse	9
5.2.	Empfehlungen	9
5.3.	Spezifische quantitative Bewertung der Zielquote	10
5.4.	Auswirkungen der Finanzkrise – Anstieg des Volumens der Makrofinanzhilfe-Darlehen	10
5.5.	Potenzielle Auswirkungen rascherer EIB-Auszahlungen	10
5.6.	Empfehlungen für den nächsten Finanzrahmen nach 2013	11
5.7.	Überprüfung der institutionellen Regelungen für die Verwaltung des Fondsvermögens (angekündigt im umfassenden Berichts aus dem Jahr 2006)	11
6.	Fazit.....	12

1. EINLEITUNG – DER FONDS, DER DEN UNIONSHAUSHALT SEIT 1994 VOR EINER INANSPRUCHNAHME WEGEN SCHULDNERAUSFÄLLEN SCHÜTZT

Der Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (nachstehend „der Fonds“) wurde 1994 durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vom 31. Oktober 1994¹ eingerichtet, um den Unionshaushalt im Falle eines Schuldnerausfalls bei von der Europäischen Union gewährten oder garantierten Darlehen zu schützen. Die Fondsverordnung wurde dreimal geändert.² Die derzeit geltende Fassung ist in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates vom 25. Mai 2009³ (kodifizierte Fassung) niedergelegt.

Das Funktionieren des Fonds wurde dreimal einer Überprüfung unterzogen, und zwar in den Jahren 1998, 2003 und 2006. Nach der letzten Überprüfung im Jahr 2006 wurden neue Rückstellungsvorschriften eingeführt, die im Jahr 2007 in Kraft traten. In einer zwischen Rat und Kommission geschlossenen Interinstitutionellen Vereinbarung⁴ wurde festgehalten, dass im Kontext des nächsten umfassenden Berichts über das Funktionieren des Garantiefonds eine vollständige Analyse des neuen Dotierungsmechanismus vorgenommen werden sollte. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission im September 2009 bei einem externen Beratungsunternehmen eine Evaluierung des Garantiefonds in Auftrag gegeben. Bewertet werden sollten das Funktionieren des neuen Dotierungsmechanismus sowie die verschiedenen Parameter des Garantiefonds, insbesondere die Zielausstattungsquote von 9 %.

Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ergänzt den vorliegenden Bericht durch Schaubilder und Tabellen.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass der Garantiefonds in seiner derzeitigen Ausgestaltung gut funktioniert und dass der neue Dotierungsmechanismus die Erwartungen erfüllt hat. Die Analyse wird durch die Ergebnisse der vom externen Beratungsunternehmen vorgenommenen Evaluierung untermauert, die insbesondere bestätigen, dass die Zielquote von 9 % angesichts der vom Fonds abgesicherten Risiken angemessen ist.

Entsprechend gelangt der Bericht zu dem Schluss, dass es derzeit keiner Änderung der Rechtsgrundlage des Fonds oder der Parameter des Fonds bedarf.

2. FUNKTIONIEREN DES FONDS IM ZEITRAUM 2007-2009

2.1. Vom Fonds abgedeckte Transaktionen

Die vom Fonds abgedeckten Darlehenstransaktionen betreffen drei verschiedene Instrumente, die durch eine Garantie aus dem Haushalt der Europäischen Union abgesichert werden: Garantien für Darlehen und Darlehensgarantien der Europäischen Investitionsbank (EIB), Euratom-Darlehen und EU-Makrofinanzhilfe-Darlehen für Drittländer. Das in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthaltene Organisationsschema

¹ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 1).

² Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1149/1999 des Rates (ABl. L 139 vom 2.6.1999, S. 1). Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2273/2004 des Rates (ABl. L 396 vom 31.12.2004, S. 28). Verordnung (EG, Euratom) Nr. 89/2007 des Rates (ABl. L 22 vom 31.1.2007, S. 1).

³ ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 10.

⁴ 2005/0025 (CNS) vom 16. Januar 2007.

veranschaulicht die Funktionsweise des Fonds und die entsprechenden Finanzflüsse.

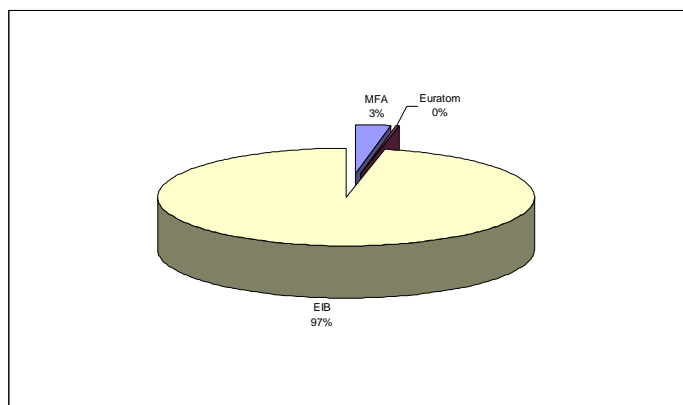
2.1.1. Risikoüberwachung

Der Fonds deckt die Risiken im Zusammenhang mit Darlehen und Darlehensgarantien zugunsten von Drittländern ab. Ende 2009 sicherte der Fonds garantierte Darlehen in Höhe von 16,361 Mrd. EUR ab. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus Kapitalforderungen in Höhe von 16,239 Mrd. EUR und aufgelaufenen Zinsen in Höhe von 122 Mio. EUR. Seit Beginn des derzeitigen EIB-Außenmandats⁵ im Jahr 2007 hat sich die Summe der gedeckten ausstehenden Beträge um durchschnittlich 15 % pro Jahr auf 16 361 Mio. EUR erhöht. Der Anstieg der vom Fonds gedeckten ausstehenden Beträge bedeutet nicht, dass der Fonds ein höheres Risiko pro gedeckten Euro trägt. Die Überwachung der vom Fonds getragenen Risiken zeigt, dass die Kreditrisiken im Zusammenhang mit den neuen Transaktionen so lange unverändert bleiben, wie die neuen Darlehen für Projekte mit einem Risikoprofil gewährt werden, das dem des derzeitigen Darlehensportfolios entspricht (siehe Schaubilder in Abschnitt 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Daran hat sich seit dem Jahr 2000 nichts geändert. Daher gelangte der vorangegangene umfassende Bericht aus dem Jahr 2006 zu dem Schluss, dass die Zielquote von 9 % beibehalten werden sollte.

2.1.2. EIB-Darlehen an Drittländer – Volumen und Hauptrisikomerkmale der Garantien für die EIB

Etwa 97 % des vom Fonds gedeckten ausstehenden Gesamtbetrags betreffen Garantien für Darlehen, die von der EIB für Projekte in Drittländern gewährt wurden. Angesichts der prognostizierten Ausführung des derzeitigen Mandats wird sich künftig nichts an diesem hohen Anteil der EIB-Garantien an den vom Fonds gedeckten Risiken ändern. Nimmt der Empfänger eines garantierten Darlehens eine Zahlung nicht fristgerecht vor, so fordert die EIB die Kommission unter Berufung auf den zwischen Kommission und EIB geschlossenen Garantievertrag auf, anstelle des säumigen Schuldners die ausstehenden Beträge zu erstatten. Hat die EIB zusätzlich zu der EU-Garantie die Garantie eines weiteren öffentlichen oder privaten Garantiegebers, so müssen zunächst diese Garantien aktiviert werden, bevor im Rahmen der EU-Garantie eine Zahlung beantragt wird.

Schaubild 1: Anteil der vom Fonds abgedeckten EIB-Transaktionen 2009 (geschuldetes Kapital und geschuldete Zinsen)



⁵ Der Begriff „Mandat“ bezieht sich auf die aus dem EU-Haushaltsplan insgesamt bereitgestellte Garantie für die EIB. Mandate werden in der Regel für die Laufzeit eines Finanzrahmens (Laufzeit des aktuellen Finanzrahmens: 2007-2013) gewährt und unterteilen sich nach Regionen und Sektoren.

Die EU-Garantie deckt sämtliche Kreditrisiken einer garantierten Darlehenstransaktion in Drittländern ab. Alle mit einem Staat oder einer durch eine staatliche Garantie abgedeckten Einrichtung des öffentlichen oder privaten Sektors vereinbarte EIB-Finanzierungen sind ipso facto durch eine Pauschalgarantie abgesichert. Für andere Arten von Transaktionen, insbesondere solche des privaten Sektors, ist die Garantie auf genau definierte politische Risiken beschränkt.

2.1.3. Vom Fonds abgedeckte Makrofinanzhilfen

Bei diesen vom Fonds abgedeckten Transaktionen nimmt die Europäische Union auf dem Kapitalmarkt Anleihen auf und gibt den Erlös in Form von Darlehen (auf „Back-to-back“-Basis) an Drittländer weiter (Makrofinanzhilfen). Jede Makrofinanzhilfe muss einzeln vom Rat gebilligt werden. Die Rückzahlung der Darlehen erfolgt entsprechend den Fälligkeitsterminen der von der EU aufgenommenen Anleihen.

2.1.4. Vom Fonds abgedeckte Euratom-Maßnahmen

Die Euratom-Darlehensfazilität kann zur Finanzierung von Projekten in Mitgliedstaaten (Beschluss 77/270/Euratom des Rates) oder in bestimmten Drittländern (Ukraine, Russland oder Armenien) (Beschluss 94/179/Euratom des Rates) eingesetzt werden. 1990 hatte der Rat für die Anleihen eine Obergrenze von 4 Mrd. EUR festgesetzt. Beschlossen und ausgezahlt wurden davon Anleihen im Umfang von etwa 3,4 Mrd. EUR. 2002 hatte die Kommission vorgeschlagen, die Obergrenze von 4 Mrd. EUR auf 6 Mrd. EUR zu erhöhen, worüber jedoch auf Ebene des Rates noch keine Einigung erzielt wurde.

Ähnlich wie bei den Makrofinanzhilfe-Darlehen nimmt Euratom die Mittel auf den Finanzmärkten auf und gibt den Erlös (auf „Back-to-back“-Basis) an Unternehmen weiter, die sich in bestimmten Drittländern im Bereich der Nuklearenergie engagieren. Die Rückzahlung der Darlehen erfolgt entsprechend den Fälligkeitsterminen der von Euratom aufgenommenen Anleihen.

Im Jahr 2009 war der Anteil der Euratom-Transaktionen gemessen an der Gesamtsumme der vom Fonds gedeckten ausstehenden Kapital- und Zinsbeträge sehr gering (unter 1 %) (siehe oben Schaubild 1).

2.2. Dotierung des Fonds – zufriedenstellende Erfahrungen mit dem neuen Mechanismus

Mit dem 2007 eingeführten neuen Dotierungsmechanismus wurden die Rückstellungsvorschriften für den Fonds geändert und eine Abkehr von der früheren Praxis vollzogen, die darin bestand, die Dotierung des Fonds auf der Grundlage der Projektionen für die unterzeichneten Darlehen, unabhängig von den tatsächlichen Auszahlungen, vorzunehmen. Beim neuen Dotierungsmechanismus werden jetzt die Nettoauszahlungen zugrunde gelegt. Ihren Hauptzweck hat diese Änderung erfüllt: Die Funktionsweise des Fonds wurde optimiert, indem die Anzahl der jährlichen Mittelübertragungen zwischen Unionshaushalt und Fonds auf eine einzige Übertragung reduziert und die Mittelflüsse zwischen Fonds und Haushalt präziser geplant werden. Da die Dotierung des Fonds auf der Grundlage der tatsächlichen Nettoauszahlungen garantierter Darlehen erfolgt, können die für die Ausstattung des Fonds erforderlichen Haushaltsmittel rechtzeitig im Rahmen des ordentlichen Haushaltsverfahrens berücksichtigt werden. Mit dieser Änderung wurde das beim früheren Dotierungsmechanismus aufgetretene Problem einer strukturellen Überdotierung, die zum Zeitpunkt der Einrichtung des Fonds durchaus sinnvoll war, behoben.

Wie aus Tabelle 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ersichtlich ist, waren während der ersten Hälfte der Laufzeit des derzeitigen Finanzrahmens (2007-2011) die für die Ausstattung des Fonds von der Haushaltsbehörde bewilligten verfügbaren Haushaltsmittel in Höhe von 200 Mio. EUR pro Jahr für die Fondsdotierung mehr als ausreichend. Schätzungen des Finanzierungsbedarfs des Fonds für die Jahre 2012 und 2013 zeigen jedoch, dass der Fonds – in Abhängigkeit vom Tempo der Ausführung des EIB-Mandats für die Darlehensvergabe in Drittländern – unter Umständen etwa 598 Mio. EUR benötigen wird. In der indikativen Finanzplanung für die Jahre 2012-2013 ist ein Betrag von 400 Mio. EUR vorgesehen. Hinzu kommen die Zinserträge aus dem Fondsvermögen (siehe Abschnitt 3.2). Schätzungen zufolge dürfte der Gesamtmitteleinsatz im Zeitraum 2007-2013 deutlich unter dem ursprünglich im Finanzrahmen 2007-2013 vorgesehenen Gesamtbetrag von 1,4 Mrd. EUR liegen. Das Verhältnis zwischen dem Gesamtbetrag der Übertragungen aus dem Haushalt auf den Fonds und der Gesamtmitteleinsatzung wird am Ende des Zeitraums 2007-2013 voraussichtlich etwa 60 % betragen.

2.3. Weitere Parameter des neuen Dotierungsmechanismus

Um den EU-Haushalt vor Schocks zu schützen, sieht die Dotierungsregelung einen Glättungsmechanismus vor, durch den der Betrag begrenzt wird, der im Falle größerer Ausfälle jährlich auf den Fonds zu übertragen ist. Darüber hinaus wurden sogenannte „Auslösewerte“ eingeführt. Deren Funktion besteht darin, die Haushaltsbehörde über größere Verluste des Fonds auf dem Laufenden zu halten (Auslöseschwelle: wenn der Wert des Fonds 80 % des Zielbetrags unterschreitet) bzw. einen Bericht der Kommission über Sondermaßnahmen zu veranlassen, die zur Wiederauffüllung des Fonds erforderlich werden können (Auslöseschwelle: wenn der Wert des Fonds 70 % des Zielbetrags unterschreitet).

Die Funktionsweise des Glättungsmechanismus lässt sich wie folgt erläutern: Übersteigt der vom Fonds zu deckende Betrag aufgrund eines oder mehrerer Schuldnerausfälle in einem bestimmten Jahr den Betrag von 100 Mio. EUR (was sich zu Beginn des Jahres n+2 nach dem Ausfall im Haushalt niederschlägt), so wird der über 100 Mio. EUR liegende Betrag in den folgenden Jahren in jährlichen Tranchen von maximal 100 Mio. EUR wieder in den Fonds zurückgezahlt. Die Höhe der jährlichen Tranche entspricht dem niedrigeren der beiden folgenden Beträge: 100 Mio. EUR oder zu zahlender Restbetrag (Artikel 6 der Verordnung Nr. 480/2009).

Der Glättungsmechanismus wurde seit Einführung des neuen Dotierungsmechanismus nicht aktiviert, da der Fonds im betreffenden Zeitraum nicht intervenieren musste.

3. VERWALTUNG DES FONDSVERMÖGENS IN EINEM SCHWIERIGEN MARKTUMFELD – ENTWICKLUNG UND PERFORMANCE DES FONDS IM ZEITRAUM 2007-2009

3.1. Rahmenbedingungen in Krisenzeiten

Im Zeitraum 2007-2009 lag die absolute Rendite des Fondsportfolios stets im positiven Bereich. Kapitalverluste aufgrund der Finanzkrise waren nicht zu verzeichnen. Weder die externen noch die internen Prüfer oder der Europäische Rechnungshof äußerten Vorbehalte gegenüber der Verwaltung des Fondsvermögens durch die EIB unter Aufsicht der Kommissionsdienststellen. In einem schwierigen Finanzmarktumfeld hat die EIB das Fondsvermögen unter Aufsicht der Kommission sehr erfolgreich verwaltet.

Im gesamten Zeitraum 2007-2009 hat der Fonds insgesamt eine absolute Rendite von durchschnittlich +4,6928 % pro Jahr erzielt. Allerdings hat der Fonds seinen Vergleichsindex vor dem Hintergrund der schwersten globalen Finanzmarktkrise der jüngsten Geschichte um durchschnittlich -15,27 Basispunkte pro Jahr unterschritten. Die im Rahmen des Garantiefondsportfolios verwalteten Mittel hatten am 31. Dezember 2009 insgesamt einen Marktwert von 1 240,5 Mio. EUR (einschließlich Kassenmittel) bei einer modifizierten Duration von 3,01 Jahren.

3.2. Entwicklung des Fondsportfolios

Schaubild 2 in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zeigt, dass das Fondsvolumen im Jahr 2007 im Zuge der Einführung des neuen Dotierungsmechanismus abgenommen, im Jahr 2008 wieder zugenommen und im Jahr 2009 1 240,5 Mio. EUR erreicht hat. Die Abnahme im Jahr 2007 hatte ihren Grund in der langsamen Auszahlung der Darlehen zu Beginn des derzeitigen EIB-Außenmandats und führte zu einem Überschuss von 125,75 Mio. EUR, die aus dem Fonds zurück in den Haushalt übertragen wurden. Das Fondsvermögen ist seit 2007 um durchschnittlich + 2,5 % pro Jahr gewachsen. Der Wert des Fondvermögens dürfte weiter zunehmen und bis 2013 etwa 2,2 Mrd. EUR erreichen. Erwartet wird dieser beschleunigte Wertzuwachs des Fondsvermögens angesichts der möglichen Beschleunigung der Auszahlungen im Rahmen des Darlehensmandats für Drittländer im Jahr 2010 und des möglichen Anstiegs des Volumens der Makrofinanzhilfen (siehe Abschnitte 6 und 7 der Arbeitunterlage der Kommissionsdienststellen).

Die andere Haupteinnahmequelle des Fonds – neben der Dotierung über die entsprechende Haushaltslinie – sind die aus dem Fondskapital erzielten Zinserträge. Die Zinseinnahmen aus dem Fondsvermögen sind seit 2007 – im Zuge des allgemeinen Rückgangs der Marktzinssätze auf ein historisch niedriges Niveau – gesunken. Die Zinseinnahmen im Zeitraum 2007-2009 beliefen sich auf 146 Mio. EUR (siehe Tabelle 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den Mittelzuflüssen und –abflüssen seit Einrichtung des Fonds). Ende 2009 betrug das Gesamtvermögen des Fonds 1 240,5 Mio. EUR (Marktwert). 84,3 % des Betrags waren in festverzinslichen Wertpapieren investiert, 15,6 % entfielen auf Bankeinlagen und 0,1 % auf Sichtkonten.

4. BEWERTUNG DER ZIELQUOTE

Im Jahr 2006, als die Rechtsgrundlage des Fonds im Hinblick auf die Einführung der neuen Rückstellungsvorschriften im Jahr 2007 geändert wurde⁶, sagte die Kommission zu, im vorliegenden umfassenden Bericht die Funktionsweise des neuen Mechanismus zu analysieren. Außerdem sollte die Angemessenheit der wichtigsten Parameter des Fonds, insbesondere die Zielquote von 9 % (Verhältnis des Fondsvolumens zum Gesamtumfang der abgedeckten Risiken), überprüft werden.

4.1. Analyse des Kreditrisikoprofils

Das Kreditrisikoprofil des Fonds hat sich seit dem letzten umfassenden Bericht aus dem Jahr 2006 nicht geändert (siehe oben Abschnitt 2.1 sowie Schaubilder in Abschnitt 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Risikoprofil der vom Fonds abgedeckten Darlehen in den Jahren 2006 und 2009). In diesem Zeitraum wurde der Fonds nicht zur Deckung von Ausfällen in Anspruch genommen. Die Analyse des Kreditrisikoprofils der vom

⁶ [Siehe Fußnote ²].

Fonds abgesicherten Darlehen legt den Schluss nahe, dass die Zielquote nicht geändert werden sollte. Dem real bestehenden Risiko des Ausfalls eines Darlehensempfängers ist mit der Zielquote von 9 % Genüge getan. Es ist festzustellen, dass etwa 14 % des Portfolios der garantierten Darlehen im Jahr 2009 bei der Bonitätsbeurteilung (Moody's o. Ä.) unterhalb von B eingestuft wurden, was bedeutet, dass nach den historischen kumulativen Ausfallquoten bei verschiedenen Ratings, die die wichtigsten Rating-Agenturen in Bezug auf souveräne Risiken mit unterschiedlichen Zeithorizonten veröffentlicht haben, im Verlauf eines Jahres eine nicht zu vernachlässigende Ausfallwahrscheinlichkeit besteht.

Das relativ stabile Profil des souveränen Risikos hat seinen Grund in der geografischen Verteilung der vom Fonds gedeckten Darlehenstransaktionen, die im Zeitraum 2000-2009 ebenfalls relativ stabil war. Diese Stabilität ergab sich daraus, dass die Verteilung der Darlehenstransaktionen beim derzeitigen EIB-Mandat gegenüber dem vorangegangenen Mandat weitgehend unverändert blieb. Etwa 81 % der Darlehenstransaktionen betreffen die Länder des Mittelmeerraums sowie Kandidaten- und potenzielle Kandidatenländer (siehe Schaubild 3 in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur geografischen Verteilung der vom Fonds abgedeckten Darlehenstransaktionen im Jahr 2009). Der Fonds deckt Kreditausfallrisiken in 42 Ländern. Auf die zehn Länder mit dem höchsten Ausfallrisiko entfallen etwa 81 % des Gesamtrisikos. Das Land mit dem höchsten Einzelrisiko schlägt allein mit 27 % des Gesamtrisikos im Jahr 2009 zu Buche.

Seit 1994 wurde aus dem Fonds ein kumulativer Betrag von etwa 478 Mio. EUR abgerufen. Die Rückholquote lag bei 100 % (siehe Tabelle 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Zuletzt wurden in den Jahren 2003 und 2004 Garantien abgerufen, die die Republik Argentinien betrafen und sich insgesamt auf etwa 10 Mio. USD beliefen. Die betreffenden Beträge wurden in den Jahren 2004 und 2008 in voller Höhe und mit Strafzinsen wiedereingezogen.

4.2. Zielquote

Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit und der Analyse des Kreditrisikoprofils der vom Fonds gedeckten laufenden Darlehenstransaktionen lässt sich feststellen, dass der wichtigste Parameter des Fonds (die Zielquote von 9 %) so festgesetzt wurde, dass er dem vom Fonds getragenen Risiko und der potenziellen Entwicklung des Kreditrisikos aufgrund der Auswirkungen der Finanzkrise entspricht.

5. EVALUIERUNG DES FONDS DURCH EIN EXTERNES BERATUNGSUNTERNEHMEN

Zwischen September 2009 und Februar 2010 wurde eine Evaluierung des Fonds durch GHK Consulting und Volterra Consulting vorgenommen.

Zweck der Evaluierung war es, Relevanz, Effektivität und Effizienz des Fonds zu bewerten, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Frage lag, inwieweit die derzeitigen Werte der wichtigsten Fondsparameter, insbesondere die Zielquote, angemessen sind.

Zur Bearbeitung der Bewertungsfragen wurden in der Studie verschiedene qualitative und quantitative Methoden kombiniert, einschließlich Sekundärforschung und -analysen, Befragungen und quantitative Risikomodellierung (Monte-Carlo-Simulationen).

5.1. Wichtigste Ergebnisse

- Der Garantiefonds ist ein wirksamer und effizienter Mechanismus zur Deckung der Risiken im Zusammenhang mit Darlehenstransaktionen der EU in Drittländern.
- Die Kosten des Fondsbetriebs sind gering im Vergleich zum Nutzen des Fonds mit Blick auf Haushaltsabsicherung und Stabilität.
- Die derzeit für die Fondsverwaltung angewandten Methoden haben sich als wirksam erwiesen und erfüllen ihren Zweck.
- Die 9 %-Zielquote für die Dotierung des Fonds ist angemessen und bildet im Falle von Verlusten einen komfortablen Puffer. Der quantitativen Bewertung zufolge könnte selbst bei einem beschleunigten Szenario⁷ (einem Ausfall in einer Größenordnung, wie er bislang bei EU-Darlehenstransaktionen noch nicht vorgekommen ist) ein Jahr von zwanzig als Verlust durchaus verkraftet werden.
- Der Dotierungsmechanismus trägt in ausreichendem Maße dem Risikoprofil des Fonds Rechnung. Angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit, dass der Fonds die Auslöseschwellen von 80 bzw. 70 Prozent unterschreitet, erlaubt der derzeitige Mechanismus durchaus das Eingehen des Risikos einer Nichtrückzahlung von Darlehen.

Was die Angemessenheit der für den Fonds vorgesehenen Mittelausstattung anbelangt, gelangte die Evaluierung zu nachstehenden Schlussfolgerungen:

- Die Einzahlungen in den Fonds aufgrund von erlittenen Verlusten werden durch den Glättungsmechanismus auf 100 Mio. EUR begrenzt. Die Modellierungsergebnisse legen den Schluss nahe, dass der Glättungsmechanismus und die Festlegung einer Obergrenze von 100 Mio. EUR angemessen sind.
- Die aufgrund zusätzlicher Auszahlungen erforderlich werdenden Einzahlungen in den Fonds werden den Projektionen zufolge die derzeitige jährliche Mittelausstattung von 200 Mio. EUR übersteigen.

5.2. Empfehlungen

- Der Fonds sollte weiterhin die Darlehenstransaktionen der EU in Drittländern decken.
- Die Zielquote des Fonds sollte auch weiterhin 9 Prozent betragen, allerdings von Zeit zu Zeit überprüft werden.
- Im nächsten Finanzrahmen sollten die für den Fonds vorgesehenen Haushaltsmittel besser das erwartete Profil des Dotierungsbedarfs widerspiegeln. Entsprechend wäre es angebracht, die jährliche Mittelzuweisung auf 250 bis 300 Mio. EUR zu erhöhen.

⁷ In der Regel wird der Fonds nur in Anspruch genommen, um zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Zahlungsausfall (Zinsen und/oder Kapital) zu kompensieren. Dies bedeutet, dass der Gesamtbetrag künftiger fälliger Zahlungen sich erst im Laufe der Zeit nach Maßgabe der Fälligkeiten auf den Fonds auswirkt. Theoretisch könnte der Darlehensgeber nach einer versäumten Zahlung sämtliche künftigen Zahlungen verlangen, wenn nicht davon ausgegangen werden kann, dass die betreffenden Beträge gezahlt werden. Um eine maximale Belastung des Fonds zu simulieren, wurde bei der quantitativen Analyse auch ein Szenario simuliert, bei dem Zahlungsverzögerungen eine Beschleunigung aller künftig fälligen Zahlungen auslösen.

- Es sollten weitere Analysen durchgeführt werden, um zu ermitteln, ob die Kommission (im Vergleich zur EIB) mit Blick auf die Erbringung der Portfoliomanagementdienste dieselbe Qualität bei geringeren Kosten (im Vergleich zu den der EIB gezahlten Verwaltungsgebühren) gewährleisten könnte.

5.3. Spezifische quantitative Bewertung der Zielquote

Die externe Evaluierung des Fonds, die unter anderem auf eine quantitative Analyse des Risikoprofils des Fonds und der entsprechenden Höhe des Fondvermögens abstellte, bestätigte das von den Kommissionsdienststellen gezogene Fazit, dass die Zielquote von 9 % es dem Fonds ermögliche, seinen Hauptzweck zu erfüllen, nämlich einen Liquiditätspuffer für Situationen, in denen Schuldner der EU ausfallen, zu schaffen sowie dauerhafte Haushaltsstabilität zu gewährleisten. Die Studie bestätigt, dass das derzeitige Niveau von 9 % angemessen ist im Verhältnis zum derzeitigen Kreditrisiko, das mit den durch den Fonds gedeckten Darlehen und Darlehensgarantien verbunden ist. Wie die von den externen Beratern durchgeführte Sensitivitätsanalyse gezeigt hat, ist das Festhalten an der derzeitigen Quote (9 %) ein in Anbetracht des Risikoprofils des Portfolios sinnvolles Vorgehen, das bereits einem gewissen – unvermeidlichen – Maß an Unsicherheit bezüglich der Eintrittswahrscheinlichkeit von Ausfällen Rechnung trägt. Eine Absenkung der derzeitigen Zielquote von 9 %, die es ermöglichen würde, den Mitteleinsatz für die Finanzierung des Fonds zu verringern, wäre unklug. Dies gilt insbesondere, wenn man das Risikoprofil des aktuellen Portfolios der vom Fonds gedeckten Darlehen und die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in vielen Ländern infolge der Finanzkrise betrachtet.

5.4. Auswirkungen der Finanzkrise – Anstieg des Volumens der Makrofinanzhilfe-Darlehen

Die Schwere der internationalen Finanzkrise hat mehrere Heranführungs- und Nachbarländer veranlasst, formell oder informell bei der Kommission um eine Makrofinanzhilfe zu ersuchen. Die Durchführung potenzieller Makrofinanzhilfe-Darlehenstransaktionen zugunsten dieser Länder würde sich auf 1,5 Mrd. EUR in den Jahren 2010 und 2011 belaufen (für die Zeit nach 2011 liegen keine Prognosen vor) und maximal eine zusätzliche Dotierung des Fonds mit weiteren 135 Mio. EUR erfordern, und zwar frühestens ab 2012 – in Abhängigkeit vom Rhythmus der Darlehensauszahlungen.

5.5. Potenzielle Auswirkungen rascherer EIB-Auszahlungen

Im Zeitraum 2007-2009 erfolgten die EIB-Darlehensauszahlungen im Rahmen des aktuellen Mandats relativ langsam. Somit lagen die jährlichen Mittelübertragungen aus dem Haushalt auf den Fonds deutlich unterhalb des Betrags der verfügbaren Haushaltsmittel. Die mögliche Beschleunigung der EIB-Auszahlungen würde zusammen mit der Erhöhung des Volumens der Makrofinanzhilfen um etwa 1,5 Mrd. EUR bedeuten, dass die für den Fonds verfügbaren Mittel aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ausreichen werden, wenn die Haushaltslinie für die Dotierung des Fonds im Zeitraum 2012-2013 nicht aufgestockt wird. Damit würde sich der Druck auf die Haushaltslinie 01 04 01 14 für die Dotierung des Fonds bis zum Ende der Laufzeit des Finanzrahmens im Jahr 2013 erhöhen.

5.6. Empfehlungen für den nächsten Finanzrahmen nach 2013

Über welche Mittel der Fonds ab 2014 verfügen wird, ist schwierig abzuschätzen. Abhängen wird dies in erster Linie von der künftigen Reform der EU-Finanzarchitektur (auf der Grundlage des Camdessus-Berichts⁸), insbesondere von dem neuen EIB-Außenmandat im Rahmen der neuen Finanzrahmen. Bei der Evaluierung des Fonds wurden Simulationen auf der Grundlage einer Erneuerung des Mandats für die Laufzeit des nächsten Finanzrahmens durchgeführt. Die Ergebnisse der Simulationen bestätigen, dass sich das Profil der EIB-Auszahlungen erneut stark auf den Dotierungsbedarf des Fonds auswirken dürfte (siehe Abschnitt 9 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Ausgehend von der derzeitigen Situation wäre ein gleichbleibendes Jahresbudget für die Fondsdotierung nicht empfehlenswert. Diese Frage wird bei der Erstellung des nächsten Finanzrahmens für die Zeit nach 2013 zu prüfen sein.

5.7. Überprüfung der institutionellen Regelungen für die Verwaltung des Fondsvermögens (angekündigt im umfassenden Berichts aus dem Jahr 2006)

Im Jahr 2003 hat der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments die Frage aufgeworfen, ob das Fondsportfolio von der Kommission oder der EIB verwaltet werden sollte. Der einzige Grund, der dafür sprechen würde, eine entsprechende Änderung vorzuschlagen, wäre ein etwaiger Kostenvorteil bei einer direkten Verwaltung der Vermögenswerte durch die Kommission. Die Qualität der EIB-Vermögensverwaltung gibt keinerlei Anlass zu Kritik, die eine derartige Änderung rechtfertigen würde. Allerdings könnte nur eine komparative Analyse der Verwaltungskosten der EIB und der Kommission die erforderlichen harten Fakten liefern, auf die sich ein solcher Vorschlag stützen könnte. Derzeit liegen keine verlässlichen detaillierten Daten über die (Opportunitäts)Kosten vor, die der Kommission entstehen würden, wenn sie selbst anstelle der EIB das Fondsvermögen verwalten würde.

Die Kommission wird zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden, ob eine entsprechende Analyse durchgeführt werden sollte. Bis dahin wird kein Vorschlag für eine Änderung der bestehenden Regelung mit der EIB vorgelegt.

⁸ Der Camdessus-Bericht wurde von einer „Weisengruppe“ im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des EIB-Außenmandats im Februar 2010 ausgearbeitet.

6. FAZIT

Der neue Dotierungsmechanismus hat die erwarteten Verbesserungen im Haushaltsverfahren erbracht, wobei sich die Dotierung an den erfolgten Nettoauszahlungen ausrichtet. Dadurch wurde das Haushaltsverfahren für die Dotierung des Fonds optimiert.

Eine eingehende quantitative Analyse der vom Fonds gedeckten Risiken und der Zielquote des Fonds von 9 % haben gezeigt, dass diese Zielquote und andere wesentliche Parameter des Fonds angemessen sind. Daher sieht die Kommission keinen Bedarf, die Zielquote oder die Fondsparameter zu ändern. Nichtsdestoweniger sollten diese Parameter von Zeit zu Zeit überprüft werden, um festzustellen, ob sie auch weiterhin in ausreichendem Maße dem Risikoprofil des Fonds Rechnung tragen. Eine solche Überprüfung wird im Kontext des nächsten im Jahr 2013 anstehenden umfassenden Berichts über das Funktionieren des Fonds vorgenommen.

Innerhalb des derzeitigen Finanzrahmens ist die insgesamt für den Fonds vorgesehene Mittelausstattung angemessen, wenngleich noch Verbesserungen mit Blick auf das Profil des Dotierungsbedarfs des Fonds möglich sind. Diese Verbesserungen sollten im Rahmen der Planung des Finanzrahmens für die Zeit nach 2013 umgesetzt werden.