

# **Der Einsatz von EFRE zur Förderung von Finanzinstrumenten**

## **Zusammenfassung**

Im vorliegenden Bericht werden die Erkenntnisse der 27 Länderberichte, die vom Netzwerk unabhängiger Analyseexperten zum Einsatz von Finanzinstrumenten in der EU vorgelegt wurden, sowie die Ergebnisse der Auswertung der einschlägigen Literatur, in deren Zusammenhang die Berichte entstanden, dargelegt.

Dabei werden folgende Aspekte untersucht:

- der Umfang der auf Finanzinstrumente entfallenden Förderung aus dem EFRE von 2007 - 2013 sowie Veränderungen in dem Zeitraum,
- die Gründe für den Einsatz von Finanzinstrumenten aus der Sicht der Mitgliedsstaaten sowie Gegenargumente,
- die Unterschiede bezüglich der Ziele und Umsetzung von aus dem EFRE geförderten Finanzinstrumenten und solchen, die mit privaten Mitteln gefördert werden,
- die Probleme, die sich bei der Förderung von Finanzinstrumenten aus dem EFRE, sowie bei der Programmerstellung ergeben,
- die Analyse umgesetzter Finanzinstrumente mit Ergebnissen.

Zum Abschluss werden dem Gesetzgeber Vorschläge auf der Grundlage der Erkenntnisse unterbreitet.

## **Umfang der auf Finanzinstrumente entfallenden Förderung aus dem EFRE**

EFRE-Förderung für Finanzinstrumente, die alle Mittel mit Ausnahme nichtrückzahlbarer Förderungen umfasst, ist in den meisten Ländern noch relativ neu und dementsprechend auch von beschränktem Umfang. Sie beläuft sich im vorliegenden Zeitraum auf etwas mehr als 11,6 Milliarden EUR in der EU bzw. 4,4 % der gesamten EFRE-Ressourcen<sup>1</sup>. Der Anteil in den EU-15 ist größer als in den EU-12 und überwiegt in den Regionen mit dem Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ im Vergleich zu den Regionen mit dem Ziel „Konvergenz“. Insgesamt entfallen mehr als zwei Drittel auf Darlehen und Bankbürgschaften und ein Drittel auf Risikokapitalfonds. Der Anteil an Risikokapital sowie an Finanzinstrumenten insgesamt fällt in den weiter entwickelten Regionen der EU höher aus, was den Erwartungen hinsichtlich der zur Einrichtung solcher Fonds erforderlichen Expertise entspricht.

Der Anteil der in Finanzinstrumente fließenden EFRE-Förderung ist im untersuchten Zeitraum geringfügig angestiegen, und es hat eine Verlagerung von Risikokapital zu Darlehen und Bankbürgschaften stattgefunden.

## **Gründe für die Förderung von Finanzinstrumenten mit dem EFRE**

Alle, bzw. beinahe alle kofinanzierten Finanzinstrumente dienen der Förderung von KMU, was sich angesichts deren beschränkten Zugriffs auf Finanzmittel sowie des hohen Maßes an Sicherheiten, das häufig von Banken gefordert wird, rechtfertigen lässt. Dies gilt insbesondere für Bulgarien,

---

<sup>1</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass die vorliegenden Zahlen nach Art der Ausgabe gruppiert wurden und von der Generaldirektion „Regionalpolitik“ auf der Grundlage der von den Mitgliedsstaaten gemeldeten Daten zusammengetragen wurden, deren Genauigkeit mitunter fragwürdiger Natur sein kann. Die Daten werden momentan geprüft und zu einem späteren Zeitpunkt aktualisiert.

Ungarn, Rumänien, Zypern und Griechenland, da es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Förderungen durch Banken in diesen Ländern besonders begrenzt sind, der Anteil an in Finanzinstrumente einfließende EFRE-Mittel jedoch ebenso gering ist.

Die Förderung von Risikokapitalfonds lässt sich nicht so einfach begründen, und EU-weit verfügen nur wenige Regionen über eine hinreichende Konzentration an innovativen, hohe Wachstumsraten verzeichnenden KMU, für die sich eine Förderung rechtfertigen ließe. Es ist fraglich, ob viele der vorhandenen Fonds angesichts der hohen Fixkosten sowie der Unsicherheit der Investitionen, die eine Risikostreuung bedingen, umfangreich genug sind, um wirtschaftlich tragfähig zu sein.

Die von den Mitgliedstaaten angeführten Hauptgründe zum Einsatz von Finanzinstrumenten entsprechen den von der Kommission vorgebrachten Gründen – sie schließen eine Lücke im Markt zwischen der KMU-Nachfrage nach finanzieller Unterstützung und dem Angebot und sollen auf „revolvierende“ Art und Weise umgesetzt werden, damit mehr Unternehmen unterstützt werden können. Als weitere Gründe wurden unter anderem der von ihnen geschaffene Zugang zur Expertise des Privatsektors, die höhere Effizienz von Finanzinstrumenten im Vergleich zu Darlehen sowie der „revolvierende Aspekt“ angeführt. Letzteres lässt sich jedoch nur bedingt nachweisen.

Ein weiteres Argument besagt, dass sich die „n+2“-Regel mit Hilfe von Finanzinstrumenten umgehen lässt, da die Mittel als ausgegeben erachtet werden, sobald sie einem Fonds zugeteilt werden. Nach wie vor trifft jedoch zu, dass sämtliche Mittel den Endbegünstigten bis Ende 2015 erreichen müssen, was sich in manchen Fällen problematisch gestaltet.

### **Gegenargumente gegen Finanzinstrumente**

In vielen Ländern gelten Finanzinstrumente als weniger geeignet für die Förderung von FTE und Innovation als Darlehen, insbesondere in Bezug auf kooperative Forschung sowie Forschungsnetzwerke. In anderen Bereichen wurde die Nutzung aufgrund der Komplexität, des Zeit- und Kostenaufwands, der geringen Nachfrage der Unternehmen sowie der Bevorzugung von Zuschüssen seitens Behörden, wenn bei einer Maßnahme finanzielle Erträge nicht im Vordergrund stehen, reduziert. Ferner ist die Auffassung weit verbreitet, dass die Kosten zur Einrichtung und Umsetzung von Finanzinstrumenten die entsprechenden Kosten von Zuschüssen übersteigen. Hierzu sind jedoch nicht viele Daten vorhanden.

### **Unterschiede in der Umsetzung von aus dem EFRE geförderten Finanzinstrumenten und privaten Programmen**

Die Umsetzung vieler mit EFRE-Mitteln geförderter Finanzinstrumente entspricht den privat finanzierten. Der Unterschied besteht lediglich in der Beschränkung auf KMU in bestimmten Sektoren und der Durchführung vor Ort in den betreffenden Regionen. Viele verfolgen jedoch weiter gesteckte Ziele in Einklang mit Zielen der Kohäsionspolitik, und die Gewährung von Mitteln unterliegt nicht ausschließlich finanziellen Erwägungen. Die Kontrolle über die Umsetzung seitens der durchführenden Behörden ist nach der Einrichtung in der Regel hingegen beschränkt. Ferner beziehen sich die Indikatoren zur Leistungsbemessung nur selten ausdrücklich auf die umfassenderen Ziele, sondern beschränken sich für gewöhnlich auf grundlegende Aspekte, wie etwa die Anzahl an unterstützten Unternehmen oder die Höhe bereitgestellter privater Gelder.

## Probleme bei der Nutzung von Finanzierungsinstrumenten

Die in Zusammenhang mit der Kofinanzierung von Finanzinstrumenten aus EFRE-Mitteln angeführten Hauptprobleme beziehen sich auf die Komplexität der Vorschriften sowie die unsichere Auslegung aufgrund mangelnder Klarheit. Diese Probleme bestehen trotz der Bemühungen der Kommission zur Beseitigung von Mehrdeutigkeiten fort und führen zu höheren Kosten bei der Programmeinrichtung, weswegen von der Nutzung Abstand genommen wird. Die Problematik wurde durch die Krise noch verstärkt, da Unternehmen zum einen vor Investitionen in Expansion zurückschreckten und die Bereitschaft privater Investoren, Gelder in Fonds zu stecken, zum anderen abgenommen hatte.

## Analyse von Finanzinstrumenten

Die Tatsache, dass aus EFRE-Mitteln finanzierte Programme in Zusammenhang mit Finanzinstrumenten erst seit kurzer Zeit in der EU durchgeführt werden, stellt den Hauptgrund dafür dar, dass nur wenige Analysen hierzu vorhanden sind, und auch zu mit öffentlichen Mitteln geförderten Programmen im Allgemeinen liegen nur geringfügig mehr Analysen vor. Die vorhandenen Analysen weisen weitgehend auf positive Auswirkungen auf die Leistung der geförderten Unternehmen hin, es sind jedoch nur wenige Belege für die Erreichung weiter gesteckter Ziele — zur Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors sowie zur regionalen Entwicklung — verfügbar.

## Weitere Herausforderungen und Handlungsvorschläge für den Gesetzgeber

Die Untersuchung zeigt diverse Herausforderungen auf, die es zu meistern gilt, um die Effizienz der Nutzung von EFRE-Mitteln für Finanzinstrumente in Zukunft zu steigern. Die Hauptschwierigkeit besteht in der Gewährleistung der Kompatibilität zwischen der Notwendigkeit, finanzielle Ertragsraten zu sichern, um privates Kapital anzuziehen und Mittel wiederverwenden zu können, sowie der Verfolgung weiter gefasster politischer Zielsetzungen. Es gilt, zu verhindern, dass diese weiter gefassten Zielsetzungen in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kohäsion, zu deren Unterstützung der EFRE ins Leben gerufen wurde, rein finanziellen Bestrebungen unterworfen werden.

Dies lässt sich anhand einer Reihe von Maßnahmen erreichen:

- Durchführen der erforderlichen Recherchen, um die Art und das Ausmaß der Lücken im Finanzmarkt genauer zu erfassen, die die Verfügbarkeit von Darlehen und Risikokapital für KMU einschränken und die sich durch eine öffentliche Unterstützung von Finanzinstrumenten schließen lassen könnten; hierzu muss unter anderem die vor der Einrichtung der Fonds im vorliegenden Zeitraum durchgeführte Analyse dahingehend aktualisiert werden, dass auch die Auswirkungen der Krise auf sowohl die Nachfrage als auch das Angebot an Finanzierung berücksichtigt wird,
- Untersuchen von Mitteln zur Sicherstellung, dass sich Ziele in Zusammenhang mit der regionalen Entwicklung, bei denen es sich ja um die „*raison d'être*“ des EFRE handelt, mit der Notwendigkeit vereinbaren lassen, dass Programme, insbesondere Risikokapitalfonds, umfangreich genug sind, um wirtschaftlich tragfähig zu sein, wozu auch eine mögliche Zusammenarbeit der Regionen zählt,

- Durchführen weiterer Analysen der Auswirkung von mit EFRE-Mitteln geförderten Finanzinstrumenten unterschiedlicher Art und zwar sowohl bezüglich der Leistung der geförderten Unternehmen als auch der weiter gefassten regionalen Zielsetzungen, um ein besseres Verständnis der besten Methoden zur Einrichtung und Umsetzung von Finanzinstrumenten zu schaffen und um Politikbereiche zu ermitteln, für die sie sich am besten eignen,
- Festlegen relevanter Indikatoren und Sammeln der dazugehörigen Daten, um eine aussagekräftige Leistungsbeurteilung von Finanzinstrumenten angesichts ihrer mannigfaltigen Zielsetzungen zu ermöglichen, ohne die KMU dabei über Gebühr verwaltungstechnisch zu belasten; zu solchen Indikatoren zählen beispielsweise: die Überlebensrate von geförderten neuen Unternehmen, das Wachstum geförderter KMU sowie das Ausmaß an Umstrukturierungen, das sich in Änderungen der Beschäftigungsaufteilung sowie der Wertschöpfung zwischen den Aktivitäten widerspiegelt,
- Verdeutlichen der Vorschriften, denen die Nutzung von mit EFRE-Mitteln geförderten Finanzinstrumenten unterliegt, um Ungewissheiten bei der Einrichtung und Umsetzung beizulegen; es müssen unter anderem folgende Fragen geklärt werden:
  - die Eignung von Umlaufkapital als Fördermittel
  - der nötige Umfang der Beteiligung des Privatsektors
  - die Möglichkeit zur Kombination von Finanzinstrumenten mit Darlehen, um Investitionen zu unterstützen
  - der Status öffentlicher Finanzierung in Relation zu privatem Kapital im Falle scheiternder Finanzierung
  - die Bedingungen, denen die Nutzung von Rückflüssen unterliegt,
- Erkunden von Möglichkeiten zur Senkung des mit der Einrichtung von Finanzinstrumenten verbundenen Zeit- und Kostenaufwands, was möglicherweise auch durch eine Zusammenarbeit der durchführenden Behörden in unterschiedlichen Regionen sowie den Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen bezüglich beispielsweise der Organisation von Programmen, ihrer Bekanntmachung und der Beurteilung der Nachfrage nach der von ihnen bereitgestellten Finanzierung, erzielt werden kann.

Wenn man bedenkt, dass die Förderung von Finanzinstrumenten mit EFRE-Mitteln noch relativ neu ist und das Interesse an den Finanzinstrumenten zunimmt, und wenn man die schwierigen Finanzierungsbedingungen, die wahrscheinlich weiterhin bestehen werden, berücksichtigt, ergibt sich sowohl die Notwendigkeit als auch die Chance, ihre Umsetzung und Auswirkungen im Detail zu beleuchten, um ein besseres Verständnis dafür zu schaffen, wo und wie sie sich am besten einsetzen lassen.