

EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 2

2012

FINANZINSTRUMENTE FÜR KMU  
MIT KOFINANZIERUNG AUS DEM  
EUROPÄISCHEN FONDS FÜR REGIONALE  
ENTWICKLUNG



DE





Sonderbericht Nr. 2 // 2012

# FINANZINSTRUMENTE FÜR KMU MIT KOFINANZIERUNG AUS DEM EUROPÄISCHEN FONDS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNG

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-Mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

## Sonderbericht Nr. 2 // 2012

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

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.  
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9237-485-3  
doi:10.2865/59083

© Europäische Union, 2012  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

# INHALT

Ziffer

## GLOSSAR

I–VIII **ZUSAMMENFASSUNG**

1–17 **EINLEITUNG**

4–5 **EU-KOHÄSIONSPOLITIK**

6 **FINANZTECHNISCHE MASSNAHMEN ZUGUNSTEN VON KMU, DIE VON DER EU AUSSERHALB DES KOHÄSIONSPOLITISCHEN RAHMENS GEFÖRDERT WERDEN**

7–11 **MIT EFRE-MITTELN GEFÖRDERTE FINANZTECHNISCHE MASSNAHMEN ZUGUNSTEN VON KMU**

12–17 **MECHANISMEN FÜR DEN EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN**

18–25 **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

26–115 **BEMERKUNGEN**

26–40 **QUALITÄT DER BEWERTUNGEN DES FINANZBEDARFS VON KMU**

29–30 2000–2006: IM ALLGEMEINEN KEINE BEWERTUNGEN

31–40 2007–2013: MANGELHAFTE BEWERTUNGEN

41–83 **ANGEMESSENHEIT DES EFRE-RAHMENS FÜR DEN EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN**

43–65 KEINE DIFFERENZIERUNGEN BEIM EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN

66–77 DIE AKTUELLE AUSGESTALTUNG DES EFRE BEEINTRÄCHTIGT EINE WIRTSCHAFTLICHE HAUSHALTSFÜHRUNG IM BEREICH DER FINANZINSTRUMENTE

78–83 DIE ÜBERWACHUNGS- UND INFORMATIONSSYSTEME DER KOMMISSION UND DER MITGLIEDSTAATEN SIND NICHT FÜR FINANZINSTRUMENTE AUSGELEGT

84–115 **WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER FINANZINSTRUMENTE**

85–93 WEITVERBREITETE VERZÖGERUNGEN

94–101 LEAKAGE-EFFEKTE

102–115 SCHLECHTE BILANZ DES EFRE BEI DER EINWERBUNG PRIVATER GELDER

**116–124    SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

**116–118    QUALITÄT DER BEWERTUNGEN DES FINANZBEDARFS VON KMU**

**119–121    ANGEMESSENHEIT DES EFRE-RAHMENS FÜR DEN EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN**

**122–124    WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER FINANZINSTRUMENTE**

**ANHANG I    –    MITTELBINDUNGEN UND ZAHLUNGEN FÜR FINANZINSTRUMENTE**

**ANHANG II    –    SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES KONZEPTS DER HEBELWIRKUNG BEI DEN  
FINANZINSTRUMENTEN BETEILIGUNGSKAPITAL, DARLEHEN UND GARANTIE**

**ANHANG III    –    BEISPIELE FÜR GEBRAUCHSFERTIGE INSTRUMENTE UND  
FINANZIERUNGSVEHIKEL**

**ANTWORTEN DER KOMMISSION**

# GLOSSAR

**Abwicklung:** Liquidation. Dieser Prozess umfasst die Veräußerung aller Vermögenswerte eines (Holding-)Fonds, die Auszahlung der Gläubiger, die Ausschüttung etwaiger verbleibender Vermögenswerte an die Kapitaleigner und sodann die Auflösung des Fonds.

**Beteiligungskapital:** Risikokapital, welches in Form eines Eigentumsanteils oder in gleichrangiger Form (z. B. Wandelanleihen oder nachrangige Darlehen) in ein Unternehmen investiert wird.

**Betriebskapital:** Kurzfristige Aktiva (kurzfristige Lagerbestände + Forderungen + Kassenmitteläquivalente + Kassenmittel) minus kurzfristige Passiva (kurzfristige Verbindlichkeiten + Vorauszahlungen) eines Unternehmens.

**CEB:** Entwicklungsbank des Europarates.

**CIP:** Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, siehe EIP.

**Darlehen:** Gewährung eines Geldbetrags an einen Darlehensnehmer, der den geliehenen Betrag mit Zinsen zurückzahlen muss.

**EBWE:** Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

**EFRE:** Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.

**EIB:** Europäische Investitionsbank.

**EIF:** Europäischer Investitionsfonds (besonderer Fonds der EIB-Gruppe, aus dem Beteiligungskapital und Garantien für KMU bereitgestellt werden).

**EIP:** Programm „Unternehmerische Initiative und Innovation“ – ein KMU-Förderprogramm der GD Unternehmen und Industrie, das einen Teil des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation bildet und unter der Aufsicht der GD Wirtschaft und Finanzen vom EIF verwaltet wird. Auf der Grundlage des Beschlusses Nr. 1639/2006/EG umfasst diese Beihilferegelung für KMU fünf Fazilitäten, von denen drei darauf ausgerichtet sind, KMU einen besseren Zugang zu Finanzmitteln zu verschaffen: die aus zwei Teilen bestehende Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU (GIF 1 und GIF 2) und die KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG). Diese Fazilitäten sind die Nachfolgeinstrumente der MAP-Fazilitäten (siehe unten).

**ERP:** Europäisches Wiederaufbauprogramm (*European Recovery Program*) – im Zusammenhang mit dieser Prüfung handelt es sich um das deutsche Sondervermögen aus der Marshallplan-Hilfe und dessen revolvingierende Fördermittel. Für das ERP gelten keine festen Förderzeiträume, und es wird nicht regional umgesetzt. Die Mittel dieses nationalen Evergreen-Fonds zugunsten deutscher Unternehmen sind revolvingierend, und verbleibende Mittel können nicht in Zuschüsse zurückverwandelt werden. Mit der treuhänderischen Verwaltung des ERP ist die KfW betraut; regionale Verwaltungsbehörden sind nicht an der Mittelverwaltung beteiligt. Weitere Informationen zum ERP und zum deutschen Sondervermögen aus der Marshallplan-Hilfe sind auf der Website der KfW abrufbar.

**ETF-Startkapitalprogramm:** Startkapitalprogramm für die Europäische Technologiefazilität (siehe MAP).

**Evergreen-Fonds:** Finanzinstrument oder Fonds ohne begrenzte Laufzeit.

**Finanzbedarf (auch: Finanzierungslücke):** Ungleichgewicht zwischen der Nachfrage nach Finanzmitteln und dem entsprechenden Angebot. Im Zusammenhang mit dieser Prüfung wird mit Finanzbedarf ausschließlich die Lücke im Bereich der verschiedenen Arten von Finanzinstrumenten für KMU in einem bestimmten EU-Gebiet bezeichnet.

**Finanzinstrumente (oder Finanzierungsinstrumente):** Von der Kommission verwendeter Begriff zur Bezeichnung verschiedener im Rahmen der Strukturfonds angebotener rückzahlbarer Instrumente für Verbesserungen in den Bereichen Finanzierung von KMU, Stadtentwicklung und Energieeffizienz. Im Zusammenhang mit dieser Prüfung handelt es sich um die Instrumente Beteiligungskapital, Darlehen und Garantien für KMU.

**Finanzinstitut:** Unternehmen, dessen Finanzdienstleistungen seine wichtigste Tätigkeit sind, wie beispielsweise die Entgegennahme von Einlagen, das Anlegen von Mitteln oder der Wertpapierhandel. Alle Finanzinstitute sind Finanzintermediäre.

**Finanzintermediär:** Einrichtung, die zwischen Finanzierungsquellen und Stellen mit Kapitalbedarf als Vermittler fungiert (z. B. Bank, Holding-Fonds, Fonds).

**Fonds:** Getrenntes Portfolio von Finanzinstrumenten, das von einem oder mehreren Fondsverwaltern gemäß bestimmten Investitionsstrategien und -zielen verwaltet wird. Ein Fonds kann als eigenständige rechtliche Einheit oder als gesonderter Finanzierungsblock innerhalb eines bestehenden Finanzinstituts errichtet werden. Seine Buchführung und Operationen werden getrennt verwaltet.

**Fondsverwalter:** Komplementär oder Stelle, der/die für die Umsetzung der für einen Holding-Fonds festgelegten Investitionsstrategie und die Verwaltung seines Portfolios von Finanzinstrumenten zuständig ist, wobei er/sie den vertraglichen Bestimmungen Rechnung zu tragen hat.

**Garantie:** Im Zusammenhang mit dieser Prüfung eine Erklärung, durch die sich ein Garant (der Garantiefonds) gegenüber einem Finanzintermediär, der ein Darlehen an ein KMU vergeben hat, verpflichtet, im Fall des Schuldnerausfalls zu einem zuvor festgesetzten Garantiesatz für das geschuldete Kapital nebst Zinsen einzustehen. Bei einer Garantie verbleibt immer ein Teil des Risikos beim Gläubiger, während das KMU weiterhin für das Darlehen haftbar ist. Garantien können – müssen jedoch nicht – bereits auf erste Anforderung zahlbar sein.

**GD:** Generaldirektion.

**GIF:** Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU (siehe EIP).

**Hebelwirkung:** Im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung wird mit Hebelwirkung beschrieben, welches Volumen an öffentlichen und privaten Finanzmitteln pro Euro ausgezahlter öffentlicher Mittel (der EU und der Mitgliedstaaten) für die Finanzierung von KMU bereitgestellt und ausgezahlt wurde. **Anhang II** enthält eine schematische Darstellung, wie bei den wichtigsten Arten von Finanzinstrumenten eine Hebelwirkung erreicht wird und wie das Konzept der Hebelwirkung im EFRE-Kontext zu verstehen ist.

**Holding-Fonds:** Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit mit einer die Kontrolle begründenden Beteiligung an mehreren Tochter-Beteiligungs-, Garantie- oder Darlehensfonds.

**ISME:** Innovatives KMU, das im Bereich der Hochtechnologie tätig ist.

**JEREMIE:** *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* (Gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen) – eine Initiative der Kommission und der EIB-Gruppe zur Finanzierung von KMU unter ausschließlicher Verwendung von Strukturfondsmitteln.

**KfW:** Die Kreditanstalt für Wiederaufbau ist Deutschlands Entwicklungsbank, die u. a. im Bereich der Finanzierung von KMU tätig ist. Insbesondere als Auftragnehmerin der Entwicklungsbank des Europarates agiert sie als internationales Finanzinstitut auf dem mittel- und osteuropäischen Finanzmarkt für KMU.

**KMU:** Kleine und mittlere Unternehmen (nach der Definition der Kommission). Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 fallen darunter auch alle Kleinbetriebe.



**Kritische Masse:** Betrag, der entsprechend dem Verhältnis zwischen Fondsvolumen und Rendite berechnet wird. Bei größeren Investitionen wird möglicherweise eine bessere Investitionsrendite erzielt, und die Transaktionskosten sind im Allgemeinen niedriger.

**Leakage-Effekt:** Die Auswirkungen, welche den Betrag verringern, der für die Bereitstellung von Finanzinstrumenten an KMU zur Verfügung steht.

**MAP:** Mehrjahresprogramm für Unternehmen und unternehmerische Initiative – ein auf KMU ausgerichtetes Programm der GD Unternehmen und Industrie, das unter Aufsicht der GD Wirtschaft und Finanzen vom EIF verwaltet wird. Gemäß der Entscheidung Nr. 2000/819/EG, geändert durch die Entscheidung Nr. 1776/2005/EG, wurde dieses Programm über zwei vom EIF verwaltete KMU-Fazilitäten umgesetzt: das Startkapitalprogramm für die Europäische Technologiefazilität (Wagniskapital, „ETF-Startkapitalprogramm“) und die KMU-Bürgschaftsfazilität (Garantien, „SMEG“). Nachfolgeprogramm des MAP ist das CIP/EIP (siehe oben).

**Mezzanine:** Form der hochverzinslichen Fremdfinanzierung, die oft bei fremdfinanzierten Übernahmen angewandt wird und oft mit einem Bezugsrecht oder einer Option auf Unternehmensanteile zu Vorzugssätzen verbunden ist. Eine Mezzanine-Finanzierung erfolgt oft in Form nachrangiger Wandelanleihen.

**Mikrokredit:** Im Zusammenhang mit dieser Prüfung ein Darlehen geringen Umfangs (in der Regel bis zu 25 000 Euro), das an (von der EU als solche definierte) Kleinstunternehmen vergeben wird. In der Regel wird diesen außerdem kostenlose Unternehmensberatung sowie Betreuung zuteil.

**MOITAL:** *Ministry of Industry, Trade and Labour of the State of Israel* (Ministerium für Industrie, Handel und Arbeit des Staates Israel).

**NUTS:** Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik – ein von Eurostat definierter Standardbegriff. Im EFRE-Kontext verwendet die Kommission die sogenannten NUTS-2-Regionen.

**Öffentliche Finanzmittel:** Im Zusammenhang mit dieser Prüfung und in Einklang mit den Strukturfondsverordnungen jeglicher öffentlicher Beitrag zur Finanzierung finanztechnischer Maßnahmen, der aus dem Haushalt der EU, des Mitgliedstaats oder regionaler und lokaler Behörden stammt, sowie alle ähnlichen Ausgaben.

**Pari-passu-Behandlung:** Rechtsbegriff, der ausdrückt, dass zwei oder mehr Finanzinstrumente hinsichtlich der Rückzahlungsrechte gleichrangig behandelt werden. Das Gegenteil einer Pari-passu-Behandlung ist eine Vorzugsbehandlung von Investoren/des privaten Sektors.

**Revolvierend:** Der Sachverhalt, dass Beiträge zu Finanzinstrumenten nach einer ersten Verwendung zurückgezahlt und erneut eingesetzt werden.

**SBIC:** *Small Business Investment Companies Program* (SBIC, Programm zur Förderung von auf Investitionen in kleine Unternehmen spezialisierte Anlagegesellschaften. Das SBIC ist eines der von der US-amerikanischen Behörde für Kleinunternehmen (*Small Business Administration*, SBA) angebotenen Finanzhilfeprogramme. Es wurde 1958 vom US-Kongress aufgelegt, um die Lücke zwischen dem Kapitalbedarf von Unternehmern und den traditionellen Finanzierungsquellen zu schließen. Das Besondere an der Programmstruktur besteht darin, dass es sich bei den auf Investitionen in Kleinunternehmen spezialisierten Anlagegesellschaften um von der SBA zugelassene und reglementierte private Investmentfonds handelt, die privat verwaltet werden und ihr eigenes Kapital sowie mit einer SBA-Garantie aufgenommene Darlehen für Beteiligungs- oder Kreditfinanzierungen in dafür infrage kommenden Kleinunternehmen einsetzen. Dieser staatlich geförderte Dachfonds investiert langfristig Kapital in private, privat verwaltete Wertpapierfirmen (Lizenzinhaber). Die SBA investiert nicht direkt über das SBIC-Programm in Kleinunternehmen. Die Unterstützung wird ohne regionale Differenzierung geleistet.

**Schuldnerausfall:** Im Zusammenhang mit dieser Prüfung der Sachverhalt, dass ein KMU ein gewährtes Darlehen nicht zu den vertraglich festgelegten Bedingungen zurückzahlen kann. Bei Garantien tritt der Schuldnerausfall in dem Moment ein, in dem eine Garantie in Anspruch genommen wird und der Garantiefonds, der Rückgarantiefonds oder beide die Zahlung der ausstehenden Beträge übernehmen.

**SMEFF (SME Finance Facility):** KMU-Finanzierungsfazilität im Rahmen des Phare-Programms der GD Erweiterung („Polen und Ungarn: Hilfe zur Restrukturierung der Wirtschaft“).

**Unternehmensübertragung:** Übertragung eines Unternehmens, eines Betriebs oder eines Unternehmens- oder Betriebsteils durch den Inhaber auf eine andere Person.

**Verbleibende Mittel:** Beitrag aus dem öffentlichen Sektor, der zur Unterstützung von KMU eingesetzt wurde und nach der Rückzahlung erneut zur Unterstützung von KMU eingesetzt werden kann.

**Verwaltungsbehörde:** Die mitgliedstaatliche Behörde, die die Strukturfondsmittel (u. a. die EFRE-Mittel) im Namen des Mitgliedstaats verwaltet.

**Verwaltungskosten:** Im Zusammenhang mit dieser Prüfung sind Verwaltungskosten alle Kosten, die vom Finanzintermediär oder vom KMU im Zusammenhang mit der Verwaltung von Finanzinstrumenten getragen werden. Zu einer nicht erschöpfenden Liste solcher Kosten gehören Vermittlungsgebühren, Garantiegebühren, Bearbeitungsgebühren, Mitgliedsgebühren, Überwachungsgebühren, leistungsabhängige Gebühren, Abwicklungsgebühren sowie Gemeinkosten des Fondsverwalters. Zinsen und Dividenden werden nicht zu den Verwaltungskosten gezählt.

**Vorzugsbehandlung von Investoren:** Im Zusammenhang mit dieser Prüfung wird dieser Begriff verwendet, um den Sachverhalt zu beschreiben, dass der öffentliche Sektor keine Pari-passu-Behandlung erfährt, da der private Sektor (z. B. Geschäftsbanken oder private Investoren) bevorzugt wird. Dies bedeutet, dass der öffentliche Sektor hinsichtlich der Rückzahlungsrechte nachrangig behandelt wird.

**Wagniskapital:** Eine besondere Form der Beteiligung, die neuen, kleinen oder risikoreichen nicht börsennotierten Unternehmen vorgeboten wird.

**Zuschuss:** Nicht rückzahlbare Beteiligung aus dem EU-Haushalt oder aus dem Haushalt einer öffentlichen Stelle eines Mitgliedstaats, wird auch als „öffentlicher Zuschuss“ bezeichnet.

# ZUSAMMENFASSUNG

## **I.**

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bilden das Rückgrat der EU-Wirtschaft und sorgen für Beschäftigung, Innovation und Wohlstand. KMU können sich jedoch Finanzierungsengpässen ausgesetzt sehen, weil sie ihren Finanzbedarf zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht in der benötigten Form und Höhe decken können.

## **II.**

Die Europäische Union (EU) unterstützt unternehmerische Initiative hauptsächlich im Rahmen ihrer Unternehmens- und ihrer Kohäsionspolitik.

## **III.**

Im Rahmen der Kohäsionspolitik werden in erster Linie Zuschüsse gewährt und im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zunehmend Finanzinstrumente eingesetzt.

## **IV.**

Finanzinstrumente sind rückzahlbare und revolvingende Instrumente, die immer wieder neuen KMU in aufeinanderfolgenden Zyklen zugutekommen.

## **V.**

Der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag auf den EFRE-kofinanzierten finanztechnischen Maßnahmen der Programmplanungszeiträume 2000-2006 und 2007-2013. Die Prüfungsfeststellungen basieren auf der direkten Überprüfung einer Stichprobe von Projekten sowie der Untersuchung der Verwaltungs-, Überwachungs- und Informationssysteme der Kommission und der Mitgliedstaaten.

## **VI.**

Hauptziel der Prüfung war es zu bewerten, ob die EFRE-Ausgaben für finanztechnische Maßnahmen zugunsten von KMU wirksam und effizient waren.

# ZUSAMMENFASSUNG

## VII.

Der Hof stellte fest, dass Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen durch erhebliche Unzulänglichkeiten beeinträchtigt wurden, was insbesondere auf die Unangemessenheit des derzeitigen verordnungsrechtlichen Rahmens für die Strukturfonds zurückzuführen war:

- a) Wenn überhaupt vorhanden, wiesen die Bewertungen des Finanzbedarfs von KMU gravierende Mängel auf.
- b) Die ursprünglich für Zuschüsse konzipierten Strukturfondsverordnungen weisen vier erhebliche Schwachstellen auf, da die Besonderheiten von Finanzinstrumenten nicht berücksichtigt werden (siehe Ziffer 119).
- c) Ehe die Mittel die KMU erreichten, traten beträchtliche Verzögerungen auf. Außerdem erzielte der EFRE im Vergleich mit anderen EU-Programmen für KMU schlechtere Ergebnisse bei der Einwerbung privater Investitionen.

## VIII.

Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:

- a) Bei der Regelung finanztechnischer Maßnahmen sollten die Verwaltungsbehörden sicherstellen, dass ihr Vorschlag durch eine von der Qualität her ausreichende Bewertung des Finanzbedarfs von KMU einschließlich einer quantifizierten Analyse der Finanzierungslücke gebührend untermauert ist.
- b) Bei der Genehmigung operationeller Programme, die finanztechnische Maßnahmen umfassen, sollte die Kommission die Übereinstimmung dieser Programme mit der Bewertung des Finanzbedarfs von KMU überprüfen und sich von der Qualität dieser Bewertung überzeugen.
- c) Bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für Strukturfondsverordnungen sollten der Gesetzgeber und die Kommission die in diesem Bericht aufgeführten spezifischen Schwachstellen beseitigen (siehe Ziffern 48-77). Generell sollten der Gesetzgeber und die Kommission einen angemesseneren verordnungsrechtlichen Rahmen schaffen, um zu verhindern, dass Ausgestaltung und Umsetzung finanztechnischer Maßnahmen durch die Unzulänglichkeiten der Strukturfonds-Rahmenverordnungen, geografische Beschränkungen und eine Verteilung nach dem Gießkannenprinzip beeinträchtigt werden.

- d) Die Kommission sollte speziell für Finanzinstrumente ein zuverlässiges und technisch robustes Überwachungs- und Bewertungssystem schaffen. Dadurch sollte erreicht werden, dass die Finanzinstrumente im Rahmen der Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfungsverfahren der Kommission von reinen Zuschüssen getrennt werden und die tatsächlich an KMU ausgezahlten Beträge klar erkennbar sind. Insbesondere sollten sich Kommission und Mitgliedstaaten auf eine kleine Zahl messbarer, relevanter, spezifischer und einheitlicher Ergebnisindikatoren für Finanzinstrumente einigen.
- e) Die Kommission sollte die Möglichkeit prüfen, den Mitgliedstaaten gebrauchsfertige Finanzierungsstrukturen und -instrumente für KMU zur Verfügung zu stellen (z. B. Zuschüsse mit Rückzahlung von Ertragsanteilen (*royalties*) oder spezialisierte Anlagevehikel), um die Durchführung zu beschleunigen und die Verwaltungskosten zu verringern.
- f) Die Mitgliedstaaten sollten mit Unterstützung der Kommission dafür sorgen, dass alle vom EFRE kofinanzierten Finanzinstrumente für KMU in ein einziges operationelles Programm je Mitgliedstaat aufgenommen werden. Dadurch würde der Planungsprozess rationalisiert und einer der zentralen Verzögerungsfaktoren ausgeschaltet.
- g) Abgesehen von einer Definition der Konzepte „Hebelwirkung“ und „revolvierende Mittel“ sowie einer entsprechenden Begriffsbestimmung in den Strukturfondsverordnungen sollte die Kommission es zur Bedingung machen, dass je nach Art des Holding-Fonds oder Fonds vertraglich verbindliche Mindesthebelwirkungen, Mindestzeiträume, in denen Mittel revolvieren, sowie für die Berechnung von Indikatoren für die Hebelwirkung zugrunde zu legende Daten festgelegt werden.
- h) Sollten sich die vorstehenden Empfehlungen nicht innerhalb des kohäsionspolitischen Rahmens umsetzen lassen, fordert der Hof den Gesetzgeber und die Kommission auf, alternative Wege einer KMU-Förderung mithilfe finanztechnischer Maßnahmen in Erwägung zu ziehen. In einem solchen Fall sollten derartige Maßnahmen entweder im Rahmen zentral von der Kommission verwalteter Programme, über von ihr in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten verwaltete spezialisierte Anlagevehikel oder direkt von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

# EINLEITUNG

1. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)<sup>1</sup> bilden das Rückgrat der EU-Wirtschaft, da sie 99 % aller Unternehmen ausmachen<sup>2</sup>. Für Investitionen in KMU werden auf den Finanzmärkten aber nur zögerlich Mittel bereitgestellt, denn KMU gelten, insbesondere wenn sie auf innovativen Märkten tätig sind (ISME), als risikoreicher als Großunternehmen.
2. Nach Angaben des *Observatory of European SMEs* (Beobachtungsnetz der europäischen KMU)<sup>3</sup> stellt der begrenzte Zugang zu Finanzmitteln für die KMU in Europa ein Problem dar. Diese Lage hat sich durch die jüngsten Finanzkrisen, durch die einige Mitgliedstaaten besonders hart getroffen wurden, noch verschlimmert.
3. Da dem öffentlichen Sektor bei der Unterstützung von KMU und insbesondere bei der Bereitstellung angemessener Finanzmittel eine wichtige Rolle zukommt, verschafft die Kommission den Unternehmen auf verschiedenen Wegen Zugang zu Finanzmitteln.

## EU-KOHÄSIONSPOLITIK

4. Ziel der EU-Kohäsionspolitik ist es, durch den Abbau von Unterschieden im Entwicklungsstand der einzelnen Regionen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu stärken. Im Rahmen der Kohäsionspolitik ist ausdrücklich vorgesehen, dass der EFRE dazu beitragen kann, KMU Zugang zu Finanzmitteln zu verschaffen. Hierzu werden überwiegend einmalige Zuschüsse vergeben, die von Natur aus vom Empfänger nicht zurückgezahlt zu werden brauchen.
5. Seit dem EFRE-Programmplanungszeitraum 2000-2006 und in noch stärkerem Maße seit Beginn des EFRE-Programmplanungszeitraums 2007-2013 setzen die Kommission und die meisten Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik Finanzinstrumente (rückzahlbare Instrumente) ein. Im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung wird analysiert, wie sich diese Finanzinstrumente entwickelt haben.

<sup>1</sup> Der Begriff KMU entspricht in diesem Bericht der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36). Ein KMU ist ein Unternehmen, das weniger als 250 Personen beschäftigt und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erzielt und/oder dessen Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen Euro beläuft. Ein weiteres Kriterium lautet, dass es sich um ein eigenständiges Unternehmen handeln muss.

<sup>2</sup> „Energieschub für KMU“ (Magazin Unternehmen & Industrie der Kommission vom 12.2.2009) und KOM(2005) 551 endg. vom 10. November 2005.

<sup>3</sup> Analytischer Bericht des *Observatory of European SMEs*, November 2006 – Januar 2007, Flash Eurobarometer.

## **FINANZTECHNISCHE MASSNAHMEN ZUGUNSTEN VON KMU, DIE VON DER EU AUSSERHALB DES KOHÄSIONSPOLITISCHEN RAHMENS GEFÖRDERT WERDEN**

- 6.** Da Sicherung und Verbesserung des Zugangs von KMU zu Finanzmitteln von derart großer Bedeutung sind, setzt sich die EU hauptsächlich auf zweierlei Arten dafür ein, dass KMU Finanzmittel erlangen:
- a) Entwicklung spezifischer Programme, nämlich des Mehrjahresprogramms für Unternehmen und unternehmerische Initiative (MAP) und seines Nachfolgeprogramms „Unternehmerische Initiative und Innovation“ (EIP): Zusammen genommen beläuft sich das Finanzvolumen des MAP und des EIP im Zeitraum 2001-2013 auf 1,6 Milliarden Euro. Die Programme werden vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) durchgeführt. Die im Rahmen des MAP und des EIP eingerichtete KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG) war jüngst Gegenstand einer Prüfung des Hofes<sup>4</sup>;
  - b) Durchführung von Darlehensprogrammen durch die Europäische Investitionsbank (EIB), die sich im Zeitraum 2001-2010 auf rund 70 Milliarden Euro beliefen und den Zugang von KMU zu Finanzmitteln verbessern sollen: Diese Programme werden hauptsächlich mit Mitteln der EIB finanziert, ohne dass EU-Haushaltsmittel eingesetzt werden<sup>5</sup>.

## **MIT EFRE-MITTELN GEFÖRDERTE FINANZTECHNISCHE MASSNAHMEN ZUGUNSTEN VON KMU**

- 7.** In den letzten beiden Programmplanungszeiträumen hat die Kommission im Rahmen der Kohäsionspolitik rückzahlbare Formen der Unterstützung durch Finanzinstrumente gefördert. Nach Angaben der Kommission wurden für finanztechnische Maßnahmen in den Mitgliedstaaten EU-Haushaltsmittel in Höhe von rund 12 Milliarden Euro gebunden<sup>6</sup>: 1,6 Milliarden Euro für den Zeitraum 2000-2006 und 10,4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2007-2013. Davon wurden 1,5 bzw. 7,9 Milliarden Euro an Holding-Fonds oder Fonds, die zu Finanzinstrumenten beitragen, ausgezahlt.

<sup>4</sup> Ziel der Prüfung des Hofes in Bezug auf die KMU-Bürgschaftsfazilität (Sonderbericht Nr. 4/2011) war die Bewertung der Wirksamkeit dieser Fazilität (SMEG, siehe **Glossar**), wobei insbesondere ihre Konzeption und Planung, die Verwaltung der mit der Fazilität verbundenen Operationen sowie das Erreichen ihrer Ziele betrachtet wurden. Der Hof gelangte zu dem Ergebnis, dass der Rahmen für die Verwaltung der laufenden Operationen zweckmäßig ist. Der vollständige Bericht ist auf der Website des Hofes (<http://eca.europa.eu>) abrufbar.

<sup>5</sup> Auf der Grundlage der folgenden EIB-Dokumente konsolidierte Schätzung: *SME Consultation 2007/2008* von Mai 2008, Jahresbericht 2006 von Juni 2007 und Jahresbericht 2010 von Mai 2011.

<sup>6</sup> Der Datenbank SFC entnommene Beträge, Europäische Kommission, 8. Juni 2011.

8. Bei den Zahlen handelt es sich um Richtwerte, die mit Vorsicht zu betrachten sind<sup>7</sup>. Dies gilt insbesondere für den Programmplanungszeitraum 2007-2013<sup>8</sup> und liegt in erster Linie daran, dass die Kommission nicht über detaillierte Angaben zur Mittelausstattung von Finanzinstrumenten verfügt<sup>9</sup>. Überdies ist nicht bekannt, inwieweit die an Holding-Fonds und Fonds überwiesenen Beträge tatsächlich kleinen und mittleren Unternehmen zugutegekommen sind.
9. **Anhang I** enthält einen Überblick über die auf die beiden Programmplanungszeiträume entfallenden Gesamtbeträge.
10. Gemäß der derzeit geltenden Verordnung<sup>10</sup> können Finanzinstrumente für drei Zwecke eingesetzt werden: zur Unterstützung von Unternehmen (hauptsächlich KMU), für Stadtentwicklungsprojekte und zur Förderung von Energieeffizienz.
11. In derselben Verordnung ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten den EIF auf drei verschiedene Arten in die Durchführung von Finanzinstrumenten einbeziehen können:
- zur Vorbereitung von Bewertungen des Finanzbedarfs von KMU;
  - als Holding-Fonds (dies ist gegenwärtig in acht Mitgliedstaaten und drei Regionen der Fall<sup>11</sup>);
  - als Berater nationaler oder regionaler Behörden.

## MECHANISMEN FÜR DEN EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN

12. Die Durchführung von Programmen, über die Unternehmen Zugang zu Finanzmitteln erhalten, erfordert die aktive Mitwirkung von Finanzintermediären, die öffentliche Mittel in Finanzinstrumente für KMU umwandeln. Zusätzliche Mittel aus dem privaten Sektor können die öffentlichen Mittel ergänzen, wodurch sich der für Investitionen in KMU verfügbare Gesamtbetrag erhöht; dies wird vom Hof als Hebelwirkung bezeichnet. **Anhang II** enthält schematische Darstellungen, in denen die Hebelwirkung bei den einzelnen Arten von Finanzinstrumenten erläutert wird.

<sup>7</sup> Die Kommissionsdienststellen wiesen darauf hin, dass die Mitgliedstaaten die Vorschriften für die Klassifizierung der Mittelzuweisungen falsch ausgelegt und deshalb möglicherweise andere Finanzierungsformen als Finanzinstrumente einbezogen haben.

<sup>8</sup> In diesem Zeitraum gehören zu den Finanzinstrumenten auch Instrumente für Unternehmen, auf die die KMU-Definition der EU nicht zutrifft, sowie Stadtentwicklungsprojekte und Projekte im Bereich Energieeffizienz.

<sup>9</sup> Siehe Ziffer 4.32 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2010.

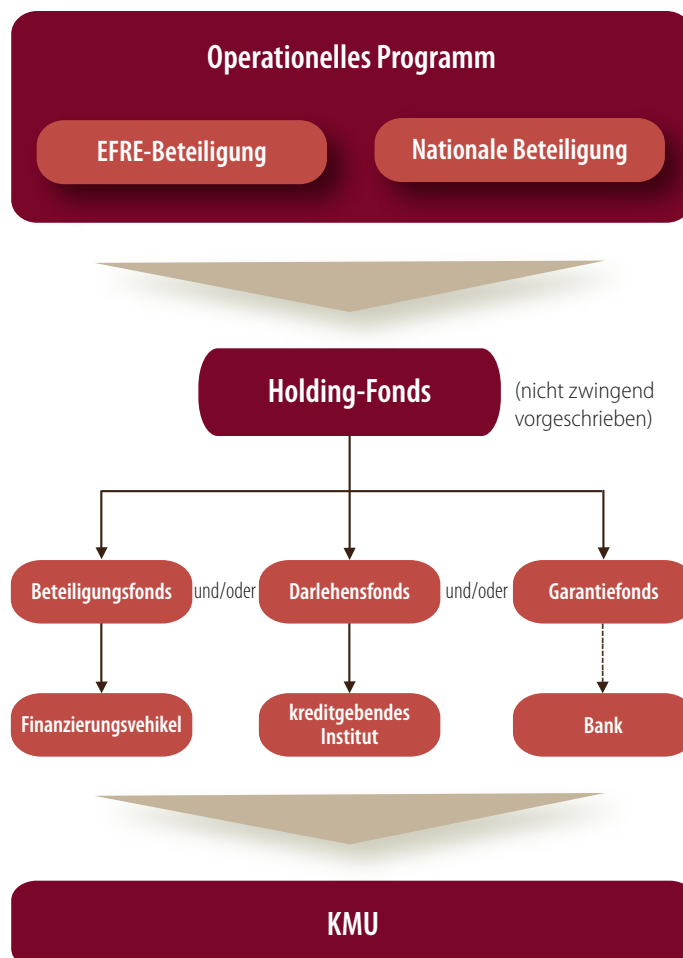
<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

<sup>11</sup> Der EIF ist derzeit als Holding-Fonds-Verwalter in Bulgarien, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei sowie in der französischen Region Languedoc-Roussillon und den italienischen Regionen Kampanien und Sizilien tätig.

13. Der größte Teil der Beiträge aus den operationellen Programmen fließt an einen ausgewählten (vom EIF, nationalen Einrichtungen oder anderen Stellen verwalteten) Holding-Fonds und von dort an ausgewählte zwischen-geschaltete Stellen (siehe die **Abbildung**). Die andere Möglichkeit besteht darin, dass die Mittel direkt an ausgewählte Finanzintermediäre überwiesen werden. Im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten sind die Finanzintermediäre die Begünstigten und die KMU die Endempfänger.

# ABBILDUNG

## MITTELFLUSS VOM OPERATIONELLEN PROGRAMM BIS HINUNTER ZUR KMU-EBENE (VEREINFACHTE DARSTELLUNG)





- 14.** Es gibt drei Hauptarten von Finanzinstrumenten: Beteiligungskapital, Darlehen und Garantien. Alle drei Instrumente kommen für eine EFRE-Kofinanzierung in Betracht, wobei allerdings EU- und nationale Förderfähigkeitsregeln (z. B. in Bezug auf Unternehmensübertragungen, Betriebskapital oder staatliche Beihilfen) eingehalten werden müssen.
- 15.** Im Fall von Beteiligungskapital und Darlehen ist vorgesehen, dass die durch den Verkauf von Beteiligungen oder den Schuldendienst erzielten Erträge wiederverwendet werden, um zusätzliche Finanzinstrumente für andere KMU zu finanzieren; dies wird als revolvingender Effekt bezeichnet.
- 16.** Im Fall von Garantien entstehen nur bei einem Schuldnerausfall tatsächliche Ausgaben. Tritt kein Schuldnerausfall ein, können die bereitgestellten Beträge bei Erfüllung der geltenden Vertragsbedingungen freigegeben werden.
- 17.** Verschiedenen in jüngster Zeit veröffentlichten Strategiepapieren der Kommission ist zu entnehmen, dass die Finanzinstrumente aller Voraussicht nach im nächsten Programmplanungszeitraum weiterentwickelt werden<sup>12</sup>. Tatsächlich betrachtet die zuständige Generaldirektion der Kommission, die GD Regionalpolitik, die Hebelwirkung und die revolvingenden Effekte als die Hauptvorteile von Finanzinstrumenten gegenüber Zuschüssen. Außerdem werden oft folgende weitere Vorteile von Finanzinstrumenten ins Feld geführt:
- a) Sie ermöglichen eine nachhaltige Finanzierung von KMU zu marktgerechten Konditionen.
  - b) Öffentliche Behörden und KMU können auf diesem Weg ihr finanztechnisches Fachwissen erweitern.
  - c) Im Vergleich zu Zuschüssen können höhere Mittel zur Vorausfinanzierung von KMU-Investitionsprojekten bereitgestellt werden.

<sup>12</sup> KOM(2010) 700 endg. vom 19. Oktober 2010 – Überprüfung des EU-Haushalts, S. 4 und 20; Managementplan 2010 der GD Regionalpolitik vom 10. Mai 2010 (endgültige Fassung), S. 6-7; fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt von November 2010 (vorläufige Fassung), S. xv-xvi und S. 213-218.

# PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

18. Hauptziel der Prüfung war es zu bewerten, ob die EFRE-Ausgaben für Finanzinstrumente<sup>13</sup> zugunsten von KMU wirksam und effizient waren.
19. Der Hof untersuchte die Wirksamkeit und Effizienz anhand folgender zentraler Aspekte:
  - a) Qualität der Bewertungen des Finanzbedarfs von KMU,
  - b) Angemessenheit des EFRE-Rahmens für den Einsatz von Finanzinstrumenten,
  - c) Wirksamkeit und Effizienz der Finanzinstrumente.
20. Die Prüfung fand bei der Kommission und in fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Ungarn, Portugal, Slowakei und Vereinigtes Königreich) statt. Den Zahlenangaben der Kommission zufolge entfielen auf diese fünf Mitgliedstaaten rund 46 % bzw. 30 % der EFRE-**Zuweisungen** für Finanzinstrumente in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2007-2013. Bei der Auswahl dieser Mitgliedstaaten wurde auf die Abdeckung eines ausreichend breiten Spektrums von Finanzinstrumenten und Finanzierungsstrukturen sowie geografische Ausgewogenheit geachtet.
21. Bewertet wurde eine Stichprobe von 34 mit EFRE-Mitteln kofinanzierten Vorhaben, von denen 24 auf den Programmplanungszeitraum 2000-2006 und zehn auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 entfielen. **Anhang I** vermittelt einen Überblick über die Gesamtbeträge der im Rahmen dieses Berichts behandelten Mittelbindungen und Zahlungen einschließlich ihres jeweiligen Anteils an den aus dem EFRE bereitgestellten Gesamtmitteln.

<sup>13</sup> Im Zusammenhang mit dieser Prüfung sind mit diesen Instrumenten Beteiligungskapital, Darlehen und Garantien für KMU gemeint (siehe **Glossar**).

22. Die Prüfungsarbeit umfasste die Durchsicht von Unterlagen sowie Zusammenkünfte mit Vertretern verschiedener öffentlicher Behörden und Finanzintermediäre, die für die Konzeption, Durchführung und Verwaltung von Finanzierungsmaßnahmen und Finanzinstrumenten für KMU zuständig waren.
23. Weitere Prüfungsnachweise wurden im Verlauf von Prüfungen der Rechnungsführung zusammengestellt, die von der Kommission oder vom Europäischen Rechnungshof („der Hof“) in den beiden Programmplanungszeiträumen durchgeführt wurden, sowie bei Prüfungen von Unterlagen und Unterredungen mit der Kommission und dem EIF<sup>14</sup>.
24. Die Prüfungsarbeit beim EIF bezog sich auf zwei der drei Arten von Dienstleistungen, die der Fonds im Zusammenhang mit den finanztechnischen Maßnahmen zugunsten von KMU erbrachte, nämlich die Bewertung des Finanzbedarfs von KMU und die Übernahme der Funktion eines Holding-Fonds.
25. Im Rahmen seiner vergleichenden Bewertung (Benchmarking) betrachtete der Hof bestimmte Programme mit internationaler Reputation<sup>15</sup> sowie einige bei zentral verwalteten EU-Programmen<sup>16</sup> festgestellte Vergleichsparameter als vorbildlich. Abgesehen vom allgemeinen Ziel des räumlichen Zusammenhalts basieren all diese Programme auf einer ähnlichen Interventionslogik wie die im Rahmen der Kohäsionspolitik durchgeführten Programme, über die KMU Zugang zu Finanzmitteln erhalten. Allen ist gemeinsam, dass Wirtschaftswachstum herbeigeführt und Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, indem Finanzinstrumente eingesetzt werden, damit sich Unternehmen entwickeln können.

<sup>14</sup> Infolgedessen wurde eine Reihe zusätzlicher Bemerkungen in Bezug auf Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Polen und das Vereinigte Königreich vorgelegt.

<sup>15</sup> Das ERP in Deutschland, die Programme des MOITAL in Israel und das SBIC in den USA, siehe auch **Anhang III**.

<sup>16</sup> Das ETF-Startkapitalprogramm und die Fazilität GIF für Beteiligungskapital, die KMU-Finanzierungsfazilität (SMEFF) für Darlehen und die KMU-Bürgschaftsfazilität für Garantien.

## BEMERKUNGEN

### QUALITÄT DER BEWERTUNGEN DES FINANZBEDARFS VON KMU

- 26.** Infolge des als Finanzbedarf oder Finanzierungslücke bezeichneten Ungleichgewichts zwischen der Nachfrage nach den unterschiedlichen Arten von Finanzinstrumenten für KMU und dem entsprechenden Angebot sind öffentliche Interventionen auf dem Markt erforderlich. Zur wirksamen Deckung der tatsächlichen Finanzierungsbedürfnisse von KMU sollten die EFRE-Maßnahmen auf einer fundierten Bewertung des Finanzbedarfs basieren<sup>17</sup>.
- 27.** Der Hof prüfte die Qualität der Bewertungen des Finanzbedarfs und analysierte dabei insbesondere, ob folgende Punkte zutrafen:
- a) Es wurde ermittelt, ob und in welchem Maße die öffentliche Hand im Hinblick auf die Entwicklung finanztechnischer Maßnahmen für KMU tätig werden sollte.
  - b) Zwischen den Bewertungen und den einschlägigen operationellen Programmen bestand ein Zusammenhang.
  - c) Die Bewertungen wurden allen relevanten Akteuren früh genug zur Verfügung gestellt.
- 28.** Obwohl alle EIF-Bewertungen des Finanzbedarfs nach einer Standardmethode (d. h. einem einheitlichen Schema) durchgeführt wurden, waren deutliche Qualitätsunterschiede festzustellen. Der Hof gelangte jedoch zu dem Ergebnis, dass die EIF-Bewertung des Finanzbedarfs in Schweden ein Beispiel für vorbildliche Verfahren darstellt, und verwendete diese Bewertung als Maßstab (siehe **Kasten 1**).

<sup>17</sup> Siehe Artikel 44 Absatz 1 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 Fonds für regionale Entwicklung, 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) sowie die Vereinbarung zwischen Kommission und EIF von Mai 2006.

#### KASTEN 1

### DIE EIF-BEWERTUNG DES FINANZBEDARFS IN SCHWEDEN ALS BEISPIEL FÜR VORBILDICHE VERFAHREN

Die Bewertung des Finanzbedarfs in Schweden, die der EIF im Januar 2007 abschloss, umfasste

- o eine nach Finanzinstrumenten gegliederte vollständige Analyse der landesweiten Nachfrage nach Finanzmitteln für KMU und des entsprechenden landesweiten Angebots, wobei ggf. regionalen Besonderheiten Rechnung getragen wurde;
- o den Hinweis auf Bereiche, in denen ein Finanzbedarf nicht ermittelt wurde oder nach vernünftigem Ermessen nicht ermittelt werden konnte;
- o Hinweise auf frühere Unterstützung aus dem EFRE oder auf andere EU-Regelungen, die darauf ausgerichtet waren, Unternehmen Zugang zu Finanzmitteln zu verschaffen, einschließlich der Rolle der EIF-Gruppe;
- o Angaben zur beabsichtigten Zusammensetzung der Kofinanzierungsmittel zur KMU-Finanzierung (Mittelzuweisung) einschließlich des Zusammenhangs mit dem der Kommission zur Genehmigung vorgelegten operationellen Programm;
- o Angaben darüber, welche potenziellen Finanzintermediäre in der Lage sein könnten, die Finanzierung umzusetzen.

#### 2000-2006: IM ALLGEMEINEN KEINE BEWERTUNGEN

- 29.** Während des Programmplanungszeitraums 2000-2006 nahmen Kommission und Mitgliedstaaten im Allgemeinen keine Bewertungen des Finanzbedarfs von KMU vor. Obwohl für finanztechnische Maßnahmen zugunsten von KMU Ausgaben in Höhe von 1,60 Milliarden Euro getätigt wurden, waren Bewertungen des Finanzbedarfs weder vorgeschrieben, noch wurden sie von der Kommission empfohlen.
- 30.** Die in den Strukturfondsverordnungen<sup>18</sup> vorgesehenen Ex-ante-Bewertungen umfassten keine angemessenen Einschätzungen des Finanzbedarfs von KMU. In Portugal beispielsweise wurden KMU-Regelungen ohne vorherige Bewertung des Finanzbedarfs finanziert. Demgegenüber waren die in Deutschland (Regionen Berlin und Nordrhein-Westfalen) durchgeführten Bewertungen nicht konkret, und ihre tatsächliche Verwendung durch die zuständigen Stellen ist unklar.

<sup>18</sup> Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1).

<sup>19</sup> Vereinbarung zwischen Kommission und EIF von Mai 2006, Ziffer 4 Absatz 2, S. 2. Zur Rechtsgrundlage siehe Artikel 45 (technische Hilfe auf Initiative der Kommission) der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

#### 2007-2013: MANGELHAFTE BEWERTUNGEN

- 31.** Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 gibt es keine spezifischen Rechtsbestimmungen, wonach auf der Ebene der operationellen Programme Bewertungen des Finanzbedarfs von KMU durchgeführt und verwendet werden müssen. Allerdings beschloss die Kommission, der der Nutzen solcher Bewertungen bewusst ist, in Zusammenarbeit mit dem EIF eine Kofinanzierung von Bewertungen des Finanzbedarfs, die auf Ersuchen der Mitgliedstaaten durchgeführt wurden und für diese kostenlos waren<sup>19</sup>. Diese Bewertungen sollten zur Vorbereitung operationeller Programme verwendet werden, um Ziele und Ressourcen zu bestimmen, mit denen der Zugang von KMU zu Finanzmitteln verbessert werden kann.
- 32.** Im Zeitraum 2006-2009 nahm der EIF auf freiwilliges Ersuchen von 20 Mitgliedstaaten 55 Finanzbedarfsbewertungen vor, von denen 18 im Rahmen der Prüfung analysiert wurden. Abgesehen von den Bewertungen des Finanzbedarfs in den geprüften Mitgliedstaaten wurden zusätzliche Finanzbedarfsbewertungen für Spanien, Frankreich und Polen analysiert, da die meisten durchgeführten Bewertungen auf diese drei Mitgliedstaaten entfielen.

#### **DER EIF ERMITTELTE UND QUANTIFIZIERTE EINEN HANDLUNGSBEDARF DER ÖFFENTLICHEN HAND**

- 33.** Bei allen analysierten Finanzbedarfsbewertungen quantifizierte der EIF die vorhandene Finanzierungslücke und gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die öffentliche Hand im Hinblick auf die Entwicklung finanztechnischer Maßnahmen für KMU tätig werden sollte.
- 34.** Der EIF nahm jedoch kaum Bezug auf frühere EU-Maßnahmen innerhalb oder außerhalb des EFRE-Rahmens, mit denen das Ziel verfolgt worden war, KMU Zugang zu Finanzmitteln zu verschaffen. In Fällen, in denen er auf solche Unterstützungsmaßnahmen verwies, wurde nicht der Versuch unternommen, daraus lehrreiche Schlüsse zu ziehen.

#### **KEIN KLARER ZUSAMMENHANG MIT DEN OPERATIONELLEN PROGRAMMEN**

- 35.** In keinem der analysierten Fälle wurde in den EIF-Bewertungen des Finanzbedarfs ein Bezug zu den entsprechenden operationellen Programmen des EFRE hergestellt. Die EIF-Bewertungen wurden unabhängig von den Verfahrensabläufen der operationellen Programme durchgeführt, waren oft mit Verzögerungen verbunden und führten zu einer keineswegs optimalen Mittelzuweisung für Finanzinstrumente im Rahmen der Maßnahmen der operationellen Programme.
- 36.** Dies hatte zur Folge, dass bei der Aushandlung späterer Rahmenvereinbarungen (zwischen den Mitgliedstaaten und den Verwaltern der Holding-Fonds) erhebliche mit den operationellen Programmen verbundene Sachzwänge (z. B. Verteilung von Mitteln auf verschiedene Arten von Instrumenten, territoriale Beschränkungen, Überwachungs- und Berichterstattungsverpflichtungen), die in den Finanzbedarfsbewertungen nicht behandelt worden waren, erneut zum Thema wurden.
- 37.** So waren beispielsweise die polnischen Regionalbehörden mit der Qualität von fünf regionalen Finanzbedarfsbewertungen nicht zufrieden<sup>20</sup>. In anderen Fällen wurden die Bewertungen des Finanzbedarfs bei der Durchführung der operationellen Programme weitgehend außer Acht gelassen (z. B. Andalusien und Ungarn).
- 38.** Die Kommission verlangte keine unabhängige Evaluierung oder Qualitätsanalyse der von ihr beim EIF in Auftrag gegebenen Finanzbedarfsbewertungen. Allerdings führte die EIB eine Evaluierung durch, bei der sie zu dem Ergebnis gelangte, die Finanzbedarfsbewertungen seien zum Teil nicht zufriedenstellend, wobei insbesondere die Verzögerungen bei diesen Bewertungen sowie eine Vielzahl externer Probleme, darunter Probleme im Zusammenhang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen, bemängelt wurden<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> JEREMIE-Konferenz in Posen vom 8. April 2008, Aktenvermerk der GD Regionalpolitik vom 23. Mai 2008 und interner Vermerk der GD Regionalpolitik „Contribution from GU to the JEREMIE Steering Committee“ vom 24. Juni 2008. Dienstreisebericht Warschau, 17. Juli 2008, Aktenvermerk der GD Regionalpolitik vom 28. Juli 2008.

<sup>21</sup> *Operations Evaluation*, Synthesebericht der EIB (Schlussfolgerungen, S. iv) mit Anmerkungen der Kommission (im September 2011 veröffentlicht).

#### **DIE BEWERTUNGEN DES FINANZBEDARFS WURDEN NICHT SYSTEMATISCH VERÖFFENTLICHT**

- 39.** Für eine Optimierung des Umfangs und der Qualität der den KMU zur Verfügung gestellten Finanzierungen müssen die relevanten Akteure so umfassend wie möglich über den spezifischen Finanzbedarf von KMU informiert werden. Dies bedeutet, dass den Finanzintermediären ebenso wie verschiedenen KMU-Interessengruppen und -Netzwerken zur gleichen Zeit wie den Verwaltungsbehörden die vollständigen Bewertungen des Finanzbedarfs vorgelegt werden sollten.
- 40.** Anders als in der Vereinbarung<sup>22</sup> festgelegt, wurden die vollständigen Berichte in den meisten Fällen nicht veröffentlicht; stattdessen veröffentlichte die Kommission lediglich Zusammenfassungen.

<sup>22</sup> Vereinbarung zwischen Kommission und EIF vom 30. Mai 2006, Ergebnisse der Evaluierungen, S. 2.

#### **ANGEMESSENHEIT DES EFRE-RAHMENS FÜR DEN EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN**

- 41.** Angemessene verordnungsrechtliche und administrative Rahmenbedingungen sind für die Mitgliedstaaten und die zahlreichen beteiligten Regionen und Finanzinstitute ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Maßnahmen, mit denen kleinen und mittleren Unternehmen wirksam und effizient Zugang zu Finanzmitteln verschafft werden soll.
- 42.** Der Hof legte bei seiner Prüfung folgende Fragestellungen zugrunde:
- a) Fanden die Besonderheiten der verschiedenen Finanzinstrumente im rechtlichen Rahmen und im Verwaltungsrahmen ausreichende Berücksichtigung?
  - b) War die Nutzung des EFRE als Mechanismus für den Einsatz von Finanzinstrumenten einer wirtschaftlichen Haushaltsführung förderlich?
  - c) Waren die Überwachungs- und Informationssysteme der Kommission bedarfsgerecht?

## KEINE DIFFERENZIERUNGEN BEIM EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN

- 43.** Gemäß den derzeit geltenden Strukturfondsverordnungen<sup>23</sup> gehören zu Finanzinstrumenten beispielsweise Risikokapital- (eine Form der Beteiligungsfinanzierung), Darlehens- und Garantiefonds. Die Verordnungen enthalten keine zusätzlichen besonderen Bestimmungen zu Beteiligungs- Darlehens- und Garantiefonds. Diese unterscheiden sich grundlegend von nicht rückzahlbaren Instrumenten (Zuschüssen) sowie voneinander. Auch in der Haushaltsordnung<sup>24</sup> wird nicht spezifisch auf Finanzinstrumente eingegangen.
- 44.** Infolgedessen legt die Kommission für die Verwaltung rückzahlbarer Finanzhilfen an KMU denselben Rechtsrahmen zugrunde wie für nicht rückzahlbare Zuschüsse.
- 45.** Die Kommission hat eingeräumt, dass dies Probleme verursacht. So heißt es beispielsweise in einem Bericht des Referats IAA<sup>25</sup> aus dem Jahr 2010, dass die Konzeption des verordnungsrechtlichen und strategischen Rahmens im Hinblick auf die Zielerreichung nicht optimal ist und dass die unangemessene Systemkonzeption möglicherweise erhebliche negative Auswirkungen auf die Ergebnisse und die Reputation der Kommission haben wird.
- 46.** Um für die Mitgliedstaaten klarzustellen, wie die Strukturfondsverordnungen im Hinblick auf die Förderung von Finanzinstrumenten angewandt werden sollten, gab die Kommission zunächst im Juli 2007 und im Dezember 2008 zwei Auslegungsvermerke heraus, die allerdings von begrenztem Umfang waren. Erst im Februar 2011, d. h. vier Jahre nach Beginn des laufenden Programmplanungszeitraums, legte sie dann einen umfassenden und sachgerechten Leitfaden für die Finanzinstrumente vor, in dem die wichtigsten Arten von Finanzinstrumenten unterschieden werden.
- 47.** Der Kommissionsleitfaden von Februar 2011 ist jedoch nicht rechtsverbindlich und räumt vier gravierende Unzulänglichkeiten in den Strukturfondsverordnungen nicht aus:
- unzureichende Bestimmungen zur Hebelwirkung und zum revolvierenden Einsatz der Mittel;
  - Möglichkeit ungerechtfertigter Mittelzuweisungen an Finanzinstrumente;
  - Möglichkeit einer ungerechtfertigten Vorzugsbehandlung des privaten Sektors;
  - unklare Förderfähigkeitsbedingungen für Betriebskapital.

<sup>23</sup> Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates und Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission sowie nachfolgende Änderungen. Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates und Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission sowie nachfolgende Änderungen.

<sup>24</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1) in der geänderten Fassung vom 14. April 2007.

<sup>25</sup> Ratschläge des Referats „Internes Audit und Beratung“ (IAA) der GD Regionalpolitik (Schlussbericht) vom 4. März 2010, S. 6-10.



## UNZUREICHENDE BESTIMMUNGEN ZUR HEBELWIRKUNG UND ZUM REVOLVIERENDEN EINSATZ DER MITTEL

- 48.** Eine erste Unzulänglichkeit besteht darin, dass die Strukturfondsverordnungen keine klaren allgemeinen Angaben zu den Konzepten „Hebelwirkung“ und „revolvierende verbleibende Mittel“ enthalten sowie dazu, wie und bis wann diese Konzepte anzuwenden sind<sup>26</sup>. Wie von der Kommission mehrfach betont, handelt es sich hierbei um Schlüsselmerkmale von Finanzinstrumenten, die auch für die Strukturfonds des laufenden Programmplanungszeitraums von zentraler Bedeutung sind<sup>27</sup>.
- 49.** In den Strukturfondsverordnungen ist nicht spezifisch festgelegt, wie lange (10, 20, 30 Jahre) oder wie oft (mindestens einmal, zweimal, dreimal) verbleibende Mittel wiederzuverwenden sind, wenn sie noch nicht erschöpft sind. Abgesehen davon ist die Art und Weise, wie beim Einsatz von Beteiligungs-, Darlehens- oder Garantiefonds eine Hebelwirkung erzielt wird, von Grund auf verschieden, was in den Verordnungen nicht zum Ausdruck kommt.
- 50.** Im Leitfaden von Februar 2011 wird zwar anerkannt, dass die verschiedenen Finanzinstrumente Unterschiede aufweisen, doch wird kaum auf ihre Hebelwirkung eingegangen: Es wird lediglich auf die Vorteile der Hebelwirkung verwiesen, ohne dass diese definiert wird oder dazu Vorgaben gemacht werden (Ausmaß der Hebelwirkung, Wiederverwendung verbleibender Mittel und Häufigkeit ihres Einsatzes)<sup>28</sup>.
- 51.** Hinsichtlich der Wiederverwendung der Mittel liefert der Leitfaden eine Orientierungshilfe, indem dazu aufgefördert wird, öffentliche Mittel, die nach einem ersten Investitionszyklus wieder zur Verfügung stehen, der gleichen Art von Maßnahme zuzuweisen und in der vom operationellen Programm abgedeckten Region wiederzuverwenden<sup>29</sup>. Dennoch verfügten die Verwaltungsbehörden hinsichtlich der Wiederverwendung verbleibender Mittel immer über einen erheblichen Ermessensspielraum, da die Mittel stets in nicht rückzahlbare Zuschüsse zurückverwandelt werden konnten<sup>30</sup>, was die potenziellen Vorteile von Finanzinstrumenten vermindert.

<sup>26</sup> In den Ziffern 106-113 wird die geringe Hebelwirkung bei den Finanzinstrumenten Beteiligungskapital und Darlehen erläutert.

<sup>27</sup> Zu einer nicht erschöpfenden Liste von Beispielen gehören die am 30. Mai 2006 von der Kommissarin für Regionalpolitik und vom geschäftsführenden Direktor des EIF unterzeichnete Vereinbarung zwischen Kommission und EIF (S. 4), der vierte Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vom 30. Mai 2007 (S. 3-4) und der den Mitgliedstaaten am 16. Juli 2007 übermittelte Auslegungsvermerk COCOF 07/0018/01 (S. 4).

<sup>28</sup> „Die beste Hebelwirkung für die öffentlichen Mittel aus dem operationellen Programm lässt sich möglicherweise mit der Auswahl von mehr als einem Finanzierungsinstrument erzielen. So können ein Höchstmaß an Ressourcen und Fachwissen aus dem privaten Sektor mobilisiert und die Chancen zur Erreichung der Investitions- und Entwicklungsziele des operationellen Programms maximiert werden. (...)“, Leitfaden COCOF 10/0014/04, Ziffer 2.2.2.

<sup>29</sup> Leitfaden COCOF 10/0014/04, Ziffer 9.2.3.

<sup>30</sup> Siehe die Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen (ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 39) (Anhang, Regel Nr. 8, Bedingung 2.6) und Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006.

- 52.** In Andalusien beispielsweise enthielt die Liquidationsvorschrift lediglich die Bestimmung, dass die verbleibenden liquidierten Mittel an das regionale Schatzamt zu überweisen seien und anschließend zur freien Verfügung der Regionalregierung stünden. Dies bedeutete, dass die verbleibenden Mittel dazu eingesetzt werden konnten, reguläre Ausgaben der Regionalregierung zu decken, oder in Form von Zuschüssen anderen Wirtschaftsbeteiligten als Kleinunternehmen zugewiesen werden konnten<sup>31</sup>.
- 53.** Außerdem lässt sich, wie in den Ziffern 78-83 erläutert, anhand der bestehenden Überwachungs- und Informationssysteme nicht überprüfen, ob in der Investitionsstrategie, der Ausstiegspolitik und den Liquidationsvorschriften<sup>32</sup> tatsächlich die Bedingungen für eine mögliche Wiederverwendung verbleibender Mittel festgelegt sind. Daher erhält die Kommission keine ausreichenden Informationen zur Überwachung des revolvierenden Einsatzes der Mittel.

<sup>31</sup> Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 4.33, Beispiel 4.4 Buchstabe c.

<sup>32</sup> Von der Kommission definierte Vorschriften gemäß Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 in geänderter Fassung.

<sup>33</sup> Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

#### **MÖGLICHKEIT UNGERECHTFERTIGTER MITTELZUWEISUNGEN AN FINANZINSTRUMENTE**

- 54.** Eine zweite Unzulänglichkeit besteht darin, dass Mitgliedstaaten, die Holding-Fonds eingesetzt haben, gemäß der derzeit geltenden Strukturfondsverordnung<sup>33</sup> während der Laufzeit des jeweiligen operationellen Programms nicht der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen unterliegen, wenn keine Auszahlungen aus dem Holding-Fonds stattgefunden haben.
- 55.** Wie in Ziffer 32 erwähnt, waren die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Bewertungen des Finanzbedarfs von KMU durchzuführen. So eröffnete der Gesetzgeber ihnen die Möglichkeit, übermäßig hohe Mittelzuweisungen an Finanzinstrumente vorzunehmen.
- 56.** Erst beim Abschluss des Programms, d. h. mehr als zwei Jahre nach dem Ende des siebenjährigen Programmplanungszeitraums, kann die Kommission diese Lage bereinigen.
- 57.** Eine solche überhöhte Mittelzuweisung lässt sich am Beispiel eines Garantiefonds in Italien veranschaulichen (siehe **Kasten 2**).

## **MÖGLICHKEIT EINER UNGERECHTFERTIGTEN VORZUGSBEHANDLUNG DES PRIVATEN SEKTORS**

- 58.** Eine dritte Unzulänglichkeit besteht darin, dass eine Vorzugsbehandlung des privaten Sektors gegenüber dem öffentlichen Sektor (in diesem Fall den Strukturfonds) in den Strukturfondsverordnungen<sup>34</sup> ohne nähere Erläuterung zugelassen wird. Eine solche Vorzugsbehandlung liegt vor, wenn dem EFRE vertraglich nicht die gleichen Rückzahlungsrechte eingeräumt werden wie den privaten Mitgelddgebern (keine Pari-passu-Behandlung).
- 59.** Eine Vorzugsbehandlung mag gerechtfertigt sein, um private Investoren oder Darlehensgeber zu gewinnen, indem ihre Rückzahlungschancen erhöht werden und ihnen ein besseres Risiko-Ertrags-Verhältnis geboten wird. Allerdings ist die Entscheidung für eine Vorzugsbehandlung genau zu begründen, da sie es erschwert, für die KMU der nächsten Runde ausreichende verbleibende Mittel aufzubringen.

<sup>34</sup> Verordnungen (EG) Nr. 1685/2000 und (EG) Nr. 1828/2006 in geänderter Fassung.

## **KASTEN 2**

### **FALL ÜBERHÖHTER MITTELZUWEISUNGEN AN EINEN FONDS: EFRE-GARANTIEEN IN ITALIEN (SARDINIEN)**

Die Verwaltungsbehörde für Sardinien wünschte keine Bewertung des Finanzbedarfs. Ausgehend von einer im Unternehmensplan der Verwaltungsbehörde<sup>35</sup> festgelegten angestrebten Hebelwirkung von 10 in Kombination mit einem durchschnittlichen Deckungssatz von 65 % würde die Mittelausstattung des Fonds von 233 Millionen Euro dazu führen, dass neue Garantien in Höhe von mindestens 3 585 Millionen Euro vergeben werden, ein Betrag, der 51 % über dem im Unternehmensplan festgelegten erwarteten Höchstbetrag für neue Garantien liegt.

Dieser Betrag, der etwa 38 % aller ausstehenden Darlehen sardischer Unternehmen (derzeit 11 803 Millionen Euro) entspricht, ist unrealistisch. Bis Mitte 2011 waren aus dem Fonds mit einem Gesamtvolumen von 233 Millionen Euro Garantien in Höhe von 1,5 Millionen Euro vergeben worden. Diese übermäßig hohe Mittelausstattung wird nicht durch eine automatische Aufhebung von Mittelbindungen korrigiert.

<sup>35</sup> Der Unternehmensplan der Verwaltungsbehörde entspricht der „Investitionsstrategie und -planung“, siehe Artikel 43 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 in der geänderten Fassung aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 846/2009 der Kommission vom 1. September 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, 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 250 vom 23.9.2009, S. 1).

- 60.** Aus diesem Grund sollten die Verwaltungsbehörden bewerten, ob eine Vorzugsbehandlung vorliegt und ob sie gerechtfertigt ist<sup>36</sup>. Diesbezüglich enthalten jedoch weder die derzeit geltenden Strukturfondsverordnungen noch die Leitfäden der Kommission nähere Angaben.
- 61.** In den englischen Regionen London, Merseyside sowie Yorkshire and the Humber wurden drei Fälle festgestellt, in denen ungerechtfertigterweise eine Vorzugsbehandlung gewährt wurde. Im Fall der Zahlungsunfähigkeit eines einzelnen nachgeordneten Fonds hätten die jeweiligen Holding-Fonds zunächst die Einlagen der Bank zurückzahlen müssen, was auf Kosten der nicht zahlungsunfähigen Fonds gegangen wäre.
- 62.** Ein vierter Fall wurde in Ungarn festgestellt, wo Beteiligungskapitalgeber ihre Erträge zulasten des öffentlichen Partners über eine Ertragsbegrenzungsklausel (*yield restriction clause*) absicherten und ihr Risiko über eine Verlustminderungsklausel (*loss mitigation clause*) begrenzten. Damit trägt der öffentliche Partner das gesamte Risiko, ohne dass dies durch eine bessere Vergütung aufgewogen wird.

#### UNKLARE FÖRDERFÄHIGKEITSBEDINGUNGEN FÜR BETRIEBSKAPITAL

- 63.** Eine vierte Unzulänglichkeit sind die Bedingungen für die Förderfähigkeit von Betriebskapital, wozu die Strukturfondsverordnungen keine Angaben enthalten. Im Leitfaden von Februar 2011 stellt die Kommission fest, dass die Finanzierung von Betriebskapital, das nicht mit einem Plan zur Gründung oder der Expansion eines Unternehmens verbunden ist, nicht über Finanzinstrumente gefördert werden sollte<sup>37</sup>.
- 64.** Die Verwendung des unklaren Begriffs „Expansionskapital“ und die vielen Ausnahmen im Zusammenhang mit Betriebskapital waren für die Finanzinstitute in den Mitgliedstaaten verwirrend. So vertrat die Kommission die Ansicht, die Förderfähigkeit von Betriebskapital sei unter gebührender Berücksichtigung und Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften und Regeln für staatliche Beihilfen von Fall zu Fall zu untersuchen und anzuwenden<sup>38</sup>.
- 65.** Die Folgen dieser Rechtsunsicherheit zeigten sich beispielsweise in Ungarn, wo die Verwaltungsbehörde angab, die Kommissionsbedingungen seien nicht gut verständlich, nicht überwachbar und hätten das Risiko für die Finanzintermediäre derart erhöht, dass diese das Interesse verloren hätten, im Rahmen des EFRE Betriebskapital bereitzustellen.

<sup>36</sup> Während des vergangenen Programmplanungszeitraums erkannte die Kommission an, dass Vorkehrungen getroffen werden sollten, um Wettbewerbsverzerrungen am Wagniskapital- oder Kreditmarkt auf ein Mindestmaß zu beschränken (siehe Regel Nr. 8, Bedingung 2.6 der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 in geänderter Fassung).

<sup>37</sup> Leitfaden COCOF 10/0014/04, Ziffern 3.2.6 und 3.2.7.

<sup>38</sup> Antwort der Kommission vom 12. Februar 2009 auf ein Schreiben des EIF vom 11. Dezember 2008.

#### **DIE AKTUELLE AUSGESTALTUNG DES EFRE BEEINTRÄCHTIGT EINE WIRTSCHAFTLICHE HAUSHALTSFÜHRUNG IM BEREICH DER FINANZINSTRUMENTE**

- 66.** Die wichtigsten Merkmale des EFRE, die einer wirtschaftlichen Haushaltsführung im Bereich der Finanzinstrumente im Wege standen, sind seine Gebietsbezogenheit und die unzulängliche kritische Masse (Gießkannen-effekt). Dies wirkte sich in den verschiedenen Programmplanungszeiträumen durchgängig auf die EFRE-Maßnahmen aus.

#### **DIE GEBIETSBEZOGENHEIT DES EFRE HAT WEITREICHENDE KONSEQUENZEN FÜR KMU-FONDS**

- 67.** Das erste Grundmerkmal des EFRE ist ein gebietsbezogener Ansatz. Zur Umsetzung dieses Ansatzes wurden die 27 Mitgliedstaaten in 271 statistisch festgelegte Regionen aufgeteilt, d. h., gewöhnlich wird die NUTS-Ebene 2 zugrunde gelegt<sup>39</sup>.
- 68.** Dieser Ansatz steht im Widerspruch zu einer Aussage der Kommission, wonach der Wettbewerb, dem die europäischen Unternehmen ausgesetzt sind, zunehmend global und Innovation ein globales Phänomen ist, dessen Erfolg und Nachhaltigkeit in einem geschlossenen Umfeld nicht gewährleistet werden können<sup>40</sup>. Anders als die vom EFRE kofinanzierten rückzahlbaren Finanzhilfen unterliegen andere von der Kommission verwaltete Finanzinstrumente für KMU (z. B. das ETF-Startkapitalprogramm, die Fazilität GIF, die KMU-Finanzierungsfazilität, die KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG) usw.) nicht solchen territorialen Beschränkungen innerhalb der EU.
- 69.** Außerdem ermittelte der Hof innerhalb (Deutschland) und außerhalb der EU (USA und Israel) mehrere Fälle vorbildlicher Verfahren ohne regionale Beschränkungen, von denen einige in **Kasten 3** genauer dargelegt sind.
- 70.** Wegen der regionalen Zersplitterung können für Finanzinstrumente typische Indikatoren, z. B. in der Bilanz von KMU ausgewiesener Anteil ausländischen Beteiligungskapitals, Vermittlungssätze der Banken, Ausfallquoten, Kreditablehnungsquoten oder Verschuldungsgrad, nicht verwendet werden. Solche Statistiken sind nämlich in vielen Fällen nicht auf regionaler Ebene oder zumindest nicht auf der Ebene der für die EFRE-Unterstützung zugrunde gelegten regionalen Aufteilung verfügbar.

<sup>39</sup> Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 35 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006. Diese Auslegung wurde den Prüfern des Hofes während der Unterredung vom 1. Dezember 2010 von der GD Regionalpolitik bestätigt.

<sup>40</sup> SEK(2005) 433 endg. vom 6. April 2005 und KOM(2005) 121 endg. vom 6. April 2005.

**IM RAHMEN DES EFRE WIRD NICHT VERHINDERT, DASS FONDS EINGERICHTET WERDEN, DIE KEINE KRITISCHE MASSE ERREICHEN (GIESSKANNENEFFEKT)**

- 71.** Während des Mittelzuweisungsprozesses im Rahmen der operationellen Programme stellen öffentliche Behörden, denen die Finanzierung von KMU in der Regel fremd ist, öffentliche Beteiligungen für Fonds bereit, die derart gering sind, dass die Fondsvolumina oft unterhalb der kritischen Masse liegen. Dies ist nicht nur auf den vorstehend genannten gebietsbezogenen Ansatz zurückzuführen, sondern auch auf möglicherweise von der thematischen Ausrichtung her unterschiedliche operationelle Programme mit vielfältigen wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und territorialen Zielen.
- 72.** Fonds zur Unternehmensfinanzierung, deren Volumina unterhalb der kritischen Masse liegen, bieten wahrscheinlich keine tragfähige Lösung. Dies liegt daran, dass die Gemeinkosten und die mit Investitionen oder Krediten verbundenen Risiken nicht auf eine ausreichende Zahl von KMU verteilt werden können<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> *Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds*, von der GD Regionalpolitik beim Centre for Strategy & Evaluation Services im Jahr 2007 in Auftrag gegebener Schlussbericht.

**KASTEN 3**

**BEI ANDEREN KMU-PROGRAMMEN FESTGESTELLTE VORBILDICHE VERFAHREN**

In Deutschland gelten für das Europäische Wiederaufbauprogramm (ERP) keine festen Förderzeiträume, und es wird nicht regional umgesetzt. Die Mittel dieses nationalen Evergreen-Fonds zugunsten deutscher Unternehmen sind tatsächlich revolvierend, da verbleibende Mittel nicht in Zuschüsse zurückverwandelt werden können.

Beim Programm zur Förderung von auf Investitionen in kleine Unternehmen spezialisierte Anlagegesellschaften (SBIC) in den USA und bei Programmen des Ministeriums für Industrie, Handel und Arbeit (MOITAL) des Staates Israel<sup>42</sup> (*R&D Fund*, *Yozma* und *Technological Incubators*) wird Kleinunternehmen ohne regionale Differenzierung Zugang zu Finanzmitteln verschafft. Beim SBIC liegt der Schwerpunkt auf der Zulassung und Regulierung von Finanzintermediären, während er beim MOITAL ausschließlich auf im Hochtechnologiebereich tätigen KMU liegt.

Bei all diesen Programmen stehen andere Faktoren im Mittelpunkt, wobei allerdings in Deutschland, den Vereinigten Staaten und Israel erhebliche regionale Unterschiede bestehen.

<sup>42</sup> Siehe *Anhang III*.

- 73.** Während des Programmplanungszeitraums 2000-2006 wurden im Vereinigten Königreich 433 Millionen Euro auf 31 Regionen (durchschnittlich etwa 14 Millionen Euro pro Region) und in Deutschland 204 Millionen Euro auf 21 Regionen (durchschnittlich etwa 10 Millionen Euro pro Region) verteilt. Insbesondere waren im Rahmen von 14 regionalen Finanzierungsstrukturen weniger als 10 Millionen Euro verfügbar, um KMU in den stark entwickelten und bevölkerungsreichen Regionen Berlin, London, Nordrhein-Westfalen und West Midlands über verschiedene Finanzinstrumente zu finanzieren. Noch dazu musste im Fall von Berlin beim Einsatz der Fonds nach dem Standort der KMU unterschieden werden, der sich in fünf verschiedenen Gebietseinheiten befinden konnte<sup>43</sup>.
- 74.** *Tabelle 1* gibt einen Überblick über die Fondsvolumina in vier verschiedenen EU-Regionen, wobei ggf. auch private Beteiligungen einbezogen sind.

<sup>43</sup> Gemäß den Artikeln 3, 4 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006: Kern- oder Übergangsgebiete im Rahmen von Ziel 1, Kern- oder Übergangsgebiete im Rahmen von Ziel 2 sowie nicht förderfähige Gebiete.

TABELLE 1

**FONDSVOLUMINA IN DEN EFRE-REGIONEN BERLIN, NORDRHEIN-WESTFALEN, LONDON UND WEST MIDLANDS (DIE NAMEN DER FONDS WURDEN ANONYMISIERT)**

MITGLIEDSTAAT	REGION	FONDSNAME	FONDSVOLUMEN (Millionen Euro)
DEUTSCHLAND	Berlin	Darlehensfonds A (unter Ziel 1 fallender Teil)	4,52
		Darlehensfonds A (unter Ziel 2 fallender Teil)	7,22
		Beteiligungsfonds A (unter Ziel 1 fallender Teil)	1,26
		Beteiligungsfonds A (unter Ziel 2 fallender Teil)	4,14
	Nordrhein-Westfalen	Beteiligungsfonds D	0,41
VEREINIGTES KÖNIGREICH	London	Beteiligungsfonds O (Ziel 2)	7,98
		Beteiligungsfonds N (Ziel 2)	5,95
		Darlehensfonds H (Kreditfinanzierung)	3,62
		Darlehensfonds G	1,88
		Darlehensfonds H (Mezzanine-Finanzierung)	0,82
	West Midlands	Beteiligungsfonds P	13,12
		Beteiligungsfonds L	13,08
		Darlehensfonds J	7,08
		Beteiligungsfonds Q	6,23
		Beteiligungsfonds M	3,46
		Darlehensfonds I	1,00

Anmerkung: Wechselkurs GBP/EUR der EZB vom 31.12.2008 (Zeitpunkt des Zahlungsabschlusses): 1,0499.

- 75.** Bei drei Fonds, die für die Regionen London, Nordrhein-Westfalen und West Midlands eingerichtet wurden, konnte das vom Fonds eingegangene Risiko nicht ausreichend diversifiziert werden. Aufgrund des Risikoprofils und des geringen Fondsvolumens wurde dadurch das gesamte Fondsportfolio gefährdet.
- 76.** Das Risiko, dass EFRE-Verwaltungsbehörden bei der KMU-Finanzierung nach dem Gießkannenprinzip vorgehen, ist auch im Programmplanungszeitraum 2007-2013 relevant. Zum Zeitpunkt der Prüfung war nicht nachzuweisen, dass die betroffenen Regionen über Fondsvolumina mit ausreichender kritischer Masse verfügen würden. **Kasten 4** enthält diesbezüglich ein aufschlussreiches Beispiel (Slowakei).
- 77.** Umgekehrt wird die Einrichtung von Holding-Fonds und Fonds mit ausreichender kritischer Masse erleichtert, wenn ein Mitgliedstaat sein Staatsgebiet im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften als eine einzige Region (Litauen) betrachten oder die finanztechnischen Maßnahmen einem bestimmten operationellen Programm auf multiregionaler Ebene zuweisen kann (Portugal). Gleichzeitig vereinfacht dies die Umsetzung, da nur eine Verwaltungsbehörde befasst werden muss.

#### KASTEN 4

#### SUBKRITISCHE MASSE IN DER SLOWAKEI

In der Slowakei waren ursprünglich entgegen dem ausdrücklichen Rat des EIF, des Holding-Fonds-Verwalters, aus bis zu fünf verschiedenen nationalen operationellen Programmen subkritische Fondsvolumina gebildet worden.

Das durch die subkritische Masse hervorgerufene Größenproblem wurde durch die Anwendung der Kommissionskonzepte „Fördergebiet“ und „Nicht-Fördergebiet“ noch verschärft. Diese Konzepte gelten im Zusammenhang mit der Einhaltung der EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen, wobei keine Verbindung zum Konzept der KMU-Finanzierungslücke besteht.

Um eine nationale Ausnahme von den Vorschriften für staatliche Beihilfen zu erwirken, definierten die slowakischen Behörden Bratislava als „Nicht-Förderregion“. Ein Drittel aller slowakischen KMU und die Hälfte des slowakischen Forschungs- und Entwicklungspotenzials entfallen auf die Region der Hauptstadt. Infolgedessen kamen zahlreiche KMU nicht in den Genuss von Garantien und erhielten nur sehr geringe Beteiligungskapitalbeträge.



## **DIE ÜBERWACHUNGS- UND INFORMATIONSSYSTEME DER KOMMISSION UND DER MITGLIEDSTAATEN SIND NICHT FÜR FINANZINSTRUMENTE AUSGELEGT**

- 78.** In Anbetracht der Komplexität der Finanzinstrumente, der geteilten Verwaltung sowie der für staatliche Beihilfen bzw. die Strukturfonds geltenden Vorschriften benötigten die Kommission, die Verwaltungsbehörden und die Begünstigten (die Finanzintermediäre) besondere Informations-, Kommunikations- und Überwachungssysteme. Zusätzlich bestand aufgrund der neuen Vorschriften im Ordnungsrahmen für 2007-2013 aufseiten der Mitgliedstaaten und anderer relevanter Akteure ein besonderer Bedarf an Orientierungshilfen und Ratschlägen der Kommission.
- 79.** Sowohl im Programmplanungszeitraum 2000-2006 als auch im Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren bzw. sind die Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden verpflichtet, sich mit den für die jeweiligen geografischen Gebiete zuständigen Kontaktstellen (*geographical desks*) der GD Regionalpolitik auszutauschen. Gemäß den Feststellungen des für internes Audit zuständigen Referats der GD Regionalpolitik wurde die Arbeit dieser Stellen durch spärlichen Informationsfluss und geringe Transparenz beeinträchtigt<sup>44</sup>.
- 80.** Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 richtete die Kommission ein Referat ein, das u. a. für aus dem EFRE unterstützte KMU-Finanzinstrumente zuständig war. Die meisten Bediensteten dieses Referats wurden jedoch mit anderen Referatstätigkeiten befasst.
- 81.** In der Praxis wurden in Vollzeitäquivalenten nur drei Mitarbeiter den KMU-Finanzinstrumenten zugewiesen. Da interne Aufrufe zum Wissens- und Erfahrungsaustausch mit anderen Generaldirektionen nicht befolgt wurden<sup>45</sup> und die Mitgliedstaaten und sonstigen Akteure keinen Zugang zu spezifischen IT-Anwendungen haben, verfügt die Kommission möglicherweise nicht über die Mittel für angemessene Orientierungshilfen und Ratschläge.

<sup>44</sup> Ratschläge des Referats „Internes Audit und Beratung“ (IAA) der GD Regionalpolitik (Schlussbericht) vom 4. März 2010.

<sup>45</sup> Ratschläge des Referats „Internes Audit und Beratung“ (IAA) der GD Regionalpolitik (Schlussbericht) vom 4. März 2010.

**82.** Die für den EFRE eingerichteten Standardüberwachungsinstrumente der Kohäsionspolitik<sup>46</sup> sind unangemessen oder nicht auf Finanzinstrumente zugeschnitten.

- a) In den **jährlichen Durchführungsberichten** mit Ausnahme des Berichts des Vereinigten Königreichs wird nicht spezifisch über die Wirksamkeit und Effizienz der Finanzinstrumente berichtet.
- b) Gemäß den Rechtsvorschriften sind die **Begleitausschüsse** für die Überwachung auf der Ebene der operationellen Programme zuständig<sup>47</sup>. Daher sind sie im Allgemeinen nicht in der Lage, auf die Besonderheiten der verschiedenen Arten von Finanzinstrumenten einzugehen.
- c) Bei den **Indikatoren für die operationellen Programme** wird nicht zwischen Finanzinstrumenten (rückzahlbaren Instrumenten) und Zuschüssen (nicht rückzahlbaren Instrumenten) unterschieden<sup>48</sup>. Dies hat zur Folge, dass die meisten verwendeten Indikatoren – ergebnisorientierte „Makroentwicklungsindikatoren“<sup>49</sup> – einer Bewertung der im Bereich der Finanzinstrumente erzielten Fortschritte nicht dienlich sind.

**83.** Eingedenk dieser Schwachstelle empfahl die Kommission den 27 Mitgliedstaaten in ihrem Leitfaden von Februar 2011, über mehr als 100 vorgeschlagene Indikatoren Bericht zu erstatten<sup>50</sup>.

## WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER FINANZINSTRUMENTE

**84.** Bei seiner Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz des EFRE beim Einsatz von Finanzinstrumenten prüfte der Hof, ob und in welchem Ausmaß

- a) bei der Finanzierung von KMU Verzögerungen auftraten;
- b) ungerechtfertigte Verwaltungskosten zu einer Verringerung der tatsächlich für die Finanzierung von KMU bereitstehenden Mittel führten (Leakage-Effekte)<sup>51</sup>;
- c) durch die öffentlichen Mittel private Mittel eingeworben wurden.

## WEITVERBREITETE VERZÖGERUNGEN

**85.** Die Zügigkeit der Finanzierung von KMU lässt sich im Vergleich zum Beginn der jeweiligen operationellen Programme in den Jahren 1999/2000 bzw. 2007 bewerten.

<sup>46</sup> Artikel 34 bis 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 63 bis 68 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

<sup>47</sup> Artikel 35 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 65 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006. Diesbezüglich wurden zwei Ausnahmen festgestellt, die das Vereinigte Königreich betreffen: In den Regionen London und West Midlands traten die Begleitausschüsse zusammen, um spezifisch auf die Planung der finanztechnischen Maßnahmen und Finanzinstrumente einzugehen.

<sup>48</sup> Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 wurde in den in England und Deutschland geprüften Regionen festgestellt, dass Beträge, die von der Kommission unter dem Indikator „Finanzinstrumente“ geführt wurden, sich mehrheitlich auf Zuschüsse an KMU oder Einrichtungen zur Unterstützung von KMU bezogen. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist der Kommissionsindikator „Finanzinstrumente“ gänzlich entfallen.

<sup>49</sup> Beispielsweise „geschaffene oder gesicherte Arbeitsplätze“, „Maßnahmen zugunsten lokaler Initiativen“ oder „Unternehmen, bei denen die Qualität verbessert wurde“ usw.

<sup>50</sup> Leitfaden COCOF 10/0014/04, Anhang II Muster-Monitoringbericht (Kommission, Februar 2011).

<sup>51</sup> Im Zusammenhang mit dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung wurden ausschließlich Leakage-Effekte in Form ungerechtfertigter Verwaltungskosten berücksichtigt.

- 86.** Abgesehen vom Reputationsrisiko, das durch Verzögerungen bei Finanzierungsprogrammen entstehen kann, hätten Verzögerungen wahrscheinlich zur Folge, dass die Kommission im Programmplanungszeitraum 2007-2013 und späteren Programmplanungszeiträumen nur eingeschränkt in der Lage wäre, Mittel revolvierend einzusetzen.
- 87.** Bei Verzögerungen der Maßnahmen zur Finanzierung von KMU sind die Fonds nicht in der Lage, solchen Unternehmen die ihnen möglicherweise in Form von Finanzinstrumenten zustehenden Mittel auszuzahlen. Für die Verwaltungsbehörde rückt damit die Alternative, nämlich die Vergabe von Zuschüssen an KMU, in ein attraktiveres Licht.
- 88.** Die wichtigsten Gründe für Verzögerungen in beiden Programmplanungszeiträumen sind in **Tabelle 2** zusammengefasst. Verzögerungen waren in allen Mitgliedstaaten weitverbreitet. Teilweise traten Verzögerungen im laufenden Programmplanungszeitraum aus den gleichen Gründen ein, und außer beim Ziel der „Beteiligung des privaten Sektors“ sind Verzögerungen weniger auf unbeständige wirtschaftliche Verhältnisse als auf administrative, rechtliche, organisatorische oder strategische Gründe zurückzuführen.

TABELLE 2

### HAUPTGRÜNDE FÜR VERZÖGERUNGEN BEIM EINSATZ VON EFRE-FINANZINSTRUMENTEN

VERZÖGERUNGSGRÜNDE	MITGLIEDSTAATEN ODER REGIONEN
<b>2000-2006</b>	
Langwierige Ausgestaltung und Verhandlungen	Berlin, London, Nordrhein-Westfalen, Portugal, West Midlands
Probleme im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen in Ziel-2-Regionen	London, Nordrhein-Westfalen, West Midlands
Anleitungen der Kommission bezüglich der Fondsstrukturen	Berlin, London
Beschaffung der finanziellen Beteiligung aus dem privaten Sektor	London
<b>2007-2013</b>	
Langwierige Ausgestaltung und Verhandlungen	Griechenland, London, Ungarn, Polen, Slowakei
Beschaffung der finanziellen Beteiligung aus dem privaten Sektor	London, West Midlands, Ungarn
Verwaltungstechnische Gründe	Andalusien, Griechenland, Polen, Sardinien
Verhandlungen über die Verwaltungskosten	Polen, Slowakei
Geschäftsführungsmodalitäten	Griechenland, Slowakei
Unsicherheit bezüglich der Förderfähigkeit von Betriebskapital	Ungarn
Verhandelnde Stelle keine Verwaltungsbehörde	Slowakei

Anmerkung: Die Verzögerungen traten möglicherweise nicht bei allen Arten bereitzustellender Finanzinstrumente auf. Verzögerungen von weniger als zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Genehmigung des operationellen Programms wurden nicht berücksichtigt. Die Kategorien wurden von den Prüfern vereinfacht. Alle Kategorien basieren auf Belegen.

- 89.** Die folgenden Ziffern enthalten einige aufschlussreiche Beispiele, von denen sich eines auf den vergangenen Programmplanungszeitraum und drei auf den laufenden Programmplanungszeitraum beziehen.
- 90.** In **Deutschland** kamen die Fonds im Programmplanungszeitraum 2000-2006 erst sehr spät zum Einsatz. Dies führte dazu, dass aus mindestens drei Fonds in Berlin und Nordrhein-Westfalen nicht die für die Finanzierung von KMU vorgesehenen Mittel in Höhe von 24,4 Millionen Euro, 13,6 Millionen Euro bzw. 2,6 Millionen Euro bereitgestellt werden konnten. Damit wurden 18 % bis 87 % der ursprünglich vorgesehenen Fondsmittel nicht in Anspruch genommen.
- 91.** In **Griechenland** wurde die Vereinbarung über den Holding-Fonds im Juni 2007, d. h. deutlich vor der griechischen Staatsschuldenkrise, unterzeichnet. Bis 30. Juni 2011 wurden aus dem Holding-Fonds mit einem Volumen von 250 Millionen Euro nur 0,21 % tatsächlich an KMU ausgezahlt. Eine Unterstützung aus dem EFRE erhalten griechische KMU erst seit April 2011. Da die Hellenische Republik und der EIF die Vereinbarung über den Holding-Fonds frühzeitig unterzeichneten, hätte der Holding-Fonds-Verwalter unmittelbar Ausschreibungen veröffentlichen können. Dies scheiterte jedoch daran, dass der Mitgliedstaat ein Inkrafttreten der Geschäftsführungsmodalitäten für den Holding-Fonds verzögerte, indem er dies insbesondere von Ernennungen innerhalb der zuständigen Verwaltungsbehörden und des Investitionsbeirats des Fonds abhängig machte.
- 92.** In der **Slowakei** haben die KMU seit Juni 2011, fünf Jahre nach Unterzeichnung einer Vereinbarung durch den EIF und die Slowakische Republik, immer noch keine EFRE-Förderung erhalten. Die Mittelzuweisungen aus den verschiedenen operationellen Programmen und die Festlegung der Modalitäten für die Errichtung des Holding-Fonds wurden erst im Januar 2011 abgeschlossen. Die Finanzintermediäre sind noch nicht per Ausschreibung ausgewählt worden; trotzdem fallen seit Oktober 2009 bereits Verwaltungskosten an.
- 93.** In **Polen** erhalten KMU seit 2008 (Stand: Juni 2011) keine Finanzmittel aus dem EFRE. Nach ihrer Entscheidung, den EIF nicht als Holding-Fonds-Verwalter einzusetzen, beauftragte die Republik Polen ihre Entwicklungsbank (*Bank Gospodarstwa Krajowego*) mit dieser Funktion. Diese muss sich noch mit fünf regionalen Behörden auf ein einheitliches System für die Verwaltungskosten einigen. Das polnische Ministerium für regionale Entwicklung verwies auf rechtliche und organisatorische Schwierigkeiten bei der Initiative JEREMIE (Gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen) und insbesondere darauf, dass die Strukturfondsverordnungen wegen ihrer Komplexität weitgehender Auslegung bedürfen<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Schreiben an die polnische Oberste Rechnungskontrollbehörde vom 3. Januar 2011, dessen Inhalt anhand von internen Unterlagen der GD Regionalpolitik geprüft wurde.

#### LEAKAGE-EFFEKTE

- 94.** Es gehört zu den marktüblichen Grundsätzen, dass Finanzintermediäre kleinen und mittleren Unternehmen Verwaltungskosten in Rechnung stellen. Im EFRE-Kontext fließen die entsprechenden Mittel jedoch im Allgemeinen als Erstattungen oder Vergütungen für die Verwaltung direkt aus den operationellen Programmen an die Finanzintermediäre<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Siehe Ziffer 2.6 des Leitfadens COCOF 10/0014/04.

#### DEN KMU BERECHNETE ZUSATZKOSTEN ...

- 95.** Die Orientierungshilfen der Kommission (einschließlich der beiden Leitfäden von 2007 und 2011) enthalten keine Bestimmungen, mit denen verhindert würde, dass den KMU Kosten berechnet werden, die nicht mit dem tatsächlich von den Finanzintermediären eingegangenen KMU-Risiko oder den von ihnen erbrachten Dienstleistungen zusammenhängen.
- 96.** In Sachsen-Anhalt (Deutschland) und Estland berechneten die von den jeweiligen Verwaltungsbehörden ernannten Finanzintermediäre einzelnen KMU Refinanzierungs- und Bearbeitungskosten, eine Praxis, die nach Prüfungen des Hofes im Jahr 2009 festgestellt wurde. Refinanzierungs- und Bearbeitungskosten sind Kostenpositionen, die zu den normalen Betriebsausgaben von Finanzintermediären gehören.
- 97.** Auch in England wurden kleinen und mittleren Unternehmen Vermittlungs-, Bearbeitungs-, Überwachungs- und andere Arten von Gebühren zusätzlich zu den marktüblichen Kosten berechnet. Derzeit untersucht die Kommission im Rahmen von Prüfbesuchen in den englischen Regionen, in welchem Maße sich die Bearbeitungs- und Überwachungsgebühren beim Abschluss in den Erklärungen über förderfähige Ausgaben niederschlagen.

#### ... SIND NICHT IMMER SEHR TRANSPARENT

- 98.** Da die Kommission die KMU rechtlich nicht als Begünstigte betrachtet und die Mitgliedstaaten über Verwaltungskosten nicht immer ordnungsgemäß Bericht erstatten, gibt es Fälle, in denen die von den KMU getragenen Verwaltungskosten nicht bekannt sind.

- 99.** Bei vier der 16 geprüften Beteiligungsfonds konnte keine Schätzung der Verwaltungskosten vorgenommen werden, da zum Zeitpunkt der Prüfung keine ausreichenden Daten verfügbar waren.
- 100.** In Nordrhein-Westfalen beispielsweise konnte weder die Verwaltungsbehörde noch der ernannte Fondsverwalter Informationen über die tatsächlich in der Region angefallenen Verwaltungskosten liefern. So konnten keine Unterlagen über die Berechnung des angewandten Zinssatzes einschließlich der Marge für die Deckung der Verwaltungskosten vorgelegt werden. Zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Förderung von KMU (einschließlich Kosten für externe Berater) wurden im Fall eines Frühphasen-Beteiligungsfonds aus Fondsmitteln finanziert, doch auch eine Aufstellung dieser Kosten konnte nicht vorgelegt werden.
- 101.** Das Problem fehlender stichhaltiger Angaben über die Verwaltungskosten beschränkt sich nicht auf Beteiligungsfonds, sondern geht deutlich weiter. Bei elf der 34 geprüften Vorhaben konnten die Verwaltungskostensätze nicht ermittelt werden, weil Angaben zu den Verwaltungskosten nicht verfügbar oder nicht zuverlässig waren.

#### SCHLECHTE BILANZ DES EFRE BEI DER EINWERBUNG PRIVATER GELDER

- 102.** Nach Ansicht der Kommission und anderer internationaler Akteure auf dem Gebiet der KMU-Finanzierung (siehe Ziffer 25) ist die Einwerbung von Finanzmitteln aus dem privaten Sektor einer der wichtigsten Vorteile einer KMU-Unterstützung mithilfe von Finanzinstrumenten<sup>54</sup>. Daher definiert der Hof den Begriff „Hebelwirkung“ als das Ausmaß, in dem private Finanzierungsmittel eingeworben wurden (siehe **Kasten 5**).
- 103.** In Fällen, in denen sich die öffentlichen Finanzmittel auf den EU-Beitrag beschränken (wie bei zentral von der EU verwalteten Programmen) führen beide Berechnungen zum gleichen Ergebnis. Im Rahmen der Kohäsionspolitik ist die Lage jedoch im Allgemeinen anders. Zumeist handelt es sich beim Kofinanzierungsbeitrag, den die Mitgliedstaaten zu den operationellen Programmen leisten, um öffentliche Mittel; dies können nationale, regionale oder andere Arten öffentlicher Beihilfen sein<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> In der Mitteilung der Kommission KOM(2011) 662 über die „EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen“ heißt es auf S. 9, eine Hebelwirkung „kann durch Kofinanzierung mit internationalen Finanzinstitutionen oder auch durch die zusätzlichen Kreditvolumen erreicht werden, die bei Banken und Garantiesellschaften für die Endempfänger abgerufen werden“ (in der Mitteilung werden KMU an dieser Stelle als „Endempfänger“ bezeichnet).

<sup>55</sup> In einigen sehr seltenen Fällen erfolgt die Kofinanzierung der Mitgliedstaaten in Form privater kommerzieller Darlehen.

- 104.** Während die Kommission davon ausgeht, dass die Mittel, mit denen sich die Mitgliedstaaten an einem operationellen Programm beteiligen, einen Beitrag zur Multiplikatorwirkung leisten, tragen diese Kofinanzierungsmittel nach der Berechnungsformel des Hofes nicht zur Hebelwirkung bei. Die Mitgliedstaaten leisten Kofinanzierungsbeiträge nämlich nicht spezifisch im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten, sondern bei jeder Art kohäsionspolitischer Maßnahmen, also auch bei herkömmlichen nicht rückzahlbaren Zuschüssen.
- 105.** Auf der Ebene der Holding-Fonds wurde bei der Prüfung keine erhebliche Mobilisierung von Mitteln aus dem privaten Sektor festgestellt. Dies galt für beide Programmplanungszeiträume. Tatsächlich enthalten die Finanzierungsvereinbarungen zwischen den Verwaltungsbehörden und den Finanzintermediären in der Regel keine ausdrücklichen Vorgaben zur Hebelwirkung. Eine Ausnahme bilden einige Beteiligungsfonds im Vereinigten Königreich, bei denen verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Einwerbung privater Koinvestoren gemacht wurden.

## KASTEN 5

### HEBELWIRKUNG

Der Hof berechnete die Hebelwirkung wie folgt:

#### Finanzmittel für Endempfänger Öffentliche Beiträge<sup>56</sup>

Auf der Grundlage der Berechnungsmethode des Hofes enthält **Anhang II** eine schematische Darstellung, wie bei den wichtigsten Arten von Finanzinstrumenten eine Hebelwirkung erreicht wird und wie das Konzept der Hebelwirkung im EFRE-Kontext zu verstehen ist. Eine Hebelwirkung von 1,00 bedeutet beispielsweise, dass keinerlei private Finanzierungsmittel mobilisiert wurden.

Im August 2011 legte die Kommission das Konzept „Multiplikatorwirkung“ wie folgt förmlich fest:

#### Finanzmittel für Endempfänger EU-Beitrag

Der Zähler ist in der vom Hof für die Hebelwirkung und in der von der Kommission für die Multiplikatorwirkung verwendeten Formel identisch. Im Nenner addiert der Hof alle öffentlichen Finanzierungsmittel, während die Kommission lediglich den EU-Beitrag berücksichtigt.

<sup>56</sup> Darunter fallen sowohl die EFRE-Beteiligung als auch, wie beim EFRE üblich, die vom Mitgliedstaat bereitgestellten Kofinanzierungsmittel. Im Ausnahmefall Vereinigtes Königreich stammte der gemäß den Kofinanzierungsregeln der Verordnungen zu leistende Finanzierungsanteil des Mitgliedstaats aus dem privaten Sektor; diese Finanzmittel wurden nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Betrachtungsweise als private und nicht als öffentliche Mittel berücksichtigt.

- 106.** Bei den Finanzinstrumenten Beteiligungskapital und Darlehen stellte der Hof fest, dass die erreichte Hebelwirkung nicht sehr stark war und geringer ausfiel als bei den als Maßstab herangezogenen Vergleichsinstrumenten. Bei Garantien wurde dagegen eine sehr starke Hebelwirkung erzielt.

#### HEBELWIRKUNG BEI IM RAHMEN DES EFRE BEREITGESTELTEM BETEILIGUNGSKAPITAL

- 107.** Unter diese Art von Finanzinstrument fielen folgende vom Hof geprüfte Fonds:
- a) fünf Wagniskapitalfonds, deren Schwerpunkt auf KMU im Bereich der Hochtechnologie (ISME) lag;
  - b) zwölf Risikokapitalfonds, die sich weniger stark oder gar nicht auf den Bereich der Hochtechnologie konzentrierten.
- 108.** Aus **Tabelle 3** geht hervor, dass Hebelwirkungen von etwa 1 (keine Einwerbung privater Mittel) bis 2,75 erzielt wurden.
- 109.** Als Maßstab diente dem Hof das ETF-Startkapitalprogramm, das zentral von der Kommission finanziert wird und allen in Betracht kommenden Finanzintermediären in der EU unter der treuhänderischen Verwaltung eines Fondsverwalters, des EIF, zur Verfügung steht. Das Programm dient der Bereitstellung von Wagniskapital, wobei der Schwerpunkt auf relativ risikoreichen KMU liegt.
- 110.** Beim ETF-Startkapitalprogramm belief sich die durchschnittliche Gesamt-hebelwirkung auf 4,6 (1998-2008) und 6,50 (2001-2008); außerdem konnten Einnahmen für die Kommission erwirtschaftet werden<sup>57</sup>. Im Besonderen wurden in Deutschland, Portugal und im Vereinigten Königreich, wo der EFRE in gleichem Maße aktiv war, im Rahmen des ETF-Startkapitalprogramms Hebelwirkungen von 4,88, 5,93 und 5,03<sup>58</sup> erreicht. Im Vergleich dazu erzielte der EFRE im Zeitraum April 2000 bis Juni 2010 bei den geprüften Fonds (siehe **Tabelle 3**) Hebelwirkungen von 1,09 bis 2,75.

<sup>57</sup> Für die GD Unternehmen und Industrie vorgenommene externe Evaluierung des EIP vom 30. April 2009, S. xi, 63 und 67. Die von den Bewertungssachverständigen vorgelegten Zahlen werden für plausibel gehalten, da bereits in einer früheren für die GD Unternehmen und Industrie erstellten unabhängigen Evaluierung des MAP (2001-2005) im Jahr 2004 mitgeteilt wurde, dass beim ETF-Startkapitalprogramm eine Hebelwirkung von 4,00 erreicht wurde. Außerdem ist dem (nach der Evaluierung von 2009 veröffentlichten) vierteljährlichen Bericht des EIF von Juni 2009 zu entnehmen, dass sich die Werte bei Beteiligungskapital, das im Rahmen der Programme von 1998 und 2001 eingesetzt wurde, auf 4,91 bzw. 6,52 beliefen.

<sup>58</sup> Gewichtete Werte für Deutschland, Portugal und das Vereinigte Königreich auf der Grundlage der Tabellen 3a und 3b, Jahresbericht über das ETF-Startkapitalprogramm vom 21. Oktober 2009, Stand der Daten: 30. Juni 2009.



TABELLE 3

**HEBELWIRKUNG BEI DEN GEPRÜFTEN BETEILIGUNGSFONDS  
(DIE NAMEN DER FONDS WURDEN ANONYMISIERT)**

Mitgliedstaaten	Fondsname	Produktbeschreibung	Hebelwirkung
<b>Hochtechnologie-Fonds</b>			
Deutschland	Beteiligungsfonds B	Wagniskapital (Hochtechnologie)	2,26
Vereinigtes Königreich	Beteiligungsfonds L	Wagnis-Beteiligungskapital (Hochtechnologie)	2,01
Vereinigtes Königreich	Beteiligungsfonds M	Wagnis-Beteiligungskapital (Frühphase, Hochtechnologie)	1,95
Vereinigtes Königreich	Beteiligungsfonds N	Wagnis-Beteiligungskapital (Frühphase, Hochtechnologie)	1,89
Deutschland	Beteiligungsfonds D	Wagniskapital (Frühphase, Hochtechnologie)	1,33
<b>Sonstige Fonds</b>			
Deutschland	Beteiligungsfonds A	Risikokapital (sektorübergreifend)	2,75
Portugal	Beteiligungsfonds G	Wagnis-Beteiligungskapital Dachfonds	2,22
Portugal	Beteiligungsfonds H	Wagnis-Beteiligungskapital (sektorübergreifend)	2,12
Vereinigtes Königreich	Beteiligungsfonds O	Wagnis-Beteiligungskapital (Frühphase, kreativer Sektor)	1,89
Deutschland	Beteiligungsfonds C	Risikokapital (sektorübergreifend)	1,88
Vereinigtes Königreich	Beteiligungsfonds P	Filmfonds	1,78
Ungarn	Beteiligungsfonds E	Wagnis-Beteiligungskapital (sektorübergreifend)	1,72
Ungarn	Beteiligungsfonds F	Wagnis-Beteiligungskapital (sektorübergreifend)	1,43
Portugal	Beteiligungsfonds I	Wagnis-Beteiligungskapital (Fremdenverkehrssektor)	1,33
Vereinigtes Königreich	Beteiligungsfonds Q	Wagnis-Beteiligungskapital (Frühphase, kreativer Sektor)	1,09
Slowakei	Beteiligungsfonds J	Wagnis-Beteiligungskapital außerhalb der Region Bratislava	–
Slowakei	Beteiligungsfonds K	Wagnis-Beteiligungskapital in der Region Bratislava	–

*Anmerkungen:*

- Die Beteiligungsfonds E und F befanden sich zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs in der Investitions-Anlaufphase.
- Die Hebelwirkungen wurden auf der Grundlage von Angaben berechnet, die während der Prüfung von den Fondsverwaltern oder der Verwaltungsbehörde übermittelt wurden.

#### HEBELWIRKUNG BEI IM RAHMEN DES EFRE BEREITGESTELLTEN DARLEHEN

- 111.** Ungeachtet etwaiger Vergleichswerte geht aus **Tabelle 4** hervor, dass bei fünf der zehn Darlehensfonds keinerlei private Mittel mobilisiert wurden, während bei den übrigen Darlehensfonds eine sehr begrenzte Hebelwirkung zu verzeichnen war.
- 112.** Als Maßstab diente dem Hof die KMU-Finanzierungsfazilität (SMEFF), die in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beitraten, eingesetzt wurde, ehe diese Länder den Status von Mitgliedstaaten erreicht hatten. Die KMU-Finanzierungsfazilität stellte Finanzhilfen (hauptsächlich leistungsbezogene Gebühren, jedoch auch sogenannte „technische Hilfe“) bereit, die über internationale Finanzinstitute<sup>59</sup> an Netzwerke lokaler Finanzintermediäre ausgezahlt werden konnten. Voraussetzung für diese Finanzhilfen waren eine effektive Organisationsstruktur und der revolvierende Einsatz von KMU-Kreditportfolios eines im Vorfeld festgelegten Umfangs.
- 113.** Bei der KMU-Finanzierungsfazilität der EU wurden durch Einwerbung privater Mittel Hebelwirkungen erzielt, die in der Regel über 5 lagen und Werte von bis zu 12,5 und 19,2 erreichten<sup>60</sup>. Von 1998 bis Juni 2009 wurden im Rahmen der KMU-Finanzierungsfazilität in Abhängigkeit vom für die Durchführung zuständigen Finanzintermediär Hebelwirkungen von 2 bis 12,5 in Ungarn und von 4 bis 10 in der Slowakei erreicht.

<sup>59</sup> Die Kommission arbeitete mit drei internationalen Finanzinstituten zusammen: CEB/KfW, EBWE und EIB.

<sup>60</sup> KMU-Finanzierungsfazilität – Halbjahresbericht 2009 der EIB, S. 1; KMU-Finanzierungsfazilität der EU/EBWE – Halbjahres-Durchführungsbericht von Juni 2009, S. 70.

<sup>61</sup> Schlussbericht über das MAP (KMU-Bürgschaftsfazilität) vom 31. Dezember 2006, S. 7.

#### HEBELWIRKUNG BEI IM RAHMEN DES EFRE GEWÄHRTEN GARANTIEEN

- 114.** Die Zahl der geprüften Garantiefonds ist geringer (sechs, siehe **Tabelle 5**), da im Vereinigten Königreich und in den in Deutschland geprüften Regionen generell keine EFRE-Garantien gewährt werden.
- 115.** Es wurden sehr unterschiedliche Hebelwirkungen erzielt, wobei der höchste Wert bei 171 lag. Selbst der niedrigste Wert (4,16) – bei einem Garantiefonds in Ungarn, der seine Tätigkeit im November 2008 aufnahm – liegt über allen bei Beteiligungs- oder Darlehensfonds erzielten Werten. Diese Hebelwirkungen schneiden im Vergleich mit der KMU-Bürgschaftsfazilität (siehe Ziffer 6 Buchstabe a), bei der von 2001 bis 2006 kumulativ für jeden Euro öffentlicher Mittel das 67-fache an privaten Mitteln mobilisiert wurde<sup>61</sup>, gut ab.

TABELLE 4

**HEBELWIRKUNG BEI DEN GEPRÜFTEN DARLEHENSFONDS  
(DIE NAMEN DER FONDS WURDEN ANONYMISIERT)**

Mitgliedstaaten	Fondsname	Produktbeschreibung	Hebelwirkung
<b>Sonstige Fonds</b>			
Vereinigtes Königreich	Darlehensfonds G	Langfristige vorrangige Darlehen an sozialwirtschaftliche Unternehmen	1,67
Vereinigtes Königreich	Darlehensfonds H (2 Vorhaben)	Vorrangige Darlehen (sektorübergreifend)	1,67
Vereinigtes Königreich	Darlehensfonds I	Vorrangige Darlehen (sektorübergreifend)	1,41
Ungarn	Darlehensfonds B	Kleinstkredite, Kleindarlehen	1,33
Ungarn	Darlehensfonds C	Kleinstdarlehen (sektorübergreifend)	1,10
Deutschland	Darlehensfonds A	Kleinstdarlehen, Darlehen	1,00
Ungarn	Darlehensfonds D	KMU-Darlehen	1,00
Ungarn	Darlehensfonds E	Betriebskapital-Darlehen	1,00
Ungarn	Darlehensfonds F	Betriebskapital-Darlehen	1,00
Vereinigtes Königreich	Darlehensfonds J	Kleinstdarlehen (sektorübergreifend)	1,00

Anmerkung: Die Hebelwirkungen wurden auf der Grundlage von Angaben berechnet, die während der Prüfung von den Fondsverwaltern oder der Verwaltungsbehörde übermittelt wurden.

TABELLE 5

**HEBELWIRKUNG BEI DEN GEPRÜFTEN GARANTIEFONDS  
(DIE NAMEN DER FONDS WURDEN ANONYMISIERT)**

Mitgliedstaaten	Fondsname	Produktbeschreibung	Hebelwirkung
Portugal	Garantiefonds B	Garantien	171,00
Portugal	Garantiefonds C	Garantien	114,00
Portugal	Garantiefonds D	Garantien	80,00
Portugal	Garantiefonds E	Rückgarantien	11,00
Ungarn	Garantiefonds A	Garantien	4,16
Slowakei	Garantiefonds F	Erstisiko-Portfolio-Garantien	—

Anmerkung: Die Hebelwirkungen wurden auf der Grundlage von Angaben berechnet, die während der Prüfung von den Fondsverwaltern oder der Verwaltungsbehörde übermittelt wurden.

# SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

## QUALITÄT DER BEWERTUNGEN DES FINANZBEDARFS VON KMU

- 116.** Im Allgemeinen wurden während des Programmplanungszeitraums 2000-2006 überhaupt keine Finanzbedarfsbewertungen vorgenommen.
- 117.** Sofern während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 Bewertungen des Finanzbedarfs von KMU stattfanden, führte dies in allen Fällen zu der Schlussfolgerung, dass die öffentliche Hand auf verschiedene Arten tätig werden sollte; außerdem wurde die vorhandene Finanzierungslücke für KMU quantifiziert. Allerdings weisen die Bewertungen des Finanzbedarfs von KMU im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gravierende Qualitätsmängel auf. Insbesondere wurde der wichtige Zusammenhang zwischen den verschiedenen Mittelzuweisungen für die Programme und dem ermittelten Finanzbedarf nicht hergestellt.
- 118.** Eine unabhängige Überprüfung der Qualität der Bewertungen des Finanzbedarfs und der ihnen zugrunde liegenden Prozesse fand nicht statt.

### EMPFEHLUNG 1

- a) Bei der Regelung finanztechnischer Maßnahmen sollten die Verwaltungsbehörden sicherstellen, dass ihr Vorschlag durch eine von der Qualität her ausreichende Bewertung des Finanzbedarfs von KMU einschließlich einer quantifizierten Analyse der Finanzierungslücke gebührend untermauert ist.
- b) Bei der Genehmigung operationeller Programme, die finanztechnische Maßnahmen umfassen, sollte die Kommission die Übereinstimmung dieser Programme mit der Bewertung des Finanzbedarfs von KMU überprüfen und sich von der Qualität dieser Bewertung überzeugen.

## ANGEMESSENHEIT DES EFRE-RAHMENS FÜR DEN EINSATZ VON FINANZINSTRUMENTEN

- 119.** Die ursprünglich für Zuschüsse konzipierten Strukturfondsverordnungen weisen vier erhebliche Schwachstellen auf, da die Besonderheiten von Finanzinstrumenten nicht berücksichtigt werden. Diese Schwachstellen betreffen die unzureichenden Bestimmungen zur Hebelwirkung und zum revolvingierenden Einsatz der Mittel, die Begründung von Mittelzuweisungen an Finanzinstrumente, die Bedingungen zur Begründung einer Vorzugsbehandlung des privaten Sektors und die Förderfähigkeitsbedingungen für Betriebskapital. Die Kommission gab erst im Februar 2011, d. h. vier Jahre nach Beginn des laufenden Programmplanungszeitraums, einen umfassenden und einschlägigen Leitfaden für Finanzinstrumente heraus (siehe Ziffern 46 und 47).
- 120.** Die Übertragung der Zuständigkeiten für die Durchführung kofinanzierter Finanzinstrumente an eine große Zahl öffentlicher Behörden hat zur Folge, dass ein bestimmter Betrag an EFRE-Finanzmitteln, der theoretisch allen KMU eines Mitgliedstaats innerhalb eines einzigen Gesamtrahmens zur Verfügung stehen könnte, auf eine große Zahl von EU-Regionen aufgeteilt werden muss, was die kritische Masse der Fonds beeinträchtigt.
- 121.** Sofern angemessene Überwachungs- und Informationssysteme vorhanden waren, waren diese kaum dafür geeignet, über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Bereich der Fonds zu informieren und die Einhaltung dieses Grundsatzes zu überwachen. Trotz der Erfahrungen aus dem Programmplanungszeitraum 2000-2006 konnte die Kommission deshalb keine relevanten Informationen liefern, die Entscheidungsträgern und Akteuren im Bereich der Kohäsionspolitik hätten nützlich sein können.

### EMPFEHLUNG 2

- a) Bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für Strukturfondsverordnungen sollten der Gesetzgeber und die Kommission die in diesem Bericht aufgeführten spezifischen Schwachstellen beseitigen (siehe Ziffern 48-77). Generell sollten der Gesetzgeber und die Kommission einen angemesseneren verordnungsrechtlichen Rahmen schaffen, um zu verhindern, dass Ausgestaltung und Umsetzung finanztechnischer Maßnahmen durch die Unzulänglichkeiten der Strukturfonds-Rahmenverordnungen, geografische Beschränkungen und eine Verteilung nach dem Gießkannenprinzip beeinträchtigt werden.
- b) Die Kommission sollte speziell für Finanzinstrumente ein zuverlässiges und technisch robustes Überwachungs- und Bewertungssystem schaffen. Dadurch sollte erreicht werden, dass die Finanzinstrumente im Rahmen der Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfungsverfahren der Kommission von reinen Zuschüssen getrennt werden und die tatsächlich an KMU ausgezahlten Beträge klar erkennbar sind (siehe Ziffer 8). Insbesondere sollten sich Kommission und Mitgliedstaaten auf eine kleine Zahl messbarer, relevanter, spezifischer und einheitlicher Ergebnisindikatoren für Finanzinstrumente einigen.

## WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER FINANZINSTRUMENTE

- 122.** Der Einsatz von Finanzinstrumenten für KMU im Rahmen des EFRE wurde durch weitverbreitete Verzögerungen beeinträchtigt. Teilweise traten während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 Verzögerungen aus den gleichen Gründen ein wie bereits im Programmplanungszeitraum 2000-2006.
- 123.** Außerdem traten bei vom EFRE kofinanzierten Finanzinstrumenten Leakage-Effekte im Zusammenhang mit den Verwaltungskosten auf. Insbesondere wurden einigen KMU zusätzliche Kosten berechnet, die nicht mit dem eingegangenen KMU-Risiko zusammenhingen. Überdies war die Berichterstattung über Verwaltungskosten nicht immer transparent.
- 124.** Außer bei Garantien ließen sich bei vom EFRE kofinanzierten Fonds nur geringe Hebelwirkungen nach der Definition des Hofes nachweisen.

### EMPFEHLUNG 3

- a) Die Kommission sollte die Möglichkeit prüfen, den Mitgliedstaaten gebrauchsfertige Finanzierungsstrukturen und -instrumente für KMU zur Verfügung zu stellen (z. B. Zuschüsse mit Rückzahlung von Ertragsanteilen (*royalties*) oder spezialisierte Anlagevehikel), um die Durchführung zu beschleunigen und die Verwaltungskosten zu verringern. Beispiele für solche Strukturen sind in *Anhang III* beschrieben.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten mit Unterstützung der Kommission dafür sorgen, dass alle vom EFRE kofinanzierten Finanzinstrumente für KMU in ein einziges operationelles Programm je Mitgliedstaat aufgenommen werden. Dadurch würde der Planungsprozess rationalisiert und einer der zentralen Verzögerungsfaktoren ausgeschaltet.
- c) Abgesehen von einer Definition der Konzepte „Hebelwirkung“ und „revolvierende Mittel“ sowie einer entsprechenden Begriffsbestimmung in den Strukturfondsverordnungen sollte die Kommission es zur Bedingung machen, dass je nach Art des Holding-Fonds oder Fonds vertraglich verbindliche Mindesthebelwirkungen, Mindestzeiträume, in denen Mittel revolvieren, sowie für die Berechnung von Indikatoren für die Hebelwirkung zugrunde zu legende Daten festgelegt werden.

#### ALLGEMEINE EMPFEHLUNG

Sollten sich die vorstehenden Empfehlungen nicht innerhalb des kohäsionspolitischen Rahmens umsetzen lassen, fordert der Hof den Gesetzgeber und die Kommission auf, alternative Wege einer KMU-Förderung mithilfe finanztechnischer Maßnahmen in Erwägung zu ziehen. In einem solchen Fall sollten derartige Maßnahmen entweder im Rahmen zentral von der Kommission verwalteter Programme, über von ihr in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten verwaltete spezialisierte Anlagevehikel oder direkt von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Herrn Harald NOACK, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 11. Januar 2012 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Präsident*

## MITTELBINDUNGEN UND ZAHLUNGEN FÜR FINANZINSTRUMENTE

## 2000-2006

Geprüfte Mitgliedstaaten	Mittelbindungen (Millionen Euro)	%	Zahlungen (Millionen Euro)	%
Deutschland	204	13	170	11
Ungarn	–	–	–	0
Portugal	106	7	88	6
Slowakei	–	–	–	0
Vereinigtes Königreich	433	27	410	27
<b>Insgesamt</b>	<b>742</b>	<b>46</b>	<b>668</b>	<b>45</b>
<b>EU insgesamt</b>	<b>1 596</b>	<b>100</b>	<b>1 497</b>	<b>100</b>

## 2007-2013

Geprüfte Mitgliedstaaten	Zuweisungen (Millionen)	%	Zahlungen (Millionen)	%
Deutschland	1 370	13	710	9
Ungarn	770	7	669	8
Portugal	292	3	233	3
Slowakei	30	0	27	0
Vereinigtes Königreich	614	6	230	3
<b>Insgesamt</b>	<b>3 075</b>	<b>30</b>	<b>1 868</b>	<b>24</b>
<b>EU insgesamt</b>	<b>10 393</b>	<b>100</b>	<b>7 879</b>	<b>100</b>

Quelle: Europäische Kommission (GD Regionalpolitik).

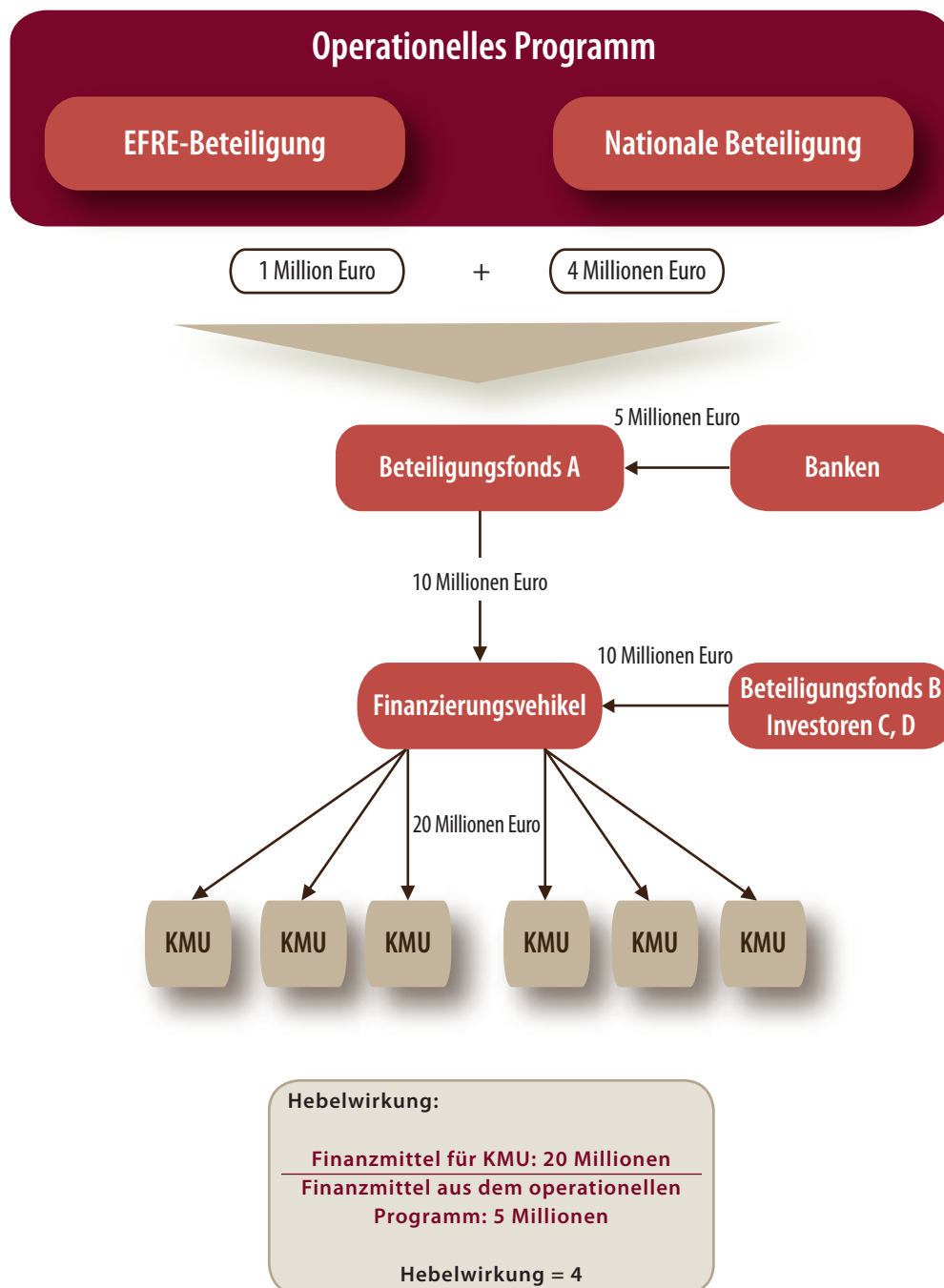
## Anmerkungen:

- o Aufgrund von Rundungen vor der Dezimalstelle können sich bei den Prozentsätzen unterschiedliche Gesamtbeträge ergeben.
- o Im Programmplanungszeitraum 2000-2006 handelte es sich bei den Endempfängern ausschließlich um KMU.
- o Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gehören zu den Finanzierungsinstrumenten auch Instrumente für Unternehmen, auf die die EU-Definition eines KMU nicht zutrifft, sowie Instrumente für Stadtentwicklungsprojekte und Projekte im Bereich der Energieeffizienz.
- o Zumindest bezüglich des Programmplanungszeitraums 2007-2013 sind diese Zahlen mit Vorsicht zu betrachten, da die Mitgliedstaaten die Vorschriften für die Klassifizierung der Mittelzuweisungen falsch ausgelegt und deshalb möglicherweise andere Finanzierungsformen als Finanzinstrumente einbezogen haben.



## SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES KONZEPTS DER HEBELWIRKUNG BEI DEN FINANZINSTRUMENTEN BETEILIGUNGSKAPITAL, DARLEHEN UND GARANTIE

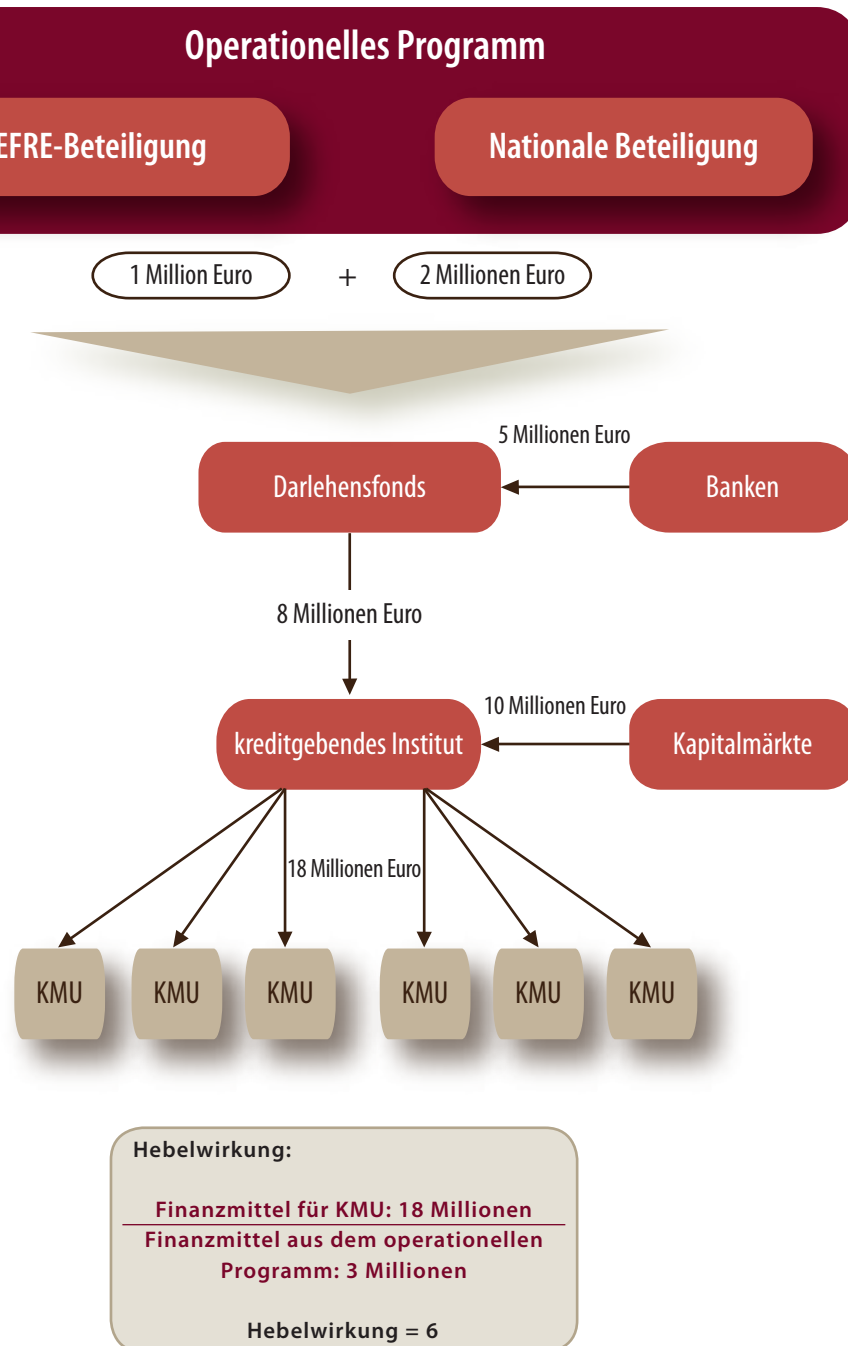
### BETEILIGUNGSKAPITAL



#### Anmerkungen:

- Dieses Schema dient nur der Veranschaulichung.
- Die öffentlichen Beteiligungen entsprechen den Finanzmitteln aus dem operationellen Programm.

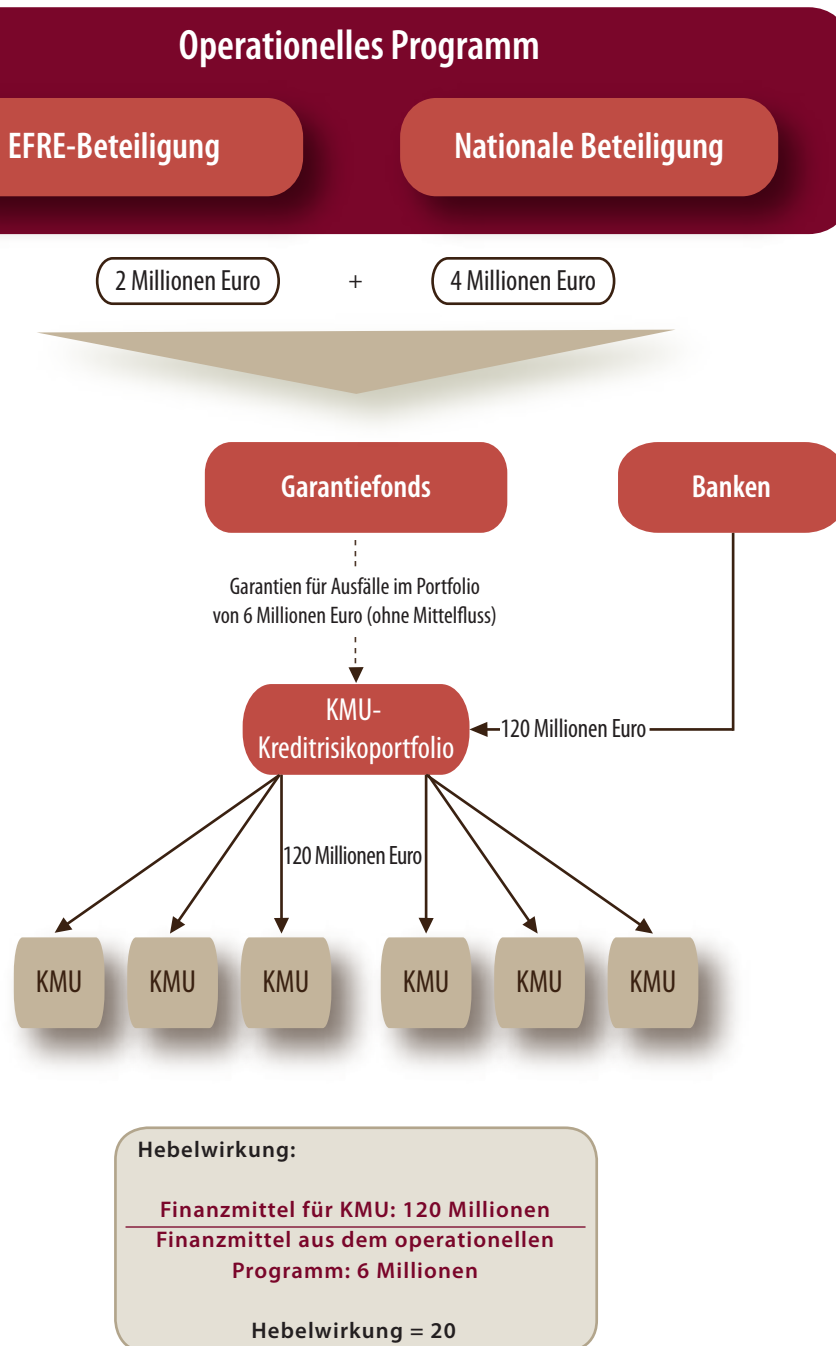
## DARLEHEN



## Anmerkungen:

- Dieses Schema dient nur der Veranschaulichung.
- Die öffentlichen Beteiligungen entsprechen den Finanzmitteln aus dem operationellen Programm.

## GARANTIE



## Anmerkungen:

- o Dieses Schema dient nur der Veranschaulichung.
- o Die öffentlichen Beteiligungen entsprechen den Finanzmitteln aus dem operationellen Programm.

## BEISPIELE FÜR GEBRAUCHSFERTIGE INSTRUMENTE UND FINANZIERUNGSVEHIKEL

### ZUSCHÜSSE MIT RÜCKZAHLUNG VON ERTRAGSANTEILEN – BEISPIEL DES MOITAL, ISRAEL

Wenngleich in Israel bei den meisten Beihilferegelnungen für KMU (*R&D Fund, Technological Incubators, Hezrek* usw.) nicht rückzahlbare Zuschüsse vergeben werden, wird die Zahlung des Zuschusses an die Bedingung geknüpft, dass das begünstigte KMU im Erfolgsfall Ertragsanteile (*royalties*) zurückzahlt. Diese Ertragsanteile werden auf der Grundlage der Verkäufe oder des Gewinns berechnet. Der Vorteil von Zuschüssen mit Rückzahlung von Ertragsanteilen besteht darin, dass sie weniger komplex sind als Finanzinstrumente, wobei der Schwerpunkt auf KMU mit Potenzial im Bereich Forschung und Entwicklung liegt. Weitere Informationen sind abrufbar unter: <http://www.moital.gov.il/>

### SPEZIALISIERTE ANLAGEVEHIKEL

- o **Europäisches Wiederaufbauprogramm (*European Recovery Program, ERP*):** Das ERP ist ein von der KfW verwalteter nationaler Evergreen-Fonds zugunsten deutscher Unternehmen. Zu seinen Hauptmerkmalen gehört der revolvierende Mitteleinsatz. Weitere Informationen sind abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/>
- o **Yozma-Fonds in Israel:** Als sich der Fonds noch in staatlichem Besitz befand, diente er vom Grundsatz her dazu, öffentliche Mittel und Mittel privater Investoren gemeinsam zu investieren, wobei die Hebelwirkung mindestens 2,5 betragen musste. Investiert wurde in neu gegründete israelische Unternehmen in Hochtechnologie-sektoren. Ein Kernmerkmal des Yozma-Programms bestand darin, dass die israelische Regierung und private Investoren bei der Aufteilung von Gewinnen gleichrangig behandelt wurden (Pari-passu-Behandlung). Da den Partnern aus dem privaten Sektor die Option eröffnet wurde, während der ersten fünf Jahre den Anteil der Regierung im Wert von LIBOR+1 zuzüglich Ertragsanteilen bis zum Ende des Finanzierungszeitraums zu übernehmen, konnte die Regierung diese Erträge anschließend in neue Fonds oder KMU reinvestieren. Mithilfe des Yozma-Programms erwirtschaftete die israelische Regierung einen Gewinn von 40 Millionen US-Dollar. Weitere Informationen sind abrufbar unter: <http://www.yozma.com/overview/>
- o **Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument:** Das von der Kommission eingerichtete europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument dient nicht unmittelbar der Finanzierung von KMU, versetzt jedoch Mikrofinanzierungsinstitute in den EU-Ländern in die Lage, kleinen und mittleren Unternehmen mehr Darlehen zu gewähren. Hierzu übernimmt das Instrument Bürgschaften für Mikrofinanzierungsinstitute, durch die es ihr Verlustrisiko teilweise deckt, und stellt außerdem Finanzinstrumente (d. h. Darlehen und Beteiligungskapital) zur Erhöhung ihres Mikrokreditvolumens bereit. Weitere Informationen sind abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/>
- o **Europäischer Fonds für Südosteuropa (EFSE):** Die wichtigste Investitionstätigkeit des EFSE ist die Refinanzierung ausgewählter kreditgebender Partnerinstitute in der Region Südosteuropa und der östlichen Nachbarschaftsregion der Europäischen Union mit vor- oder nachrangigen Kreditlinien, wobei sich der Darlehensnehmer verpflichtet, die Mittel an die endgültigen Zielgruppen, zu denen Kleinst- und Kleinunternehmen sowie einkommensschwache private Haushalte zählen, weiterzugeben. Der Fonds findet breite Unterstützung, u. a. durch internationale Finanzinstitute (z. B. EBWE, EIB, KfW usw.), die Kommission sowie öffentliche und private Finanzinstitute. Weitere Informationen sind abrufbar unter: <http://www.efse.lu/>

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## ZUSAMMENFASSUNG

### IV.

Bei in anderen Politikbereichen eingesetzten Finanzierungsinstrumenten, bei denen die am Ende des Investitionszeitraums oder bei der Abwicklung an die Finanzierungsinstrumente zurückgeführten Finanzmittel wieder den EU-Haushaltsmitteln zugeführt werden müssen, handelt es sich möglicherweise nicht um revolving-Instrumente. Dieses besondere Merkmal bildet einen festen Bestandteil der Strukturfondsverordnungen<sup>1</sup> und wird auch künftig bestehen bleiben<sup>2</sup>.

### VII. a)

Die Kommission stimmt zu, dass es wichtig ist, den Finanzierungsinstrumenten die Finanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen, die dem in einer Finanzbedarfsanalyse ermittelten Bedarf entsprechen.

Die diesbezüglichen Bemerkungen des Hofes werden teilweise in dem Vorschlag für eine GFK-Verordnung KOM(2011) 662 endg. behandelt.

### VII. b)

Der Rechtsrahmen für den Zeitraum 2007-2013 war möglicherweise nicht detailliert genug, um das erforderliche Umfeld für eine erhebliche Steigerung der im Rahmen der Kohäsionspolitik über Finanzierungsinstrumente bereitgestellten Unterstützung zu schaffen.

Die Vorschläge der Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum berücksichtigen die in den Vorperioden gewonnenen Erfahrungen und bieten einen detaillierten Durchführungsrahmen.

### VII. c)

In den meisten Fällen lagen diese Verzögerungen an der Neuheit dieser Instrumente der Kohäsionspolitik und an Problemen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen. Aus dem EFRE finanzierte Finanzierungsinstrumente werden nach dem Prinzip der geteilten Mittelverwaltung eingesetzt. Dabei muss gewissermaßen ein Kompromiss gefunden werden zwischen der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Umsetzung durch die Mitgliedstaaten und ihre Verwaltungsbehörden auf regionaler Ebene so nahe wie möglich an den Endempfängern und entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen der jeweiligen Endempfänger) und der langsameren Umsetzung.

<sup>1</sup> In Regel Nr. 8 Ziffer 2.6 der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission, Artikel 78 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

<sup>2</sup> Wie von der Kommission in Artikel 38 und 39 des Vorschlags der Kommission zu den gemeinsamen Bestimmungen für die im Rahmen der geteilten Verwaltung verwalteten Fonds für den Zeitraum 2014-2020 (KOM(2011) 615 vom 6. Oktober 2011) vorgeschlagen.

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## VIII. a)

Die Kommission begrüßt diese Empfehlung, die im Vorschlag der Kommission für den neuen Rahmen der Kohäsionspolitik<sup>3</sup> behandelt wird.

Diese Anforderung wird in den Durchführungsvorschriften noch eingehender beschrieben.

## VIII. b)

Für den künftigen Programmplanungszeitraum wird der Schwerpunkt darauf gelegt, sicherzustellen, dass die Grundlage für jedes Finanzinstrument „eine Ex-ante-Bewertung“ ist, „die Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen sowie Investitionsanforderungen aufgezeigt hat“. Bei der Genehmigung der operationellen Programme wird der Schwerpunkt darauf gelegt, sicherzustellen, dass die Programme auf die strategischen Prioritäten der EU für 2020 abgestimmt sind, dass die Ex-ante-Bedingungen aufgezeigt/erfüllt werden und dass die Begründung der Form der vorgeschlagenen Unterstützung evaluiert wird.

## VIII. c)

Da davon auszugehen ist, dass Finanzierungsinstrumente künftig noch mehr an Bedeutung gewinnen werden, enthalten die Vorschläge der Kommission für künftige GFK-Regelungen noch ausführlichere und klarere Regeln zum Einsatz von Finanzierungsinstrumenten. Diese Regeln bauen auf den Erfahrungen auf, die im laufenden Programmplanungszeitraum gesammelt wurden. Die näheren Einzelheiten werden in den Durchführungsvorschriften beschrieben.

## VIII. d)

Die Kommission begrüßt diese Empfehlung, die bereits in den Vorschlägen der Kommission für den neuen Rahmen der Kohäsionspolitik behandelt wird. In diesen Vorschlägen sind auch konkrete Bestimmungen zur Überwachung der Finanzierungsinstrumente und zu den entsprechenden Berichtspflichten enthalten. Des Weiteren stellt die Kommission fest, dass es ihr bereits im laufenden Programmplanungszeitraum gelungen ist, wichtige Überwachungsdaten zu den bestehenden Finanzierungsinstrumenten zu sammeln, und das, obwohl die Mitgliedstaaten rechtlich gar nicht dazu verpflichtet sind, diese Daten zu liefern.

## VIII. e)

Die Kommission begrüßt die Empfehlung des Hofes in Bezug auf gebrauchsfertige Instrumente. Diese Empfehlung wird im Vorschlag für den neuen Programmplanungszeitraum behandelt.

<sup>3</sup> Artikel 32 des Vorschlags der Kommission KOM(2011) 615, in dem für Finanzinstrumente gefordert wird: „Grundlage ist eine Ex-ante-Bewertung, die Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen sowie Investitionsanforderungen aufgezeigt hat.“

## VIII. f)

Die Kommission kann den Zielen dieser Empfehlung beipflichten. In ihren Vorschlägen für einen neuen kohäsionspolitischen Rahmen hat die Kommission den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben, sich an Instrumenten auf EU-Ebene zu beteiligen. Des Weiteren sind in den Vorschlägen auch Anreize enthalten, wenn die Prioritätsachse vollständig über Finanzinstrumente umgesetzt wird<sup>4</sup>.

Die Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme und der zugrunde liegenden Maßnahmen (einschließlich Finanzierungsinstrumente) im Rahmen der geteilten Verwaltung und durch nationale und regionale Behörden ist jedoch grundlegender Bestandteil der Kohäsionspolitik.

## VIII. g)

Das Konzept und die Definition der Begriffe „Hebelwirkung“ und „revolvierende Mittel“ werden im Zeitraum 2014-2020 in den abgeleiteten Rechtsvorschriften ausgearbeitet, die auch so weit wie möglich auf die Konzepte abgestimmt werden, die für alle mit Finanzmitteln aus dem EU-Haushalt eingesetzten Instrumente benutzt werden, wie in der Mitteilung der Kommission KOM(2011) 662 zu den „EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen“ vorgesehen, und die auch im delegierten Rechtsakt zu Titel VIII der geänderten Haushaltsordnung geregelt werden. Das Erreichen einer hohen Hebelwirkung muss jedoch gegen die politischen Ziele der Kohäsionspolitik abgewogen werden.

## VIII. h)

Die Kommission begrüßt die Empfehlungen des Hofes zur Verbesserung des Rechtsrahmens für den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der Kohäsionspolitik. Aufgrund der im laufenden Programmplanungszeitraum und in vorherigen Programmplanungszeiträumen gewonnenen Erfahrungen und aufgrund der entsprechend den Empfehlungen des Hofes erfolgten Verbesserung des Rechtsrahmens ist die Kommission der Auffassung, dass Finanzierungsinstrumente weiterhin als wichtige Instrumente zur Umsetzung der Kohäsionspolitik eingesetzt werden sollten und dass ihr Einsatz möglicherweise auch auf neue Themenbereiche ausgeweitet werden sollte, als nachhaltigere und effizientere Möglichkeit der Bereitstellung von Mitteln der EU zur Unterstützung der kohäsionspolitischen Ziele.

<sup>4</sup> Artikel 110 Absatz 5 des Vorschlags der Kommission KOM(2011) 615.

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## EINFÜHRUNG

### 8.

Im Juli 2011 haben die Mitgliedstaaten der Kommission auf freiwilliger Basis Daten darüber zur Verfügung gestellt, wie sie Finanzierungsinstrumente einsetzen.

Die vorgeschlagene Änderung der derzeitigen Strukturfondsverordnungen und die nächste Generation dieser Verordnungen (2014-2020) sehen vor, dass die Mitgliedstaaten diese Art von Informationen regelmäßig liefern müssen.

### 12.

Die Kommission hat ein anderes Konzept zur Messung der Multiplikatorwirkung des Beitrags der EU. Siehe Ziffer 102 und Antwort<sup>5</sup>.

## PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

### 25.

Die im Bericht genannten „Programme mit internationaler Reputation“ können nur begrenzt als Referenzwerte für die kohäsionspolitischen Instrumente der EU herangezogen werden, da die kohäsionspolitischen Ziele und der Rechtsrahmen Besonderheiten aufweisen, die in anderen Programmen nicht vorliegen.

## BEMERKUNGEN

### 31.

Die Kommission stimmt zu, dass diese Untersuchungen auf der Ebene der Programmplanung rechtlich nicht vorgeschrieben waren. Auf der Ebene eines jeden Finanzierungsinstruments ist eine Untersuchung zum Finanzbedarf jedoch rechtlich vorgeschrieben. Das Ergebnis dieser Untersuchung sollte in der Finanzierungsvereinbarung Niederschlag finden.

Im Vorschlag der Kommission für 2014-2020 wird unter anderem gefordert, dass die Ex-ante-Bewertung unter anderem „die Argumentation für die vorgeschlagene Unterstützungsart“ abdecken sollte.

### 34.

Als die Untersuchungen zum Finanzbedarf durchgeführt wurden, liefen die Programme für 2000-2006 noch.

<sup>5</sup> Ein solches Konzept wird in Abschnitt 2.3.4 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat KOM(2011) 662 vom 19. Oktober 2011 beschrieben: Ein Rahmen für die nächste Generation innovativer Finanzinstrumente – die EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen.

### 38.

Die Untersuchungen zum Finanzbedarf wurden vom EIF durchgeführt, dem Gremium der EU, das über besondere Sachkenntnis im Bereich der Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen mit EU-Haushaltsmitteln verfügt und das hierfür insbesondere zuständig ist; eine unabhängige Bewertung wurde deshalb nicht für notwendig erachtet.

### 40.

Die Kommission und der EIF haben die Berichte den jeweiligen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten in voller Länge zur Verfügung gestellt. Den nationalen Behörden stand es völlig frei, die Berichte in voller Länge zu veröffentlichen, und einige haben dies auch getan<sup>6</sup>.

### Gemeinsame Antwort auf 43. und 44.

Die Kommission erkennt an, dass die derzeit geltenden Strukturfondsverordnungen und auch die Haushaltsordnung keine besonderen Bestimmungen zu Risikokapital-, Darlehens- und Garantiefonds enthalten.

Die vorgeschlagenen Strukturfondsverordnungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sowie der Vorschlag zur Überarbeitung der Haushaltsordnung enthalten jedoch ausführliche Bestimmungen zu diesem Bereich.

Außerdem hat die Kommission sichergestellt, dass die beiden Reihen von Vorschlägen aufeinander abgestimmt sind.

### 46.

Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung des Orientierungsrahmens für den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der Kohäsionspolitik unternommen. Die 2007 und 2008 herausgegebenen Leitfäden der Kommission behandelten die Themen, bei denen zum damaligen Zeitpunkt festgestellt wurde, dass sie einer besonderen Klarstellung bedürfen. Der im Februar 2011 herausgegebene Leitfaden der Kommission ist umfassender und behandelt eine viel größere Bandbreite von Themen, die im Rahmen des Prozesses zur Einführung der Finanzierungsinstrumente in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten und Regionen von den nationalen Behörden und den betroffenen Partnern zur Sprache gebracht wurden.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie\\_sme\\_access.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_sme_access.pdf)

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## 47.

Der Leitfaden der Kommission ist zwar nicht rechtsverbindlich, er bietet den staatlichen Behörden, den Fachleuten, den Begünstigten bzw. potenziellen Begünstigten und anderen Gremien aber dennoch eine technische Orientierungshilfe, wie die EU-Regeln in diesem Bereich auf der Grundlage des geltenden EU-Rechts auszulegen und anzuwenden sind.

## 47. Erster Einzug

Die Kommission verweist auf ihre Antworten auf die jeweiligen Ziffern unten.

## 47. Zweiter Einzug

Die Kommission verweist auf ihre Antworten auf die jeweiligen Ziffern unten.

## 47. Dritter Einzug

Die Kommission verweist auf ihre Antworten auf die jeweiligen Ziffern unten.

## 47. Vierter Einzug

Die Kommission verweist auf ihre Antworten auf die jeweiligen Ziffern unten.

## 48.

Für den Zeitraum 2014-2020 beabsichtigt die Kommission, im Durchführungsrahmen Bestimmungen zur Hebelwirkung einzuführen und dabei gleichzeitig auch genügend Flexibilität sicherzustellen, um jedem Produkt und seinen besonderen Merkmalen, jedem zu deckenden Finanzbedarf, der angestrebten Zielgruppe der Begünstigten und den beteiligten Finanzintermediären Rechnung tragen zu können.

Was die Bestimmungen zum „revolvierenden Einsatz der Mittel“ betrifft, so wurden diese im Leitfaden der Kommission von 2011 bereits umfassend ausgearbeitet<sup>7</sup>. Verweise auf den revolvierenden Einsatz der Mittel finden sich auch im Rechtsrahmen der Kohäsionspolitik<sup>8</sup>.

Die Einzelheiten dazu, wie und wann dieses Konzept anwendbar ist, sind je nach Art des Finanzierungsinstruments und je nach Region anders (die Untersuchung zum Finanzbedarf wird die Erfordernisse und die Merkmale des spezifischen Finanzierungsinstruments aufzeigen). Diese Einzelheiten sollten deshalb in den Finanzierungsvereinbarungen Niederschlag finden.

## Gemeinsame Antwort auf 49. und 50.

Nach den Strukturfondsverordnungen für die Zeiträume 2000-2006 und 2007-2013 war die Wiederverwendung von Mitteln auf unbegrenzte Zeit gestattet, bis die Mittel erschöpft waren. Für den Zeitraum 2014-2020 sehen die Vorschläge der Kommission jedoch einen Mindestzeitraum von zehn Jahren vor.

## 51.

Die Kommission stimmt der Bemerkung des Hofes zu. Für die laufende Periode schreiben die Verordnungen vor, dass die aus getätigten Investitionen in das Vorhaben zurückgeführten Mittel von den zuständigen Behörden des betroffenen Mitgliedstaats zugunsten von KMU wiederzuverwenden sind. Für den Zeitraum 2014-2020 schlägt die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten Bestimmungen einführen sollten, um sicherzustellen, dass die Mittel aus den Finanzierungsinstrumenten mindestens zehn Jahre lang wiederverwendet werden.

## 52.

Dieser Punkt wurde bei einer DAS-Prüfung durch den Hof angesprochen und weiterverfolgt. Die maßgeblichen Liquidationsvorschriften wurden in der Folge geändert, sodass sie jetzt in Einklang mit Artikel 78 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 stehen.

## 53.

Im Rahmen der geteilten Verwaltung und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip überwacht die Kommission die Durchführung einzelner Vorhaben nicht im Detail. Die Zuständigkeit dafür, sicherzustellen, dass die einzelnen Vorhaben in Einklang mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt werden, liegt bei den nationalen Behörden. 2011 hat die Kommission einen Prüfungsrahmen ausgearbeitet, mit dem überprüft werden kann, ob die Finanzierungsinstrumente bis zur Schließung der Programme korrekt eingesetzt werden. Diesen Prüfungsrahmen können auch die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten nutzen.

<sup>7</sup> Abschnitt 5.2 und 9.2, weil sie rechtlichen Verpflichtungen nach Artikel 78 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 sowie Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe d und Artikel 44 Absatz 2 Buchstabe i der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 entsprechen.

<sup>8</sup> Artikel 78 Absatz 7 zweiter Absatz der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 zum Einsatz von Mitteln, die aus Investitionen in das Vorhaben zurückgeführt werden, sowie Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe d und Artikel 44 Absatz 2 Buchstabe i der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 über die Bestimmungen in der Finanzierungsvereinbarung über die Wiederverwendung der zurückgeführten Mittel.



## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### 54.

Der Holding-Fonds benötigt eine bestimmte Liquidität, um reibungslose Investitionen in Unternehmen gewährleisten zu können. Die Vorschriften sehen vor, dass eine Investitionsstrategie und/oder ein Business-Plan vorgelegt werden muss. Darin muss der erforderliche Finanzierungsbedarf ordnungsgemäß geschätzt werden.

In ihren Leitfäden von 2008 und 2011 hat die Kommission den Mitgliedstaaten bzw. den Verwaltungsbehörden empfohlen, bei der Zahlung von Beiträgen an Fonds Zurückhaltung zu üben, d. h., dass sie solche Zahlungen phasenweise leisten sollten, entsprechend der zugrunde liegenden Investitionsstrategie und/oder dem zugrunde liegenden Business-Plan.

Die Vorschläge der Kommission für die Vorschriften für 2014-2020 sehen eine strengere Disziplin vor und machen die Auflage, dass die an Finanzierungsinstrumente ausgezahlten Beträge tatsächlich in den Endempfänger investiert werden müssen.

### 55.

Die Kommission verweist auf ihre Antwort unter Ziffer 31.

### 56.

Die Kommission verweist auf ihre Antwort unter Ziffer 54.

### 58.

Die in den Vorschriften vorgesehene Vorzugsbehandlung des privaten Sektors ist ein wichtiger Faktor, um es für Privatinvestoren attraktiv zu machen, als Koinvestoren gemeinsam mit der öffentlichen Hand in Bereiche mit hohem Risiko/geringer Rendite zu investieren und damit politische Ziele zu verfolgen.

Der Gesamtzweck besteht darin, KMU durch den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten durch Strukturfonds zu unterstützen, wenn ein Marktversagen bei der Deckung ihres Finanzbedarfs festzustellen ist. Hierzu kann es erforderlich sein, den öffentlichen und den privaten Sektor in einigen Aspekten nicht *pari passu* zu behandeln. Alle Instrumente, die keine *pari-passu*-Behandlung vorsehen, müssen den von der Kommission durchgesetzten Regeln für staatliche Beihilfen entsprechen.

### 59.

Wie in den Verordnungen<sup>9</sup> vorgesehen, betrifft die Vorzugsbehandlung nur die mit den Investitionen erwirtschafteten Gewinne und anderen Erträge.

<sup>9</sup> Artikel 43 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 und Regel Nr. 8 Ziffer 2.6 der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000.

### 60.

In ihrem Leitfaden<sup>10</sup> vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Investitionen nach den geltenden Rechtsvorschriften für staatliche Beihilfen *pari passu* erfolgen sollten. Vorbehaltlich der Genehmigung durch die jeweiligen staatlichen Beihilfeprogramme sind jedoch auch andere Regelungen möglich.

Jede Verwaltungsbehörde muss als Bestandteil der Investitionsstrategie und des Business-Plans eine bewusste politische Entscheidung treffen, inwieweit der private Sektor an der Erreichung politischer Ziele zu beteiligen ist und in welcher Höhe verbleibende Mittel zu erwarten sind.

### 61.

Die vom Hof genannten Fälle können nicht als Fälle einer ungerechtfertigten Vorzugsbehandlung von Privatinvestoren betrachtet werden. Oberste Priorität für die Zuweisung der an den Fonds zurückgeführten Mittel war die Begleichung bestehender Schulden, um die Verbindlichkeiten des Fonds (einschließlich Schuldzinsen) zu reduzieren und um liquide Mittel zur Weiterinvestition freizusetzen.

### 62.

Ertragsbegrenzungsklauseln sind vorschriftskonform. Die Vorzugsbehandlung ist ein wichtiger Faktor, um es für Privatinvestoren attraktiv zu machen, als Koinvestoren gemeinsam mit der öffentlichen Hand in Bereiche mit hohem Risiko/geringer Rendite zu investieren und damit politische Ziele zu verfolgen.

### 63.

Strukturfonds sollten nicht einfach zur Finanzierung der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von Unternehmen benutzt werden, welche die Zuschussfähigkeitsanforderungen der Verordnung nicht erfüllen<sup>11</sup>. Die Möglichkeit der Finanzierung von Betriebskapital im Rahmen der Erweiterung einer Geschäftstätigkeit war bereits im Leitfaden der Kommission vom 16. Juli 2007 vorgesehen und wurde im Leitfaden der Kommission vom 21. Februar 2011 weiter ausgearbeitet, um noch deutlicher klarzustellen, dass die Finanzierung von Betriebskapital in der Frühphase, oder als Bestandteil von Startkapital für das neue Unternehmen, akzeptabel ist.

<sup>10</sup> COCOF 10-0014-04, Ziffer 8.1.7 und 8.1.8.

<sup>11</sup> Nach Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 wurde den Unternehmen die Unterstützung nur bei ihrer Gründung, in der Frühphase einschließlich Startkapital oder bei einer Erweiterung gewährt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

**64.**

Der in den Strukturfondsverordnungen genannte Begriff „Expansion“ steht in Einklang mit dem Ansatz und der Terminologie der Rechtsvorschriften zu staatlichen Beihilfen<sup>12</sup>.

**65.**

Die Leitlinien der Kommission wurden 2011 weiter ausgearbeitet, um klarzustellen, dass die Finanzierung von Betriebskapital in der Frühphase, oder als Bestandteil des Startkapitals für ein neues Unternehmen, möglich ist. In dieser Hinsicht teilt die Kommission die Auffassung der ungarischen Verwaltungsbehörde nicht, dass die Bedingungen schwer verständlich seien.

Die Kommission ist der Auffassung, dass es ein Beispiel für vorbildliche Verfahren ist und in Einklang mit der Kohäsionspolitik steht, dass ein Mitgliedstaat im Rahmen des EFRE kein Betriebskapital finanziert hat.

**66.**

Die Gebietsbezogenheit und die unzulängliche kritische Masse wirken sich auf die Attraktivität der Finanzierungsinstrumente und bestimmter Finanzbedingungen aus (relativ hohe Verwaltungskosten). Diese Elemente sind (in einem Business-Plan/bei einer Geschäftsstrategie) a priori bekannt und sollten dann von der Verwaltungsbehörde beurteilt werden.

**68.**

Das vom Hof zitierte Arbeitsdokument der Kommission bezieht sich auf ein Finanzierungsinstrument zur Umsetzung der Unternehmenspolitik. Es sollte deshalb nicht mit der Regionalpolitik verglichen werden, mit der andere Ziele verfolgt werden<sup>13</sup>.

**69.**

Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Hof genannten Beispiele nicht als Vergleichsmaßstab für die Finanzierungsinstrumente herangezogen werden können, die im Rahmen der Kohäsionspolitik eingesetzt werden. In den zitierten Fällen werden nicht die gleichen Ziele verfolgt wie die im Vertrag<sup>14</sup> beschriebenen kohäsionspolitischen Ziele.

<sup>12</sup> Abschnitt 4.3.2 der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen (2006).

<sup>13</sup> Ziel der Kohäsionspolitik ist es, neue Gelegenheiten zu schaffen und die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen zu reduzieren, während das Ziel der KMU-Finanzierungsfazilität (SME Finance Facility – SMEFF) darin besteht, die Wettbewerbsfähigkeit auf europäischer Ebene zu fördern.

<sup>14</sup> In Bezug auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und das „Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“.

**71.**

Die Mittelzuweisungen an die operationellen Programme wurden 2007 vereinbart. Zu diesem Zeitpunkt gab es in bestimmten Regionen/Ländern keine Untersuchungen zum Finanzbedarf und keine entsprechenden Strategien. Für viele Mitgliedstaaten ist dies der erste Versuch, Finanzierungsinstrumente zu entwickeln. Das ist der Grund, warum in den jeweiligen Programmen keine bestimmte kritische Masse vorgesehen wurde.

**72.**

Die Kommission teilt zwar die Auffassung, dass ein Holding-Fonds über eine kritische Masse verfügen muss, sie ist jedoch der Ansicht, dass es unter bestimmten Umständen gerechtfertigt ist, zur Erreichung der kohäsionspolitischen Ziele Fonds mit einem kleineren Volumen einzusetzen.

### Gemeinsame Antwort auf 75. und 76.

Die Verwaltungsbehörden und die Fondsverwalter haben beschlossen, diese Fonds einzurichten, und sie haben sich dazu bereit erklärt, weil sie davon ausgingen, dass sie möglicherweise wirtschaftlich tragfähig sein würden.

**78.**

Gemäß dem für Strukturfonds geltenden Politik- und Rechtsrahmen fällt die Genehmigung, Überwachung und Kontrolle der einzelnen Vorhaben in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsbehörden. Die Kommission muss sich ihrerseits davon überzeugen, dass die Mitgliedstaaten geeignete Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben.

Die Mitgliedstaaten haben um Orientierungshilfe zu den 2007-2013 geltenden Bestimmungen nicht nur zu finanztechnischen Maßnahmen, sondern auch zu anderen wichtigen Durchführungselementen gebeten, und die Kommission hat diese Orientierungshilfe zur Verfügung gestellt.

**79.**

Das im Rahmen des gleichen internen Audits durchgeführte Folge-Audit kam zu der Ansicht, dass die in dem vom Hof genannten Bericht erteilten Ratschläge angenommen worden seien, und deshalb wurde diese Angelegenheit als erledigt betrachtet.

**80.**

Das in der GD Regionalpolitik eingerichtete Referat „Finanz-Engineering“ hat umfassendere Aufgaben.

**81.**

In der Folge des internen Audit-Berichts wurden die beschriebenen Probleme überwunden. Den Mitgliedstaaten wurden nämlich umfassende Leitlinien an die Hand gegeben, und die Arbeitsvereinbarungen mit anderen Generaldirektionen sowie der interne Informationsaustausch und die Schulungsmaßnahmen wurden intensiviert.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION

### 82.

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 78.

### 88.

Die Einrichtung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der Strukturfonds bedeutete für einige Mitgliedstaaten ein völlig neues Konzept und erforderte einen Lernprozess. Im künftigen Programmplanungszeitraum werden entweder die bereits bestehenden Fonds fortgeführt, oder es können – auf der Grundlage der von der Kommission vorgeschlagenen Modelle – neue Fonds eingerichtet werden. Es wird erwartet, dass dadurch Verzögerungen vermieden werden können.

### 90.

Mittel, die nicht über Finanzierungsinstrumente eingesetzt wurden, können umgewidmet und für andere Formen der Unterstützung eingesetzt werden.

### 91.

Die Vereinbarung über den JEREMIE-Holding-Fonds zwischen dem EIF und Griechenland über einen Anfangsbetrag von 100 Mio. Euro wurde im Juni 2007 unterzeichnet; der zugehörige „Cost Letter“ (Kostenmitteilung) wurde jedoch erst im Oktober 2008 unterzeichnet. Im Juni 2009 überwies Griechenland den Betrag von 100 Mio. Euro aus Mitteln des EU-Fonds EFRE an den JEREMIE-Fonds, damit diese Mittel in finanztechnische Maßnahmen umgewandelt werden können, um den KMU in Griechenland einen breiteren Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten bieten zu können.

Am 5. Oktober 2010 schlossen Griechenland und der EIF eine Finanzierungsvereinbarung, deren Zweck unter anderem darin bestand, die ursprüngliche Finanzierungsvereinbarung und den ursprünglichen „Cost Letter“ (Kostenmitteilung) neu zu formulieren und zu ersetzen und den maßgeblichen Betrag von 100 Mio. Euro auf 250 Mio. Euro zu erhöhen. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von 150 Mio. Euro, die Anfang November 2010 an den Holding-Fonds überwiesen wurden, sind zweckgebunden: Sie müssen zur Unterstützung des IKT-Sektors und IKT-bezogener Projekte eingesetzt werden. Dieser Bereich ist für Griechenland zur Förderung von Innovationen und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands von erheblicher strategischer Bedeutung.

### 92.

Die Finanzierungsvereinbarung zur Einrichtung des Fonds wurde im Oktober 2009 unterzeichnet. Danach wurden die ersten Mittel in den Holding-Fonds eingezahlt.

### 93.

Die Verzögerung in Polen lag auch an Problemen mit dem nationalen Rechtsrahmen, d. h. der Anforderung, dass alle Begünstigten (einschl. Holding-Fonds) Sicherheiten in Höhe der vom EFRE erhaltenen Finanzierung erbringen müssen, um eine ordnungsgemäße Vertragserfüllung zu garantieren. Da nur die BGK, die Staatsbank, formal von dieser Regelung ausgenommen war, musste das Ministerium für regionale Entwicklung diese Rechtsvorschriften ändern. Dieser Prozess wurde in Abstimmung mit dem Finanzministerium durchgeführt und nahm beträchtliche Zeit in Anspruch.

Dennoch arbeitete der EIF parallel zu diesem Prozess mit den Regionen an den Durchführungsvorschlägen und führte die Vertragsverhandlungen.

### Gemeinsame Antwort auf 95. bis 98.

Der Leitfaden der Kommission vom 21. Februar 2011 beschäftigte sich auch mit dem möglichen Konflikt zwischen den Kosten und Gebühren, die den Endempfängern in Rechnung gestellt werden, und den Verwaltungskosten und Gebühren, die bei der Kommission als zuschussfähige Ausgaben geltend gemacht werden. Wenn die Kommission feststellte, dass den KMU zusätzliche Kosten in Rechnung gestellt wurden, wurde dies berichtigt. Die Kommission gab zusätzliche Leitlinien heraus, um das Eintreten einer solchen Situation zu verhindern.

### 101.

Der Schlussbericht des Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) „Comparative Study of Venture Capital and Loan Funds Supported by the Structural Funds“ aus dem Jahr 2007 enthält sehr nützliche Informationen zu den Verwaltungskosten. Diese Studie finden Sie unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/2007\\_venture.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2007_venture.pdf)

### Gemeinsame Antwort auf Ziffer 102. und 103. und Kasten 5

Die Kommission hat ein anderes Konzept zur Messung der Multiplikatorwirkung des Beitrags der EU.

### Kasten 5

In der Mitteilung der Kommission KOM(2011) 662 endg. (Abschnitt 2.3.4) wird die Bedeutung der Hebelwirkung hervorgehoben.

Die Kommission verweist auf ihre Antwort unter Ziffer 104.

Die Kommission hat das Konzept der Hebelwirkung im Hinblick auf die Harmonisierung der verschiedenen Konzepte und Berechnungsmethoden zur Messung der Hebelwirkung der aus EU-Haushaltsmitteln unterstützten Finanzierungsinstrumente formalisiert.

### 104.

Gemäß den geltenden Verordnungen wird die Kofinanzierungsverpflichtung der Kohäsionspolitik auf Programmebene festgelegt. Einzelne Vorhaben (z. B. Fonds) können über eine nationale Kofinanzierung verfügen oder über keinerlei Kofinanzierung. Deshalb stimmt die Kommission nicht mit dem Ansatz des Hofes zur Berechnung der Hebelwirkung des EFRE überein.

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 106.

Siehe Antwort auf Ziffer 25. Die Hauptziele der Kohäsionspolitik sind im Vertrag wie folgt beschrieben: wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt und das „Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“. Die Kommission stellt fest, dass die vom Hof benutzten Vergleichsmaßstäbe diese Ziele nicht primär widerspiegeln.

### 108.

Da die vom EFRE finanzierten Beteiligungskapitalinstrumente hauptsächlich in Fördergebieten eingesetzt wurden und darauf abzielten, in Bereichen zu helfen, in denen ein Marktversagen festgestellt wurde, ist die Kommission der Auffassung, dass die erreichte Hebelwirkung, wie vom Hof gemessen, signifikant positiv ist<sup>15</sup>.

### 109.

Bei Anwendung der Methode der Kommission zur Berechnung der Multiplikatorwirkung sowohl für die Strukturfonds als auch für das ETF-Startkapitalprogramm würden die Werte näher beieinander liegen. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass das ETF-Startkapitalprogramm nur begrenzt als Vergleichsmaßstab für die Risikokapitalinvestitionen herangezogen werden kann, die über die Strukturfonds unterstützt werden.

### 110.

Siehe Antwort auf Ziffer 102.

### 111.

Siehe Antwort auf Ziffer 102.

### Gemeinsame Antwort auf 112. und 113.

Es ist nicht sachgerecht, die KMU-Finanzierungsfazilität (SME Finance Facility – SMEFF) mit den im Rahmen der Kohäsionspolitik eingesetzten Finanzierungsinstrumenten zu vergleichen.

Die KMU-Finanzierungsfazilität (SMEFF) ist eine Fazilität, die Banken finanzielle Anreize bietet, um die Kreditvergabe an KMU zu fördern. Anders als der EFRE, um den es in dem Bericht geht, hat die KMU-Finanzierungsfazilität (SMEFF) keine Darlehen kofinanziert. Deshalb sind die beiden Produkte nicht vergleichbar.

Des Weiteren zielen die vom EFRE finanzierten Darlehen direkt auf KMU ab, und ihr Schwerpunkt liegt auf regionalen Finanzierungen in Bereichen, in denen Privatsektorinvestitionen weiterhin schwieriger bleiben.

<sup>15</sup> In den „Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen“ werden die Argumente für die Unterstützung von Risikokapitalinvestitionen aus öffentlichen Mitteln in Bereichen, in denen der Markt versagt hat, deutlich dargestellt. Eine der Bedingungen für die Vereinbarkeit der Unterstützung aus öffentlichen Mitteln mit den Regeln für staatliche Beihilfen ist folgende: „Die Finanzierung der Risikokapitalbeihilfe muss zu mindestens 50 % bzw. bei Maßnahmen für Zielunternehmen in Fördergebieten zu mindestens 30 % der getätigten Investition von privaten Investoren bereitgestellt werden.“

### 116.

Die Kommission ist der Auffassung, dass für Finanzierungsinstrumente als spezifische Art der Unterstützung die geforderte Ex-ante-Bewertung des operationellen Programms<sup>16</sup> als Untersuchung zum Finanzbedarf dient.

### 117.

Die Kommission stimmt zu, dass es wichtig ist, den Finanzierungsinstrumenten die Finanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen, die dem in einer Finanzbedarfsanalyse ermittelten Bedarf entsprechen.

Die einschlägigen Bemerkungen des Hofes werden teilweise in dem Vorschlag für eine GFK-Verordnung KOM(2011) 662 endg. behandelt. Die abgeleiteten Rechtsvorschriften werden detailliertere Bestimmungen enthalten.

Die Untersuchungen zum Finanzbedarf sollten natürlich von angemessener Qualität sein.

### 118.

Jede Untersuchung zum Finanzbedarf wurde der betroffenen Verwaltungsbehörde und den entsprechenden Dienststellen der Kommission vorgelegt, damit sie bei der Programmplanung für die Ressourcen der Kohäsionspolitik und bei der Ermittlung und Auswahl der zu finanzierenden Vorhaben berücksichtigt werden können. Die Untersuchungen zum Finanzbedarf wurden vom EIF durchgeführt, dem Gremium der EU, das über besondere Sachkenntnis im Bereich der Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen durch Finanzierungsinstrumente im Rahmen der EU-Haushaltsmittel verfügt und das hierfür insbesondere zuständig ist.

### Empfehlung 1 a)

Die Kommission begrüßt diese Empfehlung, die im Vorschlag der Kommission für den neuen Rahmen der Kohäsionspolitik behandelt wird<sup>17</sup>.

Diese Anforderung wird in den Durchführungsvorschriften noch eingehender beschrieben.

<sup>16</sup> In Artikel 41 der Verordnung (EWG) Nr. 1260/1999 wird gefordert, dass die Ex-ante-Bewertung unter anderem Folgendes abdecken muss: Analyse der Stärken, Schwächen und Möglichkeiten des betreffenden Mitgliedstaats, der Region oder des Sektors; Beurteilung der Kohärenz der Strategie und der gewählten Ziele. Die Ex-ante-Bewertung berücksichtigt insbesondere die Lage der kleinen und mittleren Unternehmen.

<sup>17</sup> Artikel 32 des Vorschlags der Kommission KOM(2011) 615, in dem folgende Grundlage für Finanzinstrumente gefordert wird: „Grundlage ist eine Ex-ante-Bewertung, die Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen sowie Investitionsanforderungen aufgezeigt hat.“

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## Empfehlung 1 b)

Für den künftigen Programmplanungszeitraum wird der Schwerpunkt darauf gelegt, sicherzustellen, dass die Grundlage für jedes Finanzinstrument „eine Ex-ante-Bewertung“ ist, „die Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituationen sowie Investitionsanforderungen aufgezeigt hat“. Bei der Genehmigung der operationellen Programme wird der Schwerpunkt darauf gelegt, sicherzustellen, dass die Programme auf die strategischen Prioritäten der EU für 2020 abgestimmt sind, dass die Ex-ante-Bedingungen aufgezeigt/erfüllt werden und dass die Begründung der Form der vorgeschlagenen Unterstützung evaluiert wird.

## 119.

Der Rechtsrahmen für den Zeitraum 2007-2013 war möglicherweise nicht detailliert genug, um das erforderliche Umfeld für eine erhebliche Steigerung der im Rahmen der Kohäsionspolitik über Finanzierungsinstrumente bereitgestellten Unterstützung zu schaffen.

Die Kommission versuchte, mit ihren 2007 und 2008 herausgegebenen Leitfäden die Punkte zu klären, bei denen zum damaligen Zeitpunkt festgestellt wurde, dass sie möglicherweise als noch nicht klar genug wahrgenommen wurden. Der Leitfaden der Kommission vom Februar 2011 bot auf der Grundlage der beim Einsatz der Fonds in den Vorjahren gesammelten Erfahrung umfassendere und einschlägigere Orientierungshilfe.

Die Vorschläge der Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum berücksichtigen die in den Vorperioden gewonnenen Erfahrungen und bieten einen detaillierten Durchführungsrahmen.

## 120.

Die kohäsionspolitischen Programme werden durch die nationalen bzw. regionalen Behörden nach dem Prinzip der geteilten Verwaltung durchgeführt. Dies ist ein grundlegendes Element, das voll und ganz dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Selbst wenn die Vorschläge der Kommission für GFK-Verordnungen und Programme den nationalen und regionalen Behörden künftig die Möglichkeit geben, sich mit Ressourcen der Kohäsionspolitik, die ausschließlich für Investitionen vorgesehen sind, die den Zielen der spezifischen kohäsionspolitischen Programme entsprechen, an Instrumenten auf EU-Ebene zu beteiligen, müssen die nationalen und regionalen Behörden immer über die Möglichkeit verfügen, Instrumente auf nationaler oder regionaler Ebene einsetzen zu können, die auf ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichtet sind.

## 121.

Gemäß dem für Strukturfonds geltenden Politik- und Rechtsrahmen fällt die Genehmigung, Überwachung und Kontrolle der einzelnen Vorhaben in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsbehörden<sup>18</sup>. Die Kommission muss sich ihrerseits davon überzeugen, dass die Mitgliedstaaten geeignete Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben.

Die Kommission unterstreicht, dass sie – obwohl es hierfür keine Rechtsgrundlage gibt – im Laufe des Jahres 2011 anhand der von den Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden auf freiwilliger Basis gelieferten Informationen eine umfassende Zusammenstellung der eingerichteten Finanzierungsinstrumente aufgestellt hat.

## Empfehlung 2 a)

Da davon auszugehen ist, dass Finanzierungsinstrumente künftig noch mehr an Bedeutung gewinnen werden, enthalten die Vorschläge der Kommission für künftige GFK-Regelungen noch ausführlichere und klarere Regeln zum Einsatz von Finanzierungsinstrumenten. Diese Regeln bauen auf den Erfahrungen auf, die im laufenden Programmplanungszeitraum gesammelt wurden. Die näheren Einzelheiten werden in den abgeleiteten Rechtsvorschriften beschrieben.

## Empfehlung 2 d)

Die Kommission begrüßt diese Empfehlung, die bereits in den Vorschlägen der Kommission für den neuen Rahmen der Kohäsionspolitik behandelt wird. In diesen Vorschlägen sind auch konkrete Bestimmungen zur Überwachung der Finanzierungsinstrumente und zu den entsprechenden Berichtspflichten enthalten. Des Weiteren stellt die Kommission fest, dass es ihr bereits im laufenden Programmplanungszeitraum gelungen ist, wichtige Überwachungsdaten zu den bestehenden Finanzierungsinstrumenten zu sammeln, und das sogar, ohne dass es dafür eine Rechtsgrundlage gäbe.

<sup>18</sup> In Artikel 60 und 72 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 wird klar und deutlich dargelegt, wie die Zuständigkeiten zwischen den Verwaltungsbehörden und der Kommission in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufgeteilt sind. Des Weiteren wird in Artikel 2 bis 10 und 12 bis 26 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 klar und deutlich dargelegt, welche informationellen Maßnahmen und welche Verwaltungs- und Kontrollsysteme die Verwaltungsbehörden eingerichtet haben müssen.

# ANTWORTEN DER KOMMISSION

## 122.

In den meisten Fällen lagen diese Verzögerungen an der Neuheit dieser Instrumente der Kohäsionspolitik und an Problemen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen. Wie die Zusammenstellung der Finanzierungsinstrumente im Jahr 2011 jedoch gezeigt hat, ist die Fortschrittsrate beim Einsatz von Finanzierungsinstrumenten im Schnitt nicht geringer als die Durchführungsrate bei anderen über die Kohäsionspolitik finanzierten Maßnahmen.

Es wird erwartet, dass die Entwicklung von „gebrauchsfertigen“ Instrumenten im nächsten Programmplanungszeitraum dazu beitragen wird, Verzögerungen erheblich zu begrenzen.

## 123.

Der Leitfaden der Kommission vom Februar 2011 beschäftigte sich auch mit dem möglichen Konflikt zwischen den Kosten und Gebühren, die den Endempfängern in Rechnung gestellt werden, und den Verwaltungskosten und Gebühren, die bei der Kommission als zuschussfähige Ausgaben geltend gemacht werden. Wenn die Kommission feststellte, dass den KMU zusätzliche Kosten in Rechnung gestellt wurden, wurde dies berichtigt. Die Kommission gab zusätzliche Leitlinien heraus, um das Eintreten einer solchen Situation zu verhindern.

## 124.

Siehe Antwort auf Ziffer 102. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Hof herangezogenen Vergleichsmaßstäbe die unterschiedlichen Interventionsniveaus für die verschiedenen Arten von Fonds nicht widerspiegeln, die unter anderen Marktbedingungen, für andere Zielgruppen von Begünstigten und mit anderen Zielen eingesetzt werden als die im Rahmen der Kohäsionspolitik eingesetzten Instrumente.

## Empfehlung 3 a)

Die Kommission begrüßt die Empfehlung des Hofes in Bezug auf gebrauchsfertige Instrumente. Diese Empfehlung wird im Vorschlag für den neuen Programmplanungszeitraum behandelt.

## Empfehlung 3 b)

Die Kommission kann den Zielen dieser Empfehlung beipflichten. In ihren Vorschlägen für einen neuen kohäsionspolitischen Rahmen hat die Kommission den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben, sich an Instrumenten auf EU-Ebene zu beteiligen. Des Weiteren sind in den Vorschlägen auch Anreize enthalten, wenn die Prioritätsachse vollständig über Finanzinstrumente umgesetzt wird<sup>19</sup>.

Die Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme und der zugrunde liegenden Maßnahmen (einschließlich Finanzierungsinstrumente) im Rahmen der geteilten Verwaltung und durch nationale und regionale Behörden ist jedoch grundlegender Bestandteil der Kohäsionspolitik.

## Empfehlung 3 c)

Das Konzept und die Definition der Begriffe „Hebelwirkung“ und „revolvierende Mittel“ werden im Zeitraum 2014-2020 in den abgeleiteten Rechtsvorschriften ausgearbeitet, die auch so weit wie möglich auf die Konzepte abgestimmt werden, die für alle mit Finanzmitteln aus dem EU-Haushalt eingesetzten Instrumente benutzt werden, wie in der Mitteilung der Kommission KOM(2011) 662 zu den „EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen“ vorgesehen, und die auch im delegierten Rechtsakt zu Titel VIII der geänderten Haushaltsordnung geregelt werden. Das Erreichen einer hohen Hebelwirkung muss jedoch gegen die politischen Ziele der Kohäsionspolitik abgewogen werden.

## Allgemeine Empfehlung

Die Kommission begrüßt die Empfehlungen des Hofes zur Verbesserung des Rechtsrahmens für den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der Kohäsionspolitik. Aufgrund der im laufenden Programmplanungszeitraum und in vorherigen Programmplanungszeiträumen gewonnenen Erfahrungen und aufgrund der entsprechend den Empfehlungen des Hofes erfolgten Verbesserung des Rechtsrahmens ist die Kommission der Auffassung, dass Finanzierungsinstrumente weiterhin als wichtige Instrumente zur Umsetzung der Kohäsionspolitik eingesetzt werden sollten und dass ihr Einsatz möglicherweise auch auf neue Themenbereiche ausgeweitet werden sollte als nachhaltigere und effizientere Möglichkeit der Bereitstellung von Mitteln der EU zur Unterstützung der kohäsionspolitischen Ziele.

<sup>19</sup> Artikel 110 Absatz 5 des Vorschlags der Kommission KOM(2011) 615.

Europäischer Rechnungshof

**Sonderbericht Nr. 2/2012**

**Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2012 – 60 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-485-3

doi:10.2865/59083





## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.  
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

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

### **Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union):**

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).

KLEINE UND MITTLERE UNTERNEHMEN BILDEN DAS RÜCKGRAT DER EU-WIRTSCHAFT UND SORGEN FÜR BESCHÄFTIGUNG, INNOVATION UND WOHLSTAND. DER HOF PRÜFTE DIE LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER KOHÄSIONSPOLITISCHEN FINANZINSTRUMENTE, MIT DENEN KLEINEN UND MITTLEREN UNTERNEHMEN DER ZUGANG ZU FINANZMITTELN ERLEICHTERT WERDEN SOLL. ER STELLTE FEST, DASS WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DIESER INSTRUMENTE DURCH ERHEBLICHE UNZULÄNGLICHKEITEN BEEINTRÄCHTIGT WURDEN, WAS INSBESONDERE AUF DIE UNANGEMESSENHEIT DER DERZEIT GELTENDEN STRUKTURFONDSVERORDNUNGEN, DIE UNZUREICHENDE QUALITÄT DER FINANZBEDARFSBEWERTUNGEN UND WEITVERBREITETE VERZÖGERUNGEN BEIM EINSATZ DER INSTRUMENTE ZURÜCKZUFÜHREN WAR. AUSSERDEM KONNTEN IM VERGLEICH MIT ANDEREN EU-PROGRAMMEN FÜR KMU WEIT WENIGER PRIVATE INVESTITIONEN EINGEWORBEN WERDEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9237-485-3



9 789292 374853