

# Beurteilung von alternativen Finanzierungsarten und -instrumenten zur Umsetzung von investiv ausgerichteten Fördergrundsätzen der GAK

Bernhard Forstner und Regina Grajewski

Thünen Working Paper 29

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner (Federführung)  
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig

Fon: +49 531 596-5233  
Fax: +49 531 596-5199  
E-Mail: [bernhard.forstner@ti.bund.de](mailto:bernhard.forstner@ti.bund.de)

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski  
Thünen-Institut für Ländliche Räume  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig

Fon: +49 531 596-5217  
Fax: +49 531 596-5599  
E-Mail: [regina.grajewski@ti.bund.de](mailto:regina.grajewski@ti.bund.de)

**Thünen Working Paper 29**

Braunschweig/Germany, Oktober 2014

## Zusammenfassung

### Auftrag und Vorgehensweise

Der Untersuchungsauftrag des BMEL beinhaltet eine Prüfung der Eignung von sogenannten neuen Finanzinstrumenten („financial instruments“) im Hinblick auf die (Mit-) Finanzierung von investiv ausgerichteten Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Die Finanzinstrumente sollen nach dem Willen der Europäischen Kommission (EU-KOM) ab 2014 in allen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) verstärkt eingesetzt werden.

Die Analyse stützt sich (a) auf vorliegende Untersuchungen bzw. auf Literatur zu Finanzinstrumenten und (b) auf zwölf Experteninterviews mit Personen aus der Programmverwaltung (EFRE und ELER) und dem Finanzierungsbereich.

### Hintergrund

Zentraler Hintergrund dieses neuen Instrumentes zur Fördermittelvergabe ist, dass die EU-KOM zum einen davon ausgeht, dass die Finanzierung von Investitionen angesichts der Finanz- und Bankenkrise gegenwärtig einem partiellen Marktversagen unterliegt, und zum anderen davon überzeugt ist, dass die bisherigen Fördermittel und -instrumente nicht optimal eingesetzt werden. Die EU-KOM beabsichtigt nun, mithilfe dieser Finanzinstrumente den Einsatz der ESIF-Mittel effektiver und effizienter zu gestalten. Dies soll erreicht werden, indem

- (a) die bislang dominierenden verlorenen Zuschüsse künftig in stärkerem Umfang durch Darlehen, Beteiligungen und Bürgschaften ersetzt werden (zur Verringerung von Mitnahmeeffekten und Vergrößerung des finanziellen Hebels der öffentlichen Mittel),
- (b) die aus einem Fonds für Investitionen ausgereichten Fördermittel wieder zurückfließen und dadurch mehrfach für die Förderziele des Fonds bereitstehen („revolvierender Charakter“),
- (c) durch die Einschaltung einer professionellen (und eventuell auch renditeorientierten) Fondsverwaltung eine effizientere Mittelvergabe sichergestellt wird, und
- (d) die eingesetzten öffentlichen Mittel einen möglichst großen Anteil an privaten Mitteln mobilisieren.

Die revolvierenden Fonds sollen mittel- und langfristig zu einer größeren Stabilität der Finanzbasis der Förderung und einer größeren Unabhängigkeit von Politikeinflüssen führen. Der revolvierende Charakter dieser Fonds setzt voraus, dass Investitionen potenziell rentabel sind und einen Rückfluss generieren können. Während dies auf einzelbetriebliche Investitionen häufig zutrifft, kann bei überbetrieblichen oder kommunalen Investitionen (z. B. im Zusammenhang mit Dorfentwicklung und Infrastrukturmaßnahmen) überwiegend nicht davon ausgegangen werden, dass die eingesetzten Mittel im vollen Umfang in einem absehbaren Zeitraum wieder zurückfließen.

Ein zentraler Vorteil des Einsatzes von Finanzinstrumenten kann für die Mitgliedstaaten oder Regionen darin liegen, dass der erforderliche nationale Kofinanzierungsbeitrag zur Nutzung der EU-Mittel, die bislang durch öffentliche Haushaltsmittel geleistet wurde, durch den Einsatz von Kapitalmarktmitteln oder privatem Kapital dargestellt werden kann. Dies ist teilweise angesichts der prekären Haushaltslage einiger Länder in Deutschland von hoher Relevanz.

### **Wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von Finanzinstrumenten in der Europäischen Union**

Die wirtschaftliche Situation und die Finanzmarktbedingungen unterscheiden sich in den EU-Mitgliedstaaten fundamental. Während kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Deutschland trotz der Finanzkrise (ab 2007) nicht unter einer Kreditklemme zu leiden hatten und auch die Finanzierungsinfrastruktur fast flächendeckend als gut eingeschätzt wird, ist die diesbezügliche Lage in anderen EU-Mitgliedstaaten wesentlich ungünstiger. Die von der EU-KOM entwickelten Vorschläge zur Verbesserung der Finanzierungssituation von Investoren sollten daher nicht in erster Linie mit Bezug auf Deutschland, sondern vor allem mit Blick auf andere EU-Staaten gesehen werden, die sich aufgrund der wirtschaftlichen Situation und der hohen Finanzierungskosten in Schwierigkeiten befinden.

Die „neuen“ Finanzinstrumente werden im EFRE- und ESF-Bereich bereits seit der Förderperiode 2000 bis 2006 und verstärkt seit 2007 bis 2013 eingesetzt. Auch im ELER gab es in einigen EU-Mitgliedstaaten bereits einige Finanzinstrumente, wobei diese vor allem von Staaten mit größeren Finanzierungsproblemen in der Folge der Finanzkrise genutzt wurden.

Die rechtlichen Vorgaben der EU-KOM zu den Finanzinstrumenten waren zu Beginn noch recht undifferenziert. Daraufhin erfolgte eine sukzessive Konkretisierung inhaltlicher und rechtlicher Aspekte, die in speziellen Leitlinien veröffentlicht wurden. Das nun für die Förderperiode 2014 bis 2020 vorliegende Regelwerk zu den Finanzinstrumenten, das in der grundlegenden ESIF-Verordnung (ESIF-VO) und der diesbezüglichen Durchführungsverordnung (DVO) niedergelegt ist, bringt zwar mehr Klarheit, dürfte aber aufgrund der großen Komplexität der Materie und der hohen Anforderungen eine erhebliche Hürde für Neueinsteiger darstellen. Entscheidende Änderungen zur Vorperiode sind die obligatorische Durchführung einer separaten Ex-ante-Bewertung, klare Regeln zum Monitoring und Reporting sowie zur Verwendung der Fondserträge. Auch hat die EU-KOM einige Vorschriften erlassen, die es verhindern, dass Fonds in großem Umfang zur Umgehung der n+2-Regelung benutzt werden. Unter bestimmten Bedingungen können die Finanzinstrumente mit besonders hohen ESIF-Anteilen finanziert werden, z. B. wenn die Standardangebote der Europäischen Investitionsbank in Anspruch genommen werden. Um die Finanzinstrumente in der von der EU-KOM gewünschten Weise stärker in der Förderpraxis zu verankern, werden verschiedene Möglichkeiten der Technischen Hilfe angeboten.

## Erfahrungen mit Finanzinstrumenten im EFRE-Bereich in Deutschland

Da es bislang in der nationalen Förderpraxis des ELER noch keine Finanzinstrumente gibt<sup>1</sup>, wurden in der vorliegenden Untersuchung Instrumente aus der EFRE-Förderung in Deutschland betrachtet. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sowohl die zu fördernden Investitionen und Unternehmen als auch die rechtlichen Rahmenbedingungen zwischen ELER und EFRE teils große Unterschiede aufweisen, sodass die Übertragbarkeit der Erfahrungen eingeschränkt ist.

Folgende Erfahrungen können aus den vorliegenden Untersuchungen (Literatur) und den geführten Expertengesprächen zusammengefasst werden:

- Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten liegt Deutschland bei der Intensität der Nutzung von Finanzinstrumenten in der Förderperiode 2007 bis 2013 im Mittelfeld. Circa 10 % der Beiträge, die in der EU aus den Operationellen Programmen an Finanzinstrumente fließen, entfallen auf Deutschland.
- Die Relevanz der Finanzinstrumente im EFRE für die Finanzierung von Investitionen ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Sie reicht von 0 bis 21 % des Programmbudgets.
- Von 41 deutschen Finanzinstrumenten (Ende 2012) stellen 38 Finanzmittel für Unternehmen bereit. Daneben gibt es drei Stadtentwicklungsfonds. Hinsichtlich der Fondstypen dominieren mit 62 % des Mitteleinsatzes Darlehensfonds, während auf Beteiligungsfonds 38 % der Mittel entfallen. Reine Bürgschaftsfonds haben bislang keine Bedeutung.
- Die Umsetzung der Finanzinstrumente erfolgt in Deutschland auf Länderebene hauptsächlich über die Landesförderinstitute, was individuelle Lösungen ermöglicht. Diese Stellen besitzen durchweg eine langjährige Erfahrung mit der Verwaltung von öffentlichen Fördermitteln. Die Nutzung von EIB-Standardangeboten hat dagegen keine Bedeutung.
- Die meisten Fonds wurden beihilfefrei gestellt, um das in der Regel aufwändige Notifizierungsverfahren zu vermeiden. Mitunter wurden aus Sicherheitsgründen Notifizierungen durchgeführt. Unabhängig von der beihilferechtlichen Einordnung dauerten Planung und Implementierung der Fonds oft deutlich über ein Jahr.
- Das zentrale Motiv zur Einrichtung von Finanzinstrumenten ist die Sicherung von EU-Mitteln infolge von Sparvorgaben bei öffentlichen Haushalten. Darüber hinaus sind die Generierung einer langfristigen Förderbasis (revolvierende Mittel), die Überwindung der engen zeitlichen Vorgaben aus dem Förderrecht (n+2-Regel) sowie die größere Unabhängigkeit von politischen Kurswechseln durch längerfristig existierende Fonds mit klaren Förderzielen wesentliche Motive zur Einrichtung von Fonds.
- Erfahrungen mit der Kapitalentwicklung in den Fonds (Rückzahlungen aus Darlehensverträgen, Kapitalerträgen, Exits bei Beteiligungen, etc.) liegen aufgrund der geringen Laufzeit der meisten Fonds noch nicht vor. Die Kosten der Fondsverwaltung und auch die Monitoring- und

---

<sup>1</sup> Das ELER-Finanzinstrument im EPLR Brandenburg wurde zwar von der EU-KOM genehmigt, aber dann aufgrund von Finanzknappheit doch nicht mehr in der Förderperiode 2007 bis 2013 umgesetzt.

Berichtspflichten werden von den Experten nicht als gravierendes Hemmnis zur Einrichtung von Fonds erachtet.

- Die Nachfrage nach den Förderprodukten durch Unternehmen liegt häufig hinter den Planungen zurück, was oft auf Anlaufschwierigkeiten zurückgeführt wird. Die Experten der Verwaltungsbehörden berichten überwiegend von positiven Erfahrungen mit Finanzinstrumenten. Sie beabsichtigen, diese Form der Finanzierungsförderung weiterzuführen und sie sogar auszubauen.
- Die Mobilisierung von zusätzlichem privatem Kapital, eines der zentralen politischen Ziele der EU-KOM, konnte bislang nur eingeschränkt erreicht werden. Die erwünschte Hebelwirkung, die insbesondere im Zusammenhang mit Kapitalbeteiligungen gesehen wurde, blieb hinter den Erwartungen zurück.
- Kritisiert wurde von den befragten Experten, dass der Rechtsrahmen für die Finanzinstrumente in wichtigen Teilen unklar war und die sukzessiv erstellten Leitlinien der EU-KOM aufgrund ihrer fehlenden Rechtsverbindlichkeit nur wenig zu der gewünschten Rechtssicherheit beigetragen haben.

Die weiterentwickelten rechtlichen Regelungen für die Finanzinstrumente in der Förderperiode 2014 bis 2020 beinhalten umfangreiche Vorschriften zum Monitoring, Reporting und zur Kontrolle. Die Erwartungen der ELER-Verwaltungsbehörden, dass durch die Stellung des Fonds als Begünstigter Ausgabenkontrollen auf der Ebene der Endbegünstigten entfallen und so zu Entlastungen beim administrativen Aufwand führen könnten, wurden enttäuscht. Der Verwaltungsaufwand dürfte, ganz im Gegenteil im Vergleich zur Vorperiode, sogar noch zunehmen, was Fragen nach „kritischen Massen“, überregionalen Lösungen, etc. aufwirft.

### **Chancen der Finanzinstrumente im ELER- bzw. GAK-Bereich**

Die Finanzierungssituation im Agrarbereich Deutschlands ist gegenwärtig – neben der guten Infrastruktur des Finanzsektors – auch aufgrund der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen und der günstigen Aussichten relativ gut. Die Agrarunternehmen verfügen im Vergleich mit gewerblichen Unternehmen im Durchschnitt über ein gutes Rating und über umfangreiche Sicherheiten. Ein Marktversagen ist, von Ausnahmen abgesehen, nicht feststellbar. Risikobehaftete Investitionen in Innovationen und Neugründungen haben im Agrarbereich eine relativ geringe Bedeutung. Es ist jedoch zu beachten, dass es auch innerhalb der Landwirtschaft sehr unterschiedliche Arten von Investitionen und Unternehmen gibt. Überwiegend handelt es sich aber hier um vergleichsweise gut kalkulierbare Investitionen. Kapitalbeteiligungen werden bisher in der Landwirtschaft aus strukturellen und in der Tradition liegenden Gründen kaum nachgefragt.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> In den neuen Ländern, wo landwirtschaftliche Großunternehmen als Gesellschaften mit teilweise komplexen Strukturen geführt werden, ergeben sich insbesondere im Zusammenhang mit ausscheidenden Mitgliedern und der Unternehmensnachfolge teilweise Probleme der Kapitalaufbringung. Da die Unternehmen häufig einen hohen Kapitalwert besitzen, können z. B. Abfindungen für ausscheidende Mitglieder mitunter nur durch die Beschaffung von „Investorenkapital“ aufgebracht werden.

Allerdings zielen die ELER-/GAK-Maßnahmen nicht nur auf den Sektor Landwirtschaft. Neben potenziell rentablen Investitionsbereichen beinhaltet der Förderbereich „Entwicklung ländlicher Räume“ auch Infrastrukturinvestitionen sowie Existenzgründungen und Erweiterungsinvestitionen in außerlandwirtschaftlichen Feldern (z. B. Tourismus, Handwerk). Hier ist die Finanzierungssituation teilweise ganz anders als in der Landwirtschaft. Dabei gibt es viele Konstellationen, bei denen risikobehaftete oder wenig rentable Investitionen in Verbindung mit fehlenden Sicherheiten zu Finanzierungsproblemen führen. Zu nennen sind hier z. B. kleinere Investitionen mit einem Bedarf an Mikrodarlehen, wenn Sicherheiten fehlen und Finanzinstitute wenig Interesse an einer Finanzierung zeigen.

Zu der insgesamt guten Finanzierungssituation im Agrarbereich und vielfach auch in ländlichen Räumen tragen maßgeblich die Landwirtschaftliche Rentenbank und auch die Förderinstitute der Länder bei. Die Rentenbank bietet durch zahlreiche Standardangebote bzw. Programmkredite für Investitionen in die Land-, Fisch-, Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie zur Erzeugung erneuerbarer Energien und ländlichen Entwicklung eine günstige Refinanzierung von Kreditgeschäften der sogenannten Hausbanken an. Außerdem fördert die Rentenbank mit Mitteln aus dem Zweckvermögen des Bundes innovative Vorhaben (Modellvorhaben) über besonders günstige Darlehen. Dieses Kapital ist unabhängig von den Finanzierungstöpfen der EU, des Bundes und der Länder. Aufgrund ihrer exzellenten Bonität als Folge der besonderen rechtlichen Stellung (Staatshaftung) und steuerlichen Behandlung kann die Landwirtschaftliche Rentenbank als spezialisierte Förderbank besonders günstige Förderkredite anbieten. Zudem fördert sie über einen zweckgebundenen Förderfonds, der aus dem hälftigen Bilanzgewinn gespeist wird, zahlreiche Projekte im Agrarbereich.

Ein wichtiger Aspekt im Agrarbereich ist die etablierte Fördermittelverwaltung, die sich infolge der intensiven Dauerförderung über die letzten Jahrzehnte entwickelt hat. Zusammen mit einer guten GAK-Mittelausstattung, die jedoch in den letzten beiden Förderperioden (seit 2000) rückläufig war, konnte ein hoher Anteil der Betriebe unterstützt werden. Bei rückläufigen GAK-Mitteln könnte ergänzend zur bisherigen Förderung ein zweiter Finanzierungsstrang mit Nutzung von EU-Mitteln aufgebaut werden, der sich auf potenziell rentable Investitionen bezieht, während die Investitionen für die immer stärker geforderten öffentlichen Leistungen durch Zuschüsse im Rahmen der GAK umgesetzt werden. Die Einrichtung von Revolvierenden Fonds dürfte allerdings nur außerhalb der GAK möglich sein, da der Einsatz von GAK-Mitteln aufgrund von § 1 (1) des GAK-Gesetzes in Finanzinstrumenten wegen folgender Regelung rechtlich problematisch ist: „Beträge, die vom Zuwendungsempfänger zur Tilgung und Verzinsung erhaltener Darlehen oder zum Ausgleich der aufgrund übernommener Bürgschaften erstatteten Ausfälle gezahlt werden, sind vom Land anteilig an den Bund abzuführen.“ Es wäre zu klären, ob es rechtlich möglich ist, dass die eingesetzten GAK-Mittel erst nach Ablauf der vorgesehenen Mindestfondslaufzeit zurückgezahlt werden.

Derzeit laufen die konkreten Planungen für die Entwicklungspläne für die ländlichen Räume in der Förderperiode 2014 bis 2020. Ein Einsatz eines Finanzinstrumentes im ELER-Bereich ist in

Deutschland, sicherlich auch wegen der günstigen allgemeinen Finanzierungssituation, bislang lediglich in Brandenburg geplant. Dieser Revolvierende Fonds zielt in Ergänzung zum bestehenden Agrarinvestitionsförderungsprogramm auf Investitionen von landwirtschaftlichen Unternehmen, die mit einem zinslosen Nachrangdarlehen unterstützt werden sollen. Die Einrichtung des Fonds ist auch als Reaktion auf fehlende Haushaltsmittel des Landes zur Kofinanzierung der EU-Mittel einzuordnen. Die Einführung des Finanzinstrumentes ist aufgrund der niedrigen Kapitalmarktzinsen jedoch zunächst noch zurückgestellt.

### **Schlussfolgerungen**

Aus diesen Feststellungen lassen sich folgende Schlüsse für die Nutzung von Finanzinstrumenten im ELER- bzw. GAK-Bereich ziehen:

- Es besteht derzeit im deutschen Agrarsektor kein Bedarf an Finanzinstrumenten, weil die Versorgung mit Kapital im Gegensatz zu zahlreichen anderen EU-Mitgliedstaaten gut ist.
- Die hohe investive Förderung in vielen Bereichen des Agrarsektors (20 bis 40 %) und auch bei Investitionen zur Entwicklung ländlicher Räume (20 bis 25 %) dürften dazu führen, dass Instrumente, die im Wesentlichen lediglich auf eine Absicherung der Finanzierung von Investitionen abzielen, kaum eine Resonanz haben.
- Falls dennoch Finanzinstrumente eingeführt werden, dürften sie sich auf die Vergabe von verbilligten Darlehen und die Gewährung von Bürgschaften beschränken.
- Inwieweit das Förderkapital für die Endbegünstigten im Vergleich zu Marktkonditionen verbilligt werden (kann), hängt stark von der nun obligatorischen separaten Ex-ante-Bewertung ab, die für jedes Finanzinstrument die inhaltliche Begründung und eine konsistente Interventionslogik liefern muss. Dies dürfte für viele Verwaltungsbehörden ein wesentliches Hemmnis darstellen, falls die inhaltliche Prüfung der EPLR auf EU-Ebene künftig hinsichtlich der strategischen Ziele verschärft wird.
- Auch das komplexe Regelwerk zu den Finanzinstrumenten dürfte in der Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung dazu führen, dass die Umsetzung dieses Instrumentes in Deutschland gering ist. Ausnahmen dürfte es nur dort geben, wo Länder nicht in der Lage sind, die erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel zur ELER-Förderung aus öffentlichen Haushalten aufzubringen.
- Dennoch ist festzuhalten, dass neue Finanzinstrumente zusätzliche Möglichkeiten der Förderung von potenziell rentablen Investitionen schaffen können. Vor allem bei knappen öffentlichen Kassen können Finanzinstrumente dazu beitragen, die nationale Mitfinanzierung und damit die Nutzung von ELER-Mitteln sicherzustellen. Da jedoch die Rückzahlungsverpflichtung nur bei potenziell rentablen Investitionen möglich ist, scheiden bereits zahlreiche Förderbereiche von einer Anwendung aus.
- Die Entstehung von Doppelstrukturen als Folge der Einrichtung von Fonds kann den gesamten Verwaltungsaufwand der Förderung deutlich erhöhen.



Daraus leiten wir folgende **Empfehlungen** ab:

- Die Einrichtung von Finanzinstrumenten für Investitionen im ELER- bzw. GAK-Bereich halten wir grundsätzlich für sinnvoll, wenn fehlende Haushaltsmittel die Nutzung von EU-Fördermitteln verhindern und so möglicherweise massive Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländer oder EU-Mitgliedstaaten entstehen.
- Alternativen zur bestehenden Förderlandschaft sollten getestet werden, um mögliche Vorteile und auch Nachteile empirisch erkennen zu können. Zuschüsse sollten aus Wettbewerbs- und Effizienzgründen auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern beschränkt werden. Für normale Investitionen sollte die Unterstützung im Bedarfsfall durch beihilfefreie Darlehens- und Bürgschaftsangebote erfolgen. Diese könnten bei potenziell rentierlichen Investitionen und Unternehmen mit Finanzierungsproblemen helfen, die Durchführung der Investitionen zu sichern.
- Der Einsatz von Finanzinstrumenten sollte zur Senkung der Management- und Verwaltungskosten durch kritische Größenordnungen (geringere Stückkosten) institutionell und personell möglichst konzentriert werden. Dies könnte auf der überregionalen Ebene eher erreicht werden, als wenn einzelne Anbieter auf Landesebene tätig werden. Die Landwirtschaftliche Rentenbank könnte mit sehr guter Bonität und mit ihrer langjährigen Erfahrung in der Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen überregional Finanzinstrumente anbieten. Die Rentenbank müsste für ihre Dienste von den relevanten Ländern entsprechend den Kosten vertragsmäßig entgolten werden. Diese Bündelungsfunktion könnte auch von einzelnen Förderinstituten der Länder übernommen werden, wenn sich einzelne Länder darauf einigen.
- Allerdings sind zentrale Lösungen immer auch mit Einschränkungen in der Gestaltungsfreiheit verbunden, sodass abzuwägen ist, wie sich die Kostenvorteile durch ein zentrales Fondsmanagement zu den Nachteilen durch die eingeschränkte individuelle Ausgestaltung verhalten.
- Nachdem Brandenburg in der kommenden Förderperiode 2014 bis 2020 einen Revolvierenden Darlehensfonds für den Agrarbereich auflegen will, sollte bei Bedarf ein offener und konstruktiver Informationsaustausch über Finanzinstrumente zwischen interessierten Ländern und Brandenburg organisiert werden.
- Bei Investitionen zur ländlichen Entwicklung außerhalb der Landwirtschaft (z. B. Existenzgründungen, innovative Investitionen) dürften teilweise Investitions- und Finanzierungsbedingungen vorliegen, die mit Teilen der gewerblichen Wirtschaft vergleichbar sind. Zum Beispiel könnte ein Mikrodarlehensfonds für Investitionen im Zusammenhang mit Existenzgründungen in ländlichen Räumen das Bedürfnis nach Finanzierung ohne das Erfordernis von Sicherheiten bedienen. Hier sollte es aber nicht zu Doppelstrukturen mit EFRE/ESF kommen. Auch sollte auf bestehende Strukturen, wie z. B. Gründerzentren und Beratungsangebote, zurückgegriffen werden.

Gegenwärtig entstehen einige neue Ansätze zur Finanzierung von Investitionen, die jedoch weitgehend noch Versuchs- oder Pilotcharakter haben bzw. bisher noch kaum eine Relevanz im Zusammenhang mit ELER-/GAK-Förderinhalten besitzen. Dies sind z. B. Bürgeraktien, Crowd-

Ansätze über Internet-Plattformen und der Bereich des Mikrokredit-Lending. Der Erfolg dieser Ansätze ist teilweise davon abhängig, dass die Finanzierer weniger an einer hohen Rendite als an der Umsetzung einer bestimmten Idee („soziales Kapital“, z. B. zur Unterstützung von biologischem Anbau oder einer regionalen Produktion) interessiert sind und sich viele Akteure meist nur mit relativ kleinen Beträgen am Gesamtinvestment beteiligen. Diese Aspekte bringen es mit sich, dass derartige Finanzierungsansätze, vor allem für Nischenbereiche, relevant sind und ohne staatliche Unterstützung organisiert werden. Derartige Ansätze sollten durch öffentlich unterstützte Modellvorhaben getestet und wissenschaftlich begleitet werden.

*Schlüsselwörter:* Finanzinstrument, ländliche Entwicklung, Investitionshilfe, Gemeinschaftsaufgabe

*JEL-Code:* Q10, Q14, Q18

## Summary

### Aim and Methodology

The aim of the study commissioned by the BMEL (Federal Ministry of Food and Agriculture) is to analyse whether so-called new financial instruments are suitable for co-financing of the **Joint Task for the Improvement of Agricultural Structures and Coastal Protection** (German abbreviation: GAK). The European Commission (EU-COM) wants greater use to be made of the financial instruments in all EU Structural and Investment Funds (ESIF) from 2014 on.

The analysis is based (a) on existing studies and/or on literature relating to financial instruments and (b) on twelve interviews with experts involved in programme administration (ERDF and EAFRD) and financing.

### Background

The key reason for this new instrument for allocating funding is that EU-COM assumes, on one hand, that the financial and banking crisis is currently causing partial market failure in the financing of investments and believes, on the other hand, that existing funds and funding instruments are not being put to best use. EU-COM now intends to deliver the ESIF funds more effectively and efficiently with the aid of these financial instruments. This is to be achieved by

- (a) increasingly replacing non-repayable grants, which predominated in the past, by loans, equity participations and guarantees in the future (to reduce deadweight and to boost the financial leverage of public funds),
- (b) recycling the funds distributed from a fund for investments so that they are available on a revolving basis to fund other objectives of the fund ("revolving nature"),
- (c) involving professional (and possibly return-oriented) fund management to ensure that resources are allocated more efficiently, and
- (d) ensuring that the public funds used attract as much private sector participation as possible.

The revolving funds are intended to place the medium- and long-term stability of financial funding on a more secure footing and to ensure greater independence from political influences. The revolving nature of these funds requires that investments be potentially profitable and capable of generating a return. While this is often the case for investments in individual holdings, funds deployed in the case of supra-holding or communal investments (e.g., in the context of village development and infrastructure measures) cannot generally be expected to flow back again in full in the foreseeable future.

A key advantage accruing to Member States or regions from the use of financial instruments is that the national contribution, which they must make when availing of EU funds and which previously came from the public purse, can be raised by recourse to capital market funds or private

capital. This is of particular interest to several *Länder* in Germany, partly on account of their precarious budgetary situation.

### **Economic and legal conditions concerning the use of financial instruments in the European Union**

The economic situation and financial market conditions vary substantially across EU Member States. Whereas SMEs in Germany did not suffer from a credit crunch during the financial crisis (from 2007 on) and the financing infrastructure almost everywhere there is considered sound, their counterparts in other EU Member States did not fare as well. EU-COM's proposals to improve the financial situation of investors should therefore not be construed as primarily targeting Germany, but rather, and especially, as targeting other EU countries that are in trouble due to the economic situation and high financing costs.

The "new" financial instruments have been deployed under ERDF and ESF since the 2000-2006 funding period, and increasingly since 2007-2013. EAFRD also provided support for a number of financial instruments in several EU Member States, primarily those experiencing major financial problems in the wake of the financial crisis.

At first, the legal requirements which the EU-COM tied to the financial instruments were very general. Over time, substantive and legal aspects were successively tightened up and special guidelines to this effect published. Although the present regulations on financial instruments for the 2014-2020 funding period, as laid down in the basic ESIF Regulation and the relevant implementing regulation, bring greater clarity, the complexity and severity of their demands are likely to pose a significant obstacle for newcomers. Key changes since the previous period are a compulsory separate ex-ante assessment, along with clear rules on monitoring and reporting as well as on the use of fund returns. EU-COM has also issued a number of rules to prevent funds from being used to circumvent the n+2 rule on a larger scale. Under certain conditions, the financial instruments can be financed with a particularly high ESIF component, e.g., provided that the standard services offered by the European Investment Bank are availed of. In order that the financial instruments may become entrenched in funding practice in the form envisaged by EU-COM, different forms of technical aid are being offered.

### **Experience gained with financial instruments under ERDF in Germany**

As financial instruments have still not formed part of national EAFRD funding practice<sup>3</sup>, the present study looks at instruments from ERDF funding in Germany. However, it should be remembered that there are some major differences between the EAFRD and ERDF, not only in the investments and companies to be funded but also in the regulatory framework, and so transferability of this experience is limited.

---

<sup>3</sup> Although EU-COM approved the EAFRD financing instrument in the EFRE Brandenburg, a shortage of finances prevented this from being implemented during the funding period 2007 to 2013.

The experiences, gleaned from the available studies (literature) and the interviews with experts, may be summarised as follows:

- Compared with other EU Member States, Germany rank mid-range in terms of intensity of use of financial instruments over the funding period 2007-2013. Germany accounts for approximately 10 % of the contributions flowing from the operational programmes to financial instruments within the EU.
- The role of ERDF instruments in financing investments differs markedly across the *Länder*, ranging from 0 % to 21 % of the budget programme.
- Of 41 German financial instruments (as of late 2012), 38 provide funding for companies. There are also three urban development funds. With regard to the types of funds, loan funds predominate with 62 % of funding, while equity funds account for 38 %. Straight guarantee funds have played an insignificant role so far.
- In Germany, financial instruments are implemented at *Länder* level, and mainly by the promotional banks, a fact which facilitates custom solutions. All these bodies have extensive experience of managing public funds. No recourse is made to EIB standard services, in contrast.
- Most funds were provided without substantial support so as to avoid triggering the usually complicated notification procedure. Sometimes notifications were made in order to be on the safe side. Regardless of how this “aid” was classified, planning and implementation of the fund often lasted much longer than a year.
- The primary motive for establishing financial instruments is to secure EU funding in response to savings targets imposed by the public purse. Further major motives for setting up funds are the generation of a long-term funding basis (revolving fund), the overcoming of tight deadlines arising from funding prescriptions (n+2 rule) and greater independence from political changes of direction through longer-established funds that have clear funding goals.
- Experience of fund capital performance (repayments from loan agreements, capital gains, equity exits, etc.) has not yet been gained as most funds have not been operating long enough. The experts do not consider the costs of fund management and the monitoring and reporting obligations to be a serious obstacle to the establishment of funds.
- Demand from companies for funding products is frequently behind target, a fact which is often attributed to teething problems. The experts from the managing authorities mostly report positive experiences with financial instruments. They intend to continue this form of financial funding and even to expand it.
- Attracting additional private capital, one of the key policy objectives of EU-COM, has met with little success so far. The desired leveraging effect, particularly in connection with equity investments, has fallen short of expectations.
- Criticism was expressed both by the experts interviewed and in the available interim assessments about the fact that key areas of the legal framework for the financial instruments were unclear and that guidelines issued successively by EU-COM added little in the way of desired legal clarity, as they were not legally binding.

The further advanced legal regulations governing financial instruments in the 2014-2020 funding period make extensive provision for monitoring, reporting and control. The EAFRD managing authorities had hoped that positioning the fund as a beneficiary would eliminate expenditure controls at the level of the end-beneficiaries and reduce administrative burden, but these expectations were dashed. On the contrary, administrative burden is actually expected to increase, relative to the previous period, a fact which raises questions about "critical mass", supra-regional solutions, etc.

### **Prospects of success of financial instruments under EAFRD and/or GAK**

At the moment, the agricultural sector in Germany is fairly well financed, due not only to the companies' economic situation and the favourable outlook, but also to the good financial infrastructure. Agricultural companies generally enjoy a good credit rating and possess extensive collateral compared with commercial enterprises. Apart from a few exceptions, there is no sign of market failure. Risky investments in innovation and start-ups are relatively insignificant in the agricultural sector. It should be noted, however, that the agricultural sector is populated with all sorts of investments and businesses. For the most part, though, these are investments which are relatively easy to calculate. There has so far been very little demand for equity investments in agriculture, for both structural and traditional reasons.<sup>4</sup> Admittedly, the EAFRD/GAK measures do not only target the agricultural sector. Apart from potentially profitable investment areas, the Rural Development Programmes also extend to infrastructure investments and business start-ups, along with expansion in non-agricultural areas (e.g., tourism, crafts). In some cases, the financing situation there is totally different from that in agriculture, and there are many constellations where a combination of risky or low-profitability investments and a lack of collateral are giving rise to financing problems. An example here is smaller investments that need micro loans but have no collateral to back them up – financial institutions are loath to provide financing.

The overall sound financial situation of the agricultural sector and often of rural areas as well is due in large measure to the *Landwirtschaftliche Rentenbank* (development bank for agriculture and rural areas) and also the development banks of the *Länder*. Via its various standard services or programme loans for investment in agriculture, fishing, agricultural and food industries as well as for the generation of renewable energy and for rural development, the *Rentenbank* provides low-cost refinancing for the credit business of the so-called principal banks. In addition, the *Rentenbank* draws on funds from the Federal Government's special-purpose fund to provide particularly favourable loans for innovative projects (pilot projects). This capital is independent of EU, Federal Government and *Länder* sources of funding. By virtue of its excellent credit rating, which results from its special legal status (state liability) and tax treatment, the *Landwirtschaftliche Rentenbank*, as a specialist promotional bank, can offer particularly favourable promotional

---

<sup>4</sup> In the new *Länder*, where many large agricultural companies with partially complex structures exist, there are some problems with raising capital, especially in connection with departing members and succession. As the companies frequently have a high capital value, sometimes, for example, compensation for departing members can only be raised by drawing on "investor capital."

loans. It also supports a large number of projects in the agricultural sector via a dedicated support fund which is fed from half of the net income.

An important aspect in the agricultural sector is long-established public fund management, which evolved as a result of intensive long-term funding over recent decades. In conjunction with good GAK funding, which has declined however in the last two funding periods (since 2000), it provided support for a high proportion of holdings. As GAK funding is declining, a second funding strand, to complement existing funding, could additionally be built up from EU funds; this strand would target potentially profitable investments, while investments for the increasingly overburdened public services are implemented through grants under the GAK. However, the establishment of revolving funds is likely only possible outside the scope of GAK since, pursuant to § 1 (1) of the GAK Act, the use of GAK funds in financial instruments is legally problematic due to the following provision: "Monies which the beneficiary uses for repaying capital and interest on received loans or for compensating reimbursed losses on the basis of guarantees given shall be remitted pro rata by the *Land* to the Federal Government." Clarification would be needed as to whether it is legally possible for the GAK funds employed to be repaid only after the designated minimum fund term has expired.

Concrete schedules are currently being drawn up for the rural development plans in the 2014-2020 funding period. So far, in Germany, and undoubtedly due to the favourable general financing situation, only Brandenburg has scheduled the use of a financial instrument under EAFRD. This revolving fund, which complements existing Farm Investment Aid, targets investments by agricultural enterprises which are to be supported with an interest-free subordinated loan. The establishment of the fund must be construed as the *Land's* response to a lack of budgetary resources for co-financing EU funds. The implementation of the financial instrument however is deferred due to favourable market interest rates.

## Conclusions

From these findings, the following conclusions may be drawn in respect of the use of financial instruments under EAFRD or GAK:

- There is currently no need for financial instruments in the German agricultural sector as there is a good supply of capital, in contrast to the situation in many other EU Member States.
- The high level of investment funding in many areas of the agricultural sector (20-40%) and also rural development (20-25%) are likely to create a situation in which instruments that essentially seek to merely hedge the financing of investments will have little impact.
- Should financial instruments be introduced, nonetheless, they are likely to be limited to the granting of low-cost loans and guarantees.
- To what extent funding capital for the end-recipients can be made cheaper, given current market conditions, depends heavily on the now obligatory separate ex-ante assessment, which must provide a substantive justification and consistent intervention logic for each fi-

financial instrument. This is likely to pose a major obstacle for many managing authorities if the substantive examination of the RDP at EU level were to be tightened up in the future in respect of strategic objectives.

- Also, the complex rules surrounding the financial instruments are likely, in the context of funding agriculture and rural development, to lead to low uptake of this instrument in Germany. Exceptions are likely to arise only where *Länder* are unable to raise the mandatory national co-financing funds for EAFRD from the public purse.
- However, it should be noted that new financial instruments can create additional scope for funding potentially profitable investments. Especially where public funds are scarce, financial instruments can help to secure national co-financing and thus the use of EAFRD funds. However, as the repayment obligation is only possible for potentially profitable investments, numerous funding areas are excluded.
- The creation of duplicate structures arising from the establishment of funds may significantly increase the overall administrative burden of the funding.

From this, we derive the following **recommendations**:

- We believe that the establishment of financial instruments for investing under EAFRD or GAK makes sense in principle if lack of budgetary funding prevents the use of EU funds and thereby gives rise to a potentially serious competitive disadvantage relative to other federal *Länder* or EU Member States.
- Alternatives to the existing funding landscape should be investigated to empirically identify possible advantages and disadvantages. For reasons of competition and efficiency, subsidies should be restricted to the provision of public goods. Normal investments should be supported with subsidy-free loans and guarantee offers, if necessary. These could help to ensure that investments are made in the case of potentially profitable investments and businesses experiencing financing problems.
- Financial instruments should be focused on lowering management and administrative costs, at both institutional and personnel level, through critical economies of scale (lower unit costs). This is more likely to be achieved at supra-regional level than if individual providers were to become active at the *Land* level. By virtue of its very good credit rating and its long experience in the funding of agricultural and rural areas, the *Landwirtschaftliche Rentenbank* could offer financial instruments supra-regionally. The *Rentenbank* would have to be contractually remunerated for its services by the relevant *Länder* in proportion to the costs. This pooling function could also be adopted by individual funding institutions within the *Länder* if *Länder* could agree to this among themselves.
- However, centralized solutions are always limited in manoeuvrability, and so the cost advantages accruing from centralized fund management need to be weighed against the disadvantages arising from the restricted scope for a tailored approach.



- Given that Brandenburg intends to create a revolving loan fund for the agricultural sector during the next programming period 2014-2020, an open and constructive exchange of information on financial instruments between interested *Länder* and Brandenburg should be arranged, where deemed necessary.
- For investments in rural development outside agriculture (e.g. start-ups, innovative investment), there are likely to be some investing and financing conditions that have a counterpart in the business economy. For example, a micro-loan fund for investments in start-ups in rural areas could serve the financing requirement and eliminate the need to provide collateral. However, ERDF/ESF should not lead to duplication of structures. Use should also be made of existing structures, such as incubators and advisory services.

Several new approaches to financing investments are emerging at the moment, but these largely are experimental in nature or enjoy pilot status and/or have so far been of little significance in the context of EAFRD/GAK funding content. Examples are citizen stocks, crowd funding via Internet platforms and the area of micro-loans. The success of these approaches lies partly in the fact that lenders are interested less in obtaining a high return than in implementing a specific idea (generating "social capital", e.g., to support organic farming or a regional production) and that they involve many players who usually invest relatively small proportions of the total investment. The corollary is that such financing approaches are of particular relevance for niche areas and are organised without government support. Such approaches should be tested by publicly supported pilot projects and accompanied scientifically.

*Keywords:* Financial instrument, rural development, investment support, Joint Task

*JEL-Code:* Q10, Q14, Q18



## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>i</b>
<b>Summary</b>	<b>ix</b>
<b>1 Problemstellung und Untersuchungsauftrag</b>	<b>1</b>
<b>2 Grundsätzliches zu Finanzierungshilfen</b>	<b>5</b>
2.1 Arten und Formen der Finanzierungshilfen	5
2.2 Neue Finanzinstrumente: Was ist neu daran?	12
2.3 Entwicklung der Kapitalmärkte und der Finanzierungskosten	17
2.4 Einsatzbereiche von Finanzierungshilfen	21
2.5 Konsequenzen einer Umstellung von Zuschuss auf Darlehen	24
2.6 Unterschiede zwischen ELER und EFRE	28
2.7 Fazit	30
<b>3 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Förderperiode 2007 bis 2013</b>	<b>33</b>
<b>4 Finanzinstrumente in der Förderperiode 2007 bis 2013 im EFRE</b>	<b>37</b>
4.1 Bedeutung von Finanzinstrumenten im EFRE	37
4.1.1 Europäische Union (EU)	37
4.1.2 Deutschland	38
4.2 Fondstypen	41
4.2.1 Unternehmensförderung (KMU-Fonds)	43
4.2.2 Stadtentwicklungsfonds (SEF)	44
4.3 Umsetzungsstrukturen	45
4.4 Hauptmotivation und Ziele der Einrichtung von Fonds	48
4.5 Aufgetretene Schwierigkeiten in der Einrichtung und Abwicklung	50
4.6 Administrative Belastung	53
4.7 Zwischenbewertungen im Rahmen der Evaluation	53
4.8 Fazit	56
<b>5 Finanzinstrumente in der Förderperiode 2007 bis 2013 im ELER</b>	<b>59</b>
5.1 Europäische Union	59
5.2 Erfahrungen aus Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg	60
5.3 Fazit	62

<b>6</b>	<b>Finanzinstrumente in der Förderperiode 2014 bis 2020</b>	<b>63</b>
6.1	Rechtlicher Rahmen	63
6.2	Finanzinstrumente in den Programmen für die Periode 2014 bis 2020	70
6.2.1	Planungen in den EFRE-Programmen	70
6.2.2	Mögliche Anwendungsbereiche im Rahmen von ELER/GAK	71
6.3	Chancen und Schwierigkeiten der Einführung von Finanzinstrumenten im ELER	74
6.4	Fazit	75
<b>7</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>79</b>
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>83</b>
<b>Anhang</b>		<b>93</b>
<b>Anhang 1</b>	<b>Überblick über die Leitfaden gestützten Telefoninterviews</b>	<b>95</b>
<b>Anhang 2</b>	<b>Leitfragen an EFRE-Verwaltungsbehörden (Beispiel Schleswig-Holstein)</b>	<b>99</b>

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1:	Finanzierungsarten nach Kapitalhaftung	6
Abbildung 2.2:	Einfacher Modellvergleich zwischen bisheriger Zuschussförderung und Fonds bzw. neuen Finanzinstrumenten	12
Abbildung 2.3:	Zinsentwicklung der Förderkredite der Landwirtschaftlichen Rentenbank für Junglandwirte (Preisklasse A; von 7/2008 bis 2/2014)	19
Abbildung 2.4:	Vergleich der Haushaltsbelastung im Zeitablauf (2014 bis 2034) bei laufender Zinsverbilligung und Zuschussgewährung	27
Abbildung 4.1:	Anteil des in der Programmperiode 2007 bis 2013 geplanten Budgets für Finanzinstrumente am genehmigten Programmbudget (bezogen auf öffentliche Mittel insgesamt, Stand; 31.12.2011)	39
Abbildung 4.2:	Geplantes Volumen der Finanzinstrumente und Zahl der Finanzinstrumente in der Programmperiode 2007 bis 2013 (Stand 31.12.2011)	40
Abbildung 4.3:	Angebotene EFRE-Fondstypen in der Programmperiode 2007 bis 2013 in Deutschland	42
Abbildung 4.4:	Modell für einen EFRE-Darlehensfonds	46
Abbildung 4.5:	Modell für einen EFRE-Beteiligungsfonds	47

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2.1:	Vergleich der wesentlichen Finanzierungshilfen in der Landwirtschaft	11
Tabelle 2.2:	Vergleich der KMU-Förderung im Rahmen von ELER und EFRE in Deutschland	29
Tabelle 4.1:	Anzahl, Volumen und Belegung der EFRE-Fonds in der Programmperiode 2007-2013 in Deutschland nach Jahren	43
Tabelle 6.1:	Unterschiede zwischen dem Regelungen 2007 bis 2013 und dem Vorschlag der ESIF-Verordnung	64



## 1 Problemstellung und Untersuchungsauftrag

Die Europäische Kommission (EU-KOM) hat in ihrer Mitteilung „Europa 2020-Strategie“ festgestellt, dass sich Europa als Folge der im Jahr 2007 einsetzenden Finanzkrise in einer tiefgreifenden Krise befindet, deren Bewältigung gravierender Veränderungen bedarf (EU-KOM, 2010, S. 8-10). Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte, so die EU-KOM, teilweise zu sehr hohen Arbeitslosenzahlen, wobei einzelne südeuropäische Länder besonders stark betroffen sind, während Deutschland vergleichsweise günstige Werte aufweist (Eurostat und Statistisches Amt der Europäischen Union, 2013). Als Beitrag zur Lösung dieser Europäischen Krise hat die EU-KOM für die künftige Förderperiode 2014 bis 2020 die Strategie eines „intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums“ formuliert (EU-KOM, 2010, S. 12). Zur Erreichung der Wachstumsziele sollen unter anderem innovative Finanzierungsformen entwickelt und eingesetzt werden, wobei durch den Einsatz von privatem Kapital die Hebelwirkung der öffentlichen Mittel verstärkt werden soll (VO (EU) Nr. 1303/2013, Erwägungsgrund Nr. 34).<sup>5</sup> Die bisher weit verbreiteten nicht rückzahlbaren Zuschüsse sollen künftig durch neue Finanzinstrumente<sup>6</sup> in Form von rückzahlbaren Hilfen ersetzt oder durch diese ergänzt werden. Durch die Errichtung von sogenannten Revolvierenden Fonds, die auf dem Rückfluss der bereitgestellten Mittel aufbauen, soll eine nachhaltig nutzbare Kapitalbasis geschaffen werden. Mittels eines professionellen Fondsmanagements soll die Auswahl von erfolgversprechenden Projekten verbessert, Mitnahmeeffekte verringert und höhere Förderwirkungen erzielt werden (ENRD, 2012b, S. 5). Der Einsatz von Finanzinstrumenten soll in der kommenden Förderperiode 2014 bis 2020 deutlich verstärkt und in allen EU-Fonds verankert werden.

Zwar konnten Finanzinstrumente mit revolvierendem Charakter bereits in den vorhergehenden Förderperioden 2000 bis 2006 (EFRE) und 2007 bis 2013 (EFRE und ELER) eingesetzt werden, aber trotz einer deutlichen Ausweitung des eingesetzten Mittelvolumens in der Periode 2007 bis 2013 im Vergleich zur Vorperiode ist deren Bedeutung in der Praxis der ländlichen Entwicklungsförderung in den meisten EU-Mitgliedstaaten bisher sehr gering.<sup>7</sup> Um diese Fonds in der Förderperiode 2014 bis 2020 attraktiver zu machen, wurden die inhaltlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für neue Finanzinstrumente modifiziert, und es wurde eine breite Informationsbasis für Politik, Verwaltung und Stakeholder geschaffen (z. B. ENRD, 2012a; ENRD, 2012c; EU-COM, 2014).

Die vorliegende Arbeit folgt einem Untersuchungsauftrag des BMELV vom 11.07.2011. Dieser sieht vor, die neuen Finanzinstrumente (Revolvierende Fonds) im Hinblick auf deren Eignung in der ELER-Förderung zur Entwicklung ländlicher Räume und insbesondere auf die Nutzung für In-

---

<sup>5</sup> Diese neue Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für ELER, EFRE, ESF, Kohäsionsfonds und EMFF wird im Folgenden mit ESIF-VO (Europäische Struktur- und Investitionsfonds-Verordnung) abgekürzt.

<sup>6</sup> In der vorliegenden Untersuchung wird der deutschen Übersetzung der ESIF-VO folgend der Begriff „Finanzinstrument“ benutzt. Teilweise findet man auch den Begriff „Finanzierungsinstrument“ (im englischsprachigen Textversionen ‚financial instrument‘ oder auch ‚financial engineering instrument‘), wie z. B. in der EU-Haushaltsordnung (VO (EU) Nr. 966/2012). Beide Begriffe werden jedoch hier inhaltsgleich betrachtet.

<sup>7</sup> Der Anteil der Finanzinstrumente auf EU-Ebene beträgt laut einer Schätzung der EU-KOM 0,38 % des gesamten ELER-Budgets und ca. 5 % des EFRE-Budgets (EU-COM, 2013b; Stand: Ende 2012).

halte der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) zu beleuchten und Empfehlungen für mögliche Umsetzungsbereiche und -formen abzuleiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Einsatz öffentlicher Mittel bei zunehmender Mittelknappheit in diesem Politikbereich hinsichtlich der zentralen Politikziele (Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Beschäftigung) durch sachgerechte Lösungsansätze effizienter gestaltet werden soll.

Im Einzelnen sollen im Rahmen dieser Untersuchung folgende Fragen bearbeitet werden:

- Was sind die Vor- und Nachteile der verschiedenen Finanzierungshilfen im Zusammenhang mit Investitionen (im Wesentlichen zinsverbilligte Darlehen, verlorene Zuschüsse, Bürgschaften, Nachrangdarlehen und Beteiligungen)?
- Welche Bedeutung haben die neuen Finanzinstrumente gegenwärtig in der Förderpraxis? Wo liegen die potenziellen Haupteinsatzbereiche, und wie sind die Fonds auf der Grundlage bisher vorliegender Erfahrungen zu beurteilen?
- Welche inhaltlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich durch die neuen Verordnungen (ESIF-VO, ELER-VO)<sup>8</sup> für die Finanzinstrumente im Vergleich zur Vorperiode?
- Welche Anreize und Hemmnisse bzw. Vorteile und Nachteile bestehen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Finanzinstrumente im ELER-Bereich (in der GAK) ab 2014?
- Welche Einsatzmöglichkeiten ergeben sich ab 2014/2015 im ELER-Bereich (in der GAK) in Deutschland für die neuen Finanzinstrumente bzw. die Revolvierenden Fonds?

Mit der vorliegenden Untersuchung sollen vorhandene Kenntnislücken im Zusammenhang mit Möglichkeiten und Restriktionen beim Einsatz von Revolvierenden Fonds verringert werden. Insbesondere bei politischen Entscheidungsträgern und Verwaltungsbehörden soll die Untersuchung zu einer besseren Fundierung des Urteils über den Einsatz und die Ausgestaltung von Finanzinstrumenten beitragen.

### **Vorgehensweise und Daten-/Informationsgrundlage**

Zunächst werden wesentliche Aspekte zum Einsatz von Finanzierungshilfen vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Kapitalmarktsituation dargestellt (Kapitel 2). Dabei werden auch die aus der Kapitalmarktsituation und der wirtschaftlichen Lage abgeleiteten Motive für den Einsatz von Finanzinstrumenten beschrieben. In Kapitel 3 werden dann kurz die rechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes von Finanzinstrumenten in der Förderperiode 2007 bis 2013 erläutert, und im Anschluss daran (Kapitel 4 für EFRE und Kapitel 5 für ELER) stellen wir die bisher umgesetzten Finanzinstrumente und die damit gewonnenen Erfahrungen dar. Diese Darstellung beruht im Wesentlichen auf Monitoringdaten, vorliegenden Evaluationsstudien zu Finanzinstrumenten im EFRE und auf Expertengesprächen mit Fondsmanagern und Programmverantwortlichen. In Kapitel 6

---

<sup>8</sup> ESIF-VO (VO (EU) Nr. 1303/2013) und ELER-VO (VO (EU) Nr. 1305/2013).



werden die neuen bzw. angepassten rechtlichen Rahmenbedingungen der Finanzinstrumente und die relevanten Planungen ausgewählter Bundesländer dargestellt. Darauf aufbauend werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für den Einsatz und die Gestaltung von Finanzinstrumenten im ELER bzw. im Förderbereich der GAK abgeleitet.



## 2 Grundsätzliches zu Finanzierungshilfen

Grundsätzlich sind staatliche Beihilfen in der EU nicht erlaubt, wenn sie den fairen Wettbewerb zwischen Unternehmen, Regionen, Branchen und ganzen Ländern sowie die Handelsbedingungen in der EU beeinträchtigen (Art. 107 Abs. 1 TFEU).<sup>9</sup> Damit einigermaßen faire Bedingungen im Wettbewerb der Teilnehmer auf nationalen und internationalen Märkten gegeben sind, unterliegen staatliche Interventionen und somit auch Finanzierungshilfen dem nationalen und internationalen Wettbewerbsrecht. Danach dürfen beispielsweise Beihilfen gewährt werden, wenn bestimmte Größenordnungen nicht überschritten werden (z. B. De-minimis-Beihilfen) oder wenn sie von der EU-KOM genehmigt (notifiziert) werden. Bei De-minimis-Beihilfen wird davon ausgegangen, dass deren Wert nicht zu einer Verzerrung der Märkte führt. Erlaubt sind z. B. auch staatliche Hilfen, wenn sie der Behebung der Folgen von Naturkatastrophen dienen oder zum Ausgleich von Marktversagen beitragen (Art. 107 Abs. 2 und 3 TFEU).

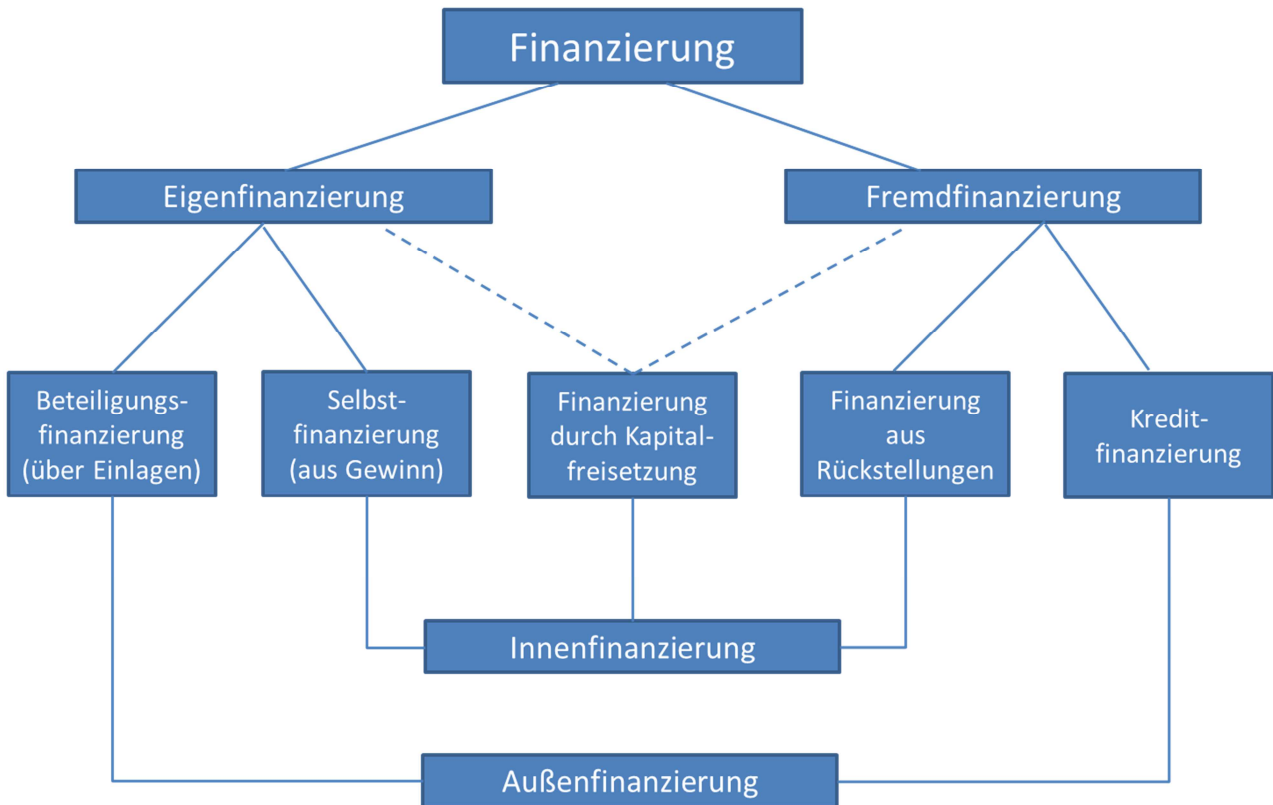
In der vorliegenden Untersuchung geht es vor allem um Hilfen zur Durchführung von potenziell rentablen Investitionen. Diesbezügliche Beihilfen können sehr unterschiedliche Formen aufweisen. Sie können als Zuschuss, Zinsverbilligung, Nachrangdarlehen, Haftungsfreistellung (Bürgschaft) oder Kapitalbeteiligung sowie ausschließlich oder ergänzend in Form von Beratung angeboten werden. Je nach Problemstellung und politischer Zielstellung werden passende Förderinstrumente ausgewählt, modifiziert und/oder kombiniert.

### 2.1 Arten und Formen der Finanzierungshilfen

Finanzierungshilfen bzw. Förderungsarten sind im Zusammenhang mit Investitionen für alle Arten der Finanzierung denkbar. Bei der Finanzierung wird je nach Rechtsstellung der Kapitalgeber und der Kapitalhaftung unterschieden zwischen Eigenfinanzierung und Fremdfinanzierung. Dabei wird die Eigenfinanzierung wiederum in Beteiligungs- und Selbstfinanzierung sowie die Fremdfinanzierung in Rückstellungs- und Kreditfinanzierung differenziert (siehe Abbildung 2.1). Jede Form der Finanzierung kann durch besondere staatliche Regelungen beeinflusst werden. In der vorliegenden Untersuchung geht es um Außenfinanzierung, die der Nachfrageseite (Unternehmen, Kommunen, etc.) jeweils in unterschiedlicher Form und Weise angeboten werden kann.

---

<sup>9</sup> TFEU: Treaty on the Functioning of the European Union; dieser Grundlagenvertrag enthält allgemeine Aspekte zu Staatsbeihilfen. Siehe auch Leitlinien der EU-COM zur Kontrolle der Staatsbeihilfen im Kontext der ländlichen Entwicklung (EU-COM, 2013g).

**Abbildung 2.1:** Finanzierungsarten nach Kapitalhaftung

Quelle: Perridon und Steiner (1993).

Die im Rahmen der neuen Finanzinstrumente möglichen Finanzierungshilfen sind somit der Außenfinanzierung zuzuordnen, wobei es sich je nach Finanzierungsform um Eigenfinanzierung (Beteiligungskapital, Risikokapital, teils auch Zuschüsse) oder um Fremdfinanzierung (Darlehen, Nachrangdarlehen, Bürgschaft) handeln kann.

Bei der Gewährung von Finanzierungshilfen können verschiedene Arten von Beihilfen differenziert werden. Als besonders relevant im ELER-Bereich sind vor allem zinsvergünstigte Darlehen, verlorene Zuschüsse (zinslos und nicht rückzahlbar) und Bürgschaften zu nennen. Dagegen spielen Beteiligungen des Staates an Unternehmen sowie Nachrangdarlehen (Mezzanine-Kapital) gegenwärtig keine Rolle. Öffentliche Darlehen mit Nachrangcharakter wurden in der deutschen Landwirtschaft bis Mitte der 1990er-Jahre in Verbindung mit sehr niedrigen Zinssätzen und langen, oft über bankübliche Angebote hinausgehende Laufzeiten gewährt. Der Einsatz dieser Darlehen erfolgte vor allem im Zusammenhang mit (Teil-)Aussiedlungen im früheren Bundesgebiet sowie mit Wiedereinrichtungen und Neugründungen in den neuen Bundesländern. Zurzeit wird diese Form der Darlehensgewährung nicht mehr angeboten. Aufgrund der langen Laufzeiten dieser Darlehen haben sich auch die administrativen Umsetzungskosten als sehr hoch erwiesen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass jede Form der Investitionshilfe aufgrund seiner spezifischen Eigenheiten spezielle Vor- und Nachteile im Hinblick auf bestimmte Förderziele, -objekte und

Fördermittelempfänger hat. Zum Beispiel wird eine vollständige Finanzierung einer umfangreichen Investition bei weitgehend fehlenden Sicherheiten kaum ohne die Bereitstellung von zusätzlichen Sicherheiten oder einer Bürgschaft erreicht. Hier würde auch ein höherer Zuschuss nicht ausreichen, um die Gesamtfinanzierung zu sichern. Andererseits dürfte ein hoher Zuschussatz ein deutlich höheres Mobilisierungspotenzial hinsichtlich bestimmter gewünschter Investitionen im Vergleich zu Bürgschaftsangeboten haben.

In Tabelle 2.1 sind die wesentlichen Finanzierungshilfen im Vergleich dargestellt. Dabei werden die Kriterien Zweck, Zielgruppe, Wirkungen, Haushaltsbelastung, Verwaltungsaufwand und Subventionshöhe beleuchtet.

- Die Besonderheit eines verlorenen Zuschusses ist, dass er nicht zurückgezahlt werden muss (Eigenkapitalcharakter) und aufgrund seiner sofortigen Verfügbarkeit für die Empfänger eine relativ hohe Attraktivität besitzt. Da der Zuschuss unabhängig von der Finanzierung förderfähiger Investitionen gewährt wird, ist der Fördermittelempfänger flexibler und nicht an die Aufnahme eines möglicherweise lange laufenden Kapitalmarktdarlehens gebunden. Der Verwaltungsaufwand ist aufgrund der einmaligen Auszahlung im Vergleich zu anderen Finanzierungshilfen relativ gering.
- Bei der Unterstützung von Investitionen der landwirtschaftlichen Betriebe durch eine Zinsverbilligung ist der Fördermittelempfänger an die Aufnahme eines mittel- oder langfristigen Kapitalmarktdarlehens gebunden. Die lange Finanzierungslaufzeit beinhaltet einen „Zwang“ zu einer langsamen Tilgung, sodass die jährliche Kapitaldienstbelastung planbar bleibt. Da eine Zinsverbilligung nur eine Reduzierung auf 0 % erlaubt, kommt eine hohe Zinsverbilligung (z. B. 4 %-Punkte) bei dem aktuell sehr niedrigen Zinsniveau am Kapitalmarkt und einem günstigen Rating nicht voll zum Tragen.<sup>10</sup> Bei vorübergehend unter den gewährten Verbilligungssätzen liegenden Marktzinssätzen besteht die Gefahr, dass die Bank günstige Marktzinssätze zulasten des Steuerzahlers nicht realisiert oder aber Einzelfallverrechnungen mit einem großen Verwaltungsaufwand anfallen. Ohnehin entsteht bei der Gewährung einer laufenden Zinsverbilligung über die Jahre wegen langer Kreditlaufzeiten ein hoher Verwaltungs- und Kontrollaufwand. Dieser Aufwand lässt sich reduzieren, wenn die gesamte Zinsverbilligung in abgezinster Form als Einmalbetrag an den Fördermittelempfänger ausgezahlt wird.<sup>11</sup>
- Öffentliche (partielle) Ausfallbürgschaften können fehlende bankübliche Sicherheiten, die vor allem bei Existenzgründern und Pachtbetrieben oft nicht im notwendigen Umfang vorhanden sind, ergänzen oder ersetzen. So kann oft erst mithilfe dieser eine geplante Investition realisiert oder ohne Zinsaufschlag finanziert werden. Der Verwaltungsaufwand ist dem von zins-

---

<sup>10</sup> Diese Zusammenhänge wurden im ersten Zwischenbericht (2011) zur vorliegenden Untersuchung eingehend dargestellt.

<sup>11</sup> Diese Form der Förderung praktizierte das Land Niedersachsen seit Einführung des AFP im Jahr 1995, wobei der Fördermittelempfänger ein separates Darlehen in Höhe der abgezinnten Zinsvorteile aufnehmen und mit der Einmalzahlung dieser Darlehen sofort nach Erhalt der Zahlung tilgen musste.

verbilligten Darlehen vergleichbar, weil über einen langen Zeitraum Kontrollen erfolgen und ggf. Rückführungen verwaltet werden müssen.

Die mit der Aufnahme von Darlehen verbundenen Finanzierungshilfen führen tendenziell auch zu einer indirekten Förderung von kreditgebenden Banken, weil im Fall von Bürgschaften je nach Haftungsanteil die Banken von ihrem Finanzierungsrisiko entlastet werden und bei Zinsverbilligungen über einen längeren Zeitraum mögliche vorzeitige Tilgungen nicht vorgesehen sind.

Bislang wird der größte Teil der ELER-Mittel als Zuschuss ausgereicht. Im Rahmen der GAK werden, wie auch in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), ausschließlich Zuschüsse gewährt.

### **Vor- und Nachteile der Zuschussgewährung**

Die Vor- und Nachteile des Einsatzes von Zuschüssen bzw. (verbilligten) Darlehen wurden in zahlreichen Veröffentlichungen auf Basis von theoretischen Überlegungen ausgeführt (vgl. Alecke und Meyer, 2012, S. 17-34 ; ENRD, 2012a, S. 5 ff.; Leßmann et al., 2008, S. 17 ff.; Tetsch, 2011, S. 15-19 ). Leider fehlt es diesen Argumenten in der Regel an einer empirischen Fundierung.

Ein wesentlicher **Vorteil** einer Zuschussgewährung wird darin gesehen, dass mit dem Erhalt des Zuschusses ein sofortiger Eigenkapitaleffekt beim Empfänger eintritt, der in der Regel eine erhebliche Nachfragewirkung nach Förderung und der damit verknüpften Verhaltensweise auslöst. (Finanzierungs-)Zuschüsse werden insbesondere von KMU genutzt, für deren Unternehmensstabilität und Bonität der Eigenkapitalcharakter der Zuschüsse häufig eine große Bedeutung besitzt. Aufgrund ihres hohen Anreizes sind die Zuschüsse vor allem aus regionalpolitischer Sicht wirksamer. Bei dem Ziel, Investoren in strukturschwächere Gebiete zu locken, besitzen andere Förderinstrumente möglicherweise keine ausreichende Attraktivität zur Durchführung von gewünschten Investitionen in den Förderzielgebieten (Tetsch, 2011, S. 15-19). Aber auch außerhalb der Regionalförderung hat ein „verlorener“ Zuschuss für ein Unternehmen quasi Eigenkapitalcharakter, was die Attraktivität für die Fördermittelempfänger unterstreicht. Gerade bei den gegenwärtig niedrigen Zinsen und einer vergleichsweise günstigen Kreditversorgung (vor allem in der Landwirtschaft, vgl. Kapitel 2.3) ist dieses Argument von großer Bedeutung.

Allerdings werden nun, nachdem insbesondere in der Unternehmensförderung die Gewährung von Zuschüssen über lange Zeit gängige Förderpraxis war, in den genannten Publikationen und auch von der EU-KOM vor allem die möglichen Nachteile einer Zuschussgewährung hervorgehoben. Folgende **Nachteile** werden dabei genannt:

- Die Zuschüsse beinhalten durch ihren häufig hohen Subventionswert und Eigenkapitaleffekt ein besonderes Potenzial zur Generierung von Marktineffizienzen und zur unzweckmäßigen Verteilung von knappen öffentlichen Mitteln.

- Fördermittelempfänger neigen bei Zuschüssen wegen fehlender Rückzahlungspflicht teilweise zu Investitionen, die wirtschaftlich nicht sinnvoll sind. Bei „geschenktem Geld“ werden vielfach betriebswirtschaftliche Grundsätze missachtet.
- Eine wenig differenzierte, aber verwaltungseinfache Vergabe der Hilfen dürfte in vielen Fällen einen hohen Mitnahmeeffekt beinhalten, was insgesamt zu einem wenig zielorientierten Mitteleinsatz führt.

Bei einer stark differenzierten Vergabe von Zuschüssen zur Erhöhung der Zielgenauigkeit der Förderung (z. B. zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten) sind dagegen oftmals aufwändige Verwaltungsverfahren erforderlich, die den Fördernutzen wiederum verringern.

- Durch die einmalige Verwendung öffentlicher Mittel („verlorener“ Zuschuss) kann im Gegensatz zu anderen Förderinstrumenten wie Darlehen, Beteiligungen, Bürgschaften keine dauerhafte Förderbasis geschaffen werden.

Einige der angeführten Nachteile der Zuschussgewährung sind andererseits Vorteile, die durch den Einsatz von zinsvergünstigten Darlehen und öffentlichen Bürgschaften entstehen können. Allerdings ist anzumerken, dass nicht das jeweilige Förderinstrument automatisch Vor- oder Nachteile mit sich bringt, sondern die jeweilige Ausgestaltung. Die Beurteilung hat immer auf der Grundlage vergleichbarer Subventionswerte der eingesetzten Förderinstrumente zu erfolgen. Beispielsweise sollte ein hoher Zuschuss (z. B. 20 bis 30 %) nicht mit einer reinen Zinsverbilligung in Höhe von 1 bis 2 % verglichen werden, weil letztere bei einer Laufzeit der Darlehen von 15 bis 20 Jahren finanzmathematisch keinesfalls einen Barwert der Förderung von 20 % am förderbaren Investitionsvolumen erreichen kann. Hinzu kommt, dass der Zuschuss in der Regel auf das gesamt förderbare Investitionsvolumen bezogen wird, während die Zinsverbilligung bzw. eine öffentliche Bürgschaft lediglich das aufgenommene Darlehen umfasst, das je nach Anteil der Eigenfinanzierung deutlich unter dem Investitionsvolumen liegen kann.

### **Vor- und Nachteile der auf Rückzahlung angelegten Förderinstrumente**

Bezüglich der Förderinstrumente, die auf Rückzahlung angelegt sind, werden in der einschlägigen Literatur folgende Vorteile genannt:

- Es entstehen Rückflüsse durch Rückzahlungen, Zinsen, Dividenden, Beteiligungsverkäufe und andere Einnahmen. Diese ermöglichen die Wiederverwendung bzw. mehrmalige Verwendung der öffentlichen Finanzmittel.
- Durch die Mobilisierung von zusätzlichen Finanzmitteln aus privaten oder anderen öffentlichen Quellen entsteht ein zusätzliches Potenzial zur Hebelwirkung des eingesetzten Förderkapitals („Katalysatorwirkung“); so sind weniger öffentliche Mittel zur Erreichung gleicher Wirkungen erforderlich.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Man könnte allerdings auch die Gewährung von Zuschüssen an die Bereitstellung von zusätzlichem Kapital durch Ko-Investoren binden.

- Der Zwang zur Rückzahlung trägt bei den Investoren zu einer solideren wirtschaftlichen Haushaltsführung und Geschäftsplanung und folglich zu einem nachhaltigeren wirtschaftlichen Umfeld bei.
- Bei Kapitalbeteiligungen durch Ko-Investoren oder Finanzierungspartnern aus dem Privatsektor können die Bereitstellung und der Transfer von spezifischem Know-how ein höheres Maß an Professionalität erreicht werden (im Sinne von „Business Angels“).

Andere Förderinstrumente, wie Beteiligungs- oder Wagniskapital, haben bislang im ELER- bzw. GAK-Bereich kaum eine Bedeutung, werden aber im EFRE-Bereich im Zusammenhang mit Unternehmensgründungen und sehr jungen Unternehmen sowie insbesondere bei innovations- und technologiebezogenen Investitionen/Unternehmen zunehmend angewandt. Darüber hinaus haben außerhalb der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung in speziellen Nischen die noch relativ neuen und vielfach internetbasierten Finanzierungsansätze eine wachsende Bedeutung. Hier sind als Stichworte Bürgeraktiengesellschaften (z. B. Regionalwert AG<sup>13</sup>) und Crowd-Funding, zu nennen (z. B. Möthe, 2014). Einige Ausführungen hierzu enthält Kapitel 2.3.

---

<sup>13</sup> [www.regionalwert-ag.de](http://www.regionalwert-ag.de)



**Tabelle 2.1:** Vergleich der wesentlichen Finanzierungshilfen in der Landwirtschaft

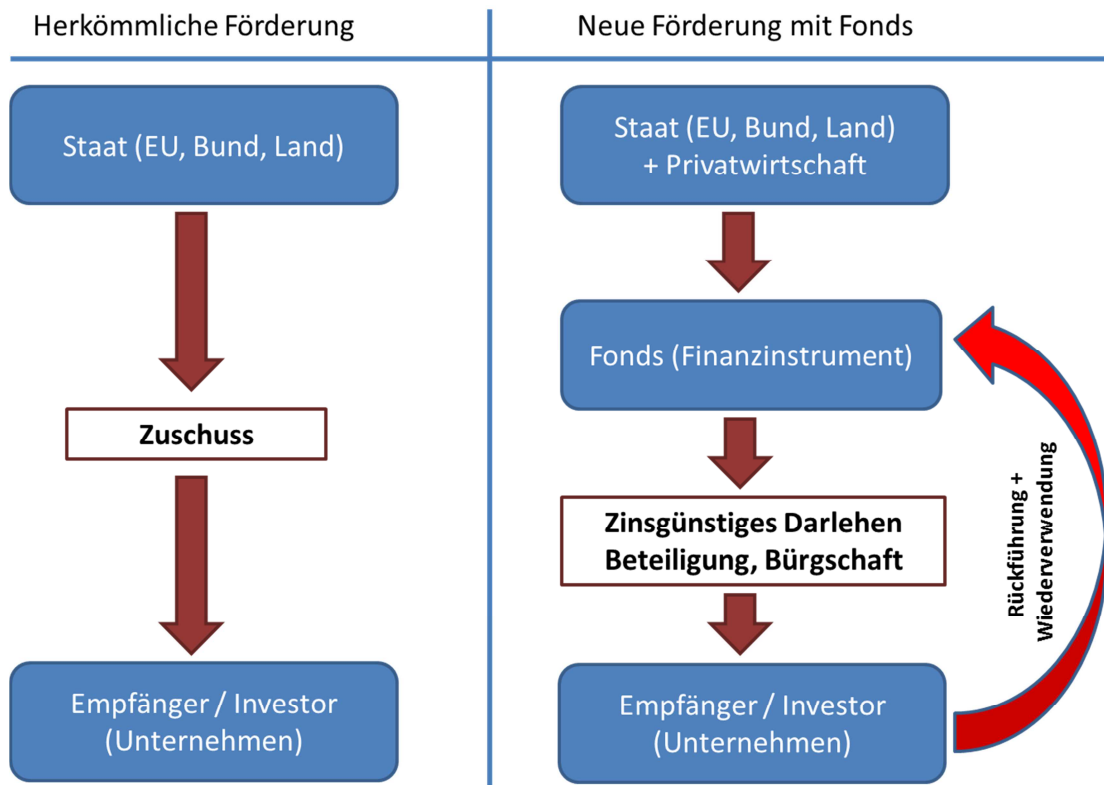
	<b>Verlorener Zuschuss</b>	<b>Zinsverbilligtes Darlehen</b> (A) Laufende, (B) abgezinste Zahlung	<b>Ausfallbürgschaft</b>
<b>Zweck / Zielgruppe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigenkapitalschwache Unternehmen</li> <li>- Erfolgreiche Unternehmen, die von zinsverbilligten Darlehen nicht oder kaum profitieren würden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umfangreiche Wachstums- und Rationalisierungsinvestitionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unternehmen ohne bankübliche Sicherheiten (Existenzgründer, Pachtbetriebe, Innovatoren etc.)</li> </ul>
<b>Wirkungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hohe Attraktivität aufgrund sofortiger Verfügbarkeit</li> <li>- Verbesserung von Rating / Bonität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zwang zur Fremdfinanzierung</li> <li>- Diszipliniert zu „ordentlicher Finanzierung“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ermöglicht Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen</li> </ul>
	Erweiterung des Kreditspielraums		
Verringerung der Finanzierungskosten und Verbesserung der Rentabilität			
Teilweise indirekte Förderung der Kredit gebenden Banken			
<b>Verwaltungs- aufwand</b>	Relativ niedrig (Einmalzahlung, abhängig von der Prüfungsintensität)	(A) relativ hoch (B) geringer als bei (A), aber höher als bei einem Zuschuss	Relativ hoch (hoher Kontroll- und Anpassungsaufwand während der Laufzeit)
<b>Belastung für den öffentlichen Haushalt</b>	Hoch im Jahr der Auszahlung	(A) niedrig im Bewilligungsjahr und anwachsend über die Laufzeit (B) wie bei Zuschuss	Relativ gering, nur bei Ausfall von Krediten (abhängig von Kreditrisiken)
<b>Subventionshöhe</b>	unabhängig vom Zinsniveau	je nach Ausgestaltung abhängig vom Zinsniveau	Relativ niedrig (abhängig von der Ausfallwahrscheinlichkeit)

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.2 Neue Finanzinstrumente: Was ist neu daran?

Die Europäische Union offeriert den wirtschaftlichen Akteuren zur Erreichung ihrer politischen Ziele unter bestimmten Bedingungen verschiedene Finanzierungshilfen, wobei zwischen nicht rückzahlbaren Hilfen (Zuschüsse) und rückzahlbaren Hilfen (zinsgünstige Kredite, Zinsverbilligungen, Bürgschaften) zu unterscheiden ist. Finanzinstrumente sind als rückzahlbare oder revolvingende Hilfen einzuordnen. Als wesentliche Neuerung der „neuen“ Finanzinstrumente wird seitens der EU-KOM angeführt, dass anstelle von verlorenen oder nicht rückzahlbaren Zuschüssen nunmehr eine Rückzahlung des zur Verfügung gestellten Kapitals erfolgen (Abbildung 2.2) und auf diese Weise ein effektiverer und effizienterer Mitteleinsatz erreicht werden soll (ESIF-VO, Begründung 34). Kombinationen von unterschiedlichen Finanzinstrumenten sollen möglich sein. Dabei können Darlehen, Beteiligungen, Garantien gewährt werden, um in erster Linie produktive bzw. Einnahmen schaffende Investitionen zu finanzieren, deren Durchführung ohne diese Finanzmittel nicht oder nicht im gewünschten Umfang möglich wäre. Die Umsetzung dieser Förderpolitik mittels Einrichtung von Fonds ist der technische Teil dieses Politikwechsels, wobei einige dieser technischen Details wiederum Auswirkungen auf die inhaltliche Ausrichtung der Förderung haben können. Zum Beispiel ermöglichen nur rentable Investitionen die Rückzahlung verzinslicher Darlehen.

**Abbildung 2.2:** Einfacher Modellvergleich zwischen bisheriger Zuschussförderung und Fonds bzw. neuen Finanzinstrumenten



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine wesentliche Besonderheit von Finanzinstrumenten im Vergleich zu bisherigen rückzahlbaren Hilfen (z. B. Darlehen) besteht darin, dass die öffentlichen Mittel über einen professionell verwalteten Fonds ausgereicht werden und an diesen zurückfließen sollen. Die rückfließenden Mittel sollen für den Förderzweck des Fonds im Rahmen der Programmlaufzeit wiederverwendet werden. Damit soll eine nachhaltige Finanzbasis für die Förderung zur Erreichung von politisch erwünschten Zielen geschaffen werden.

Grundsätzlich könnte man annehmen, dass die Form der Förderung bei einem einheitlichen Subventionswert bei den Subventionsempfängern keine unterschiedlichen Wirkungen auf das Investitionsverhalten hat und mithin der Fördereffekt gleich ist (Alecke und Meyer, 2012, S. 5-6). Tatsächlich aber dürften die verschiedenen Förderarten bei Subventionsäquivalenz je nach Ausgangs- oder Problemlage der Fördermittelempfänger (z. B. Eigenkapitalknappheit, mangelnde Sicherheiten, Rentabilitätsschwäche, Risiko der geplanten Investition) unterschiedliche Wirkungen haben. Auch die unterschiedlich hohen Verwaltungskosten, z. B. zwischen einmaligem Zuschuss und langjährig zu überwachenden Darlehen, können dazu führen, dass die Fördereffizienz große Unterschiede aufweist. Gerade letzteres war ein wesentlicher Grund für den Einsatz von „verlorenen“ Zuschüssen in der GAK. Zu berücksichtigen ist als weiterer wesentlicher Aspekt, dass die Fördermittelempfänger bei einer zentral und auf Basis von allgemeinen Referenzzinssätzen festgelegten Zinsverbilligungen je nach individuellem Rating unterschiedliche Subventionswerte erhalten, während ein pauschaler Zuschusssatz (z. B. 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens) unabhängig von der individuellen Bonität gewährt wird.

Eine gute Übersicht über die möglichen Vor- und Nachteile von Revolvierenden Fonds bzw. verbilligten Darlehen gegenüber Zuschüssen enthalten die Untersuchungen von Leßmann et al. (2008, S. 13-44) sowie von Alecke und Meyer (2012, S. 17-34).

Besondere inhaltliche und verwaltungstechnische Vorteile der (vergünstigten) Darlehensvergabe gegenüber „verlorenen“ Zuschüssen werden in folgenden Aspekten gesehen:

- Günstigere Risikostruktur:
  - Zinsvergünstigte Darlehen führen tendenziell zu einer Verringerung der Neigung zur Durchführung von sehr risikobehafteten Investitionen. Dies liegt daran, dass beim Zuschuss in der Regel trotz einer grundsätzlich bestehenden Insolvenzgefahr bereits zu Beginn (d. h. nach Abschluss der geförderten Investition) die volle Subventionsgewährung erfolgt, während bei Darlehen die Vergünstigungen zeitlich gestaffelt gezahlt werden. Volkswirtschaftlich sollen dadurch zu riskante Investitionen vermieden werden, weil bei Insolvenzgefahr die Förderung nicht mehr in vollem Umfang in Anspruch genommen werden kann.
  - Durch die Kombination der Bereitstellung eines günstigen Kredites mit der Anforderung an den Schuldner, Kreditsicherheiten zu geben, können die guten Risiken selektiert werden (stärkere Risikobeteiligung des Kreditnehmers).

- Insgesamt soll dadurch das Problem der „adversen Selektion“ bzw. Negativauslese bei den geförderten Investitionen/Unternehmen aufgrund von Informationsasymmetrien verringert werden.
- Mitnahmeeffekte:
  - Diese Effekte dürften bei Darlehensprogrammen geringer als bei Zuschussförderung sein, da unterschiedliche Anreize zur Aufnahme zinssubventionierter Darlehen im Gegensatz zur Inanspruchnahme von Zuschüssen bestehen. Unternehmen mit hoher Liquidität werden Investitionen eher aus eigenen finanziellen Mitteln finanzieren und kein Darlehen aufnehmen, aber einen Zuschuss ggf. „mitnehmen“.
  - Dem Argument einer günstigeren Risikostruktur kann aber entgegengesetzt werden, dass gewünschte risikobehaftete Investitionen möglicherweise nur bei Zuschussgewährung realisiert werden, weil bei den Investoren in den ersten Jahren der höchste Kapitalbedarf besteht und Vergünstigungen in der Zukunft unsicher sind. Insofern ist es möglich, dass die politisch gesetzte Zielerreichung nur mit starken Zuschussanreizen möglich ist.
  - Das Argument, dass die wesentliche Änderung, die sich durch die Einführung revolvingender Instrumente ergeben werde, in der Absenkung der Förderhöhe bestehe und diese notwendig sei, um die gewünschte Streckung der Mittel über die Zeit hinweg zu erreichen, wird von Leßmann et al. (2008, S. 46) besonders betont. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Subventionsniveau von Zuschüssen und zinsverbilligten Darlehen grundsätzlich nicht unterschiedlich ist, da für jeden Zuschuss eine subventionsäquivalente Zinsverbilligung und/oder Bürgschaftsgewährung errechnet werden kann.<sup>14</sup>

### Finanzierungsobjekt

Die Vorteilhaftigkeit und Ausgestaltung der Förderinstrumente hängt auch stark vom jeweiligen Finanzierungsobjekt ab (Alecke und Meyer, 2012, S. 30-33). Als Beispiel werden Investitionen mit und ohne positive Effekte auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern angeführt. Ein besonderer Fall in der gewerblichen Wirtschaft sind Forschungs- und Entwicklungs- (F&E-)projekte; im Agrarbereich sind Tier- und Umweltschutzinvestitionen zu nennen. Vor allem bei forschungsorientierten Verbundprojekten können hohe soziale Renditen entstehen. Sehr hohe Fördersätze von bis zu 80 %, die in diesen Fällen erforderlich sein können, sind allein durch Zinsverbilligungen nicht erreichbar, sodass Zuschüsse oder eine Kombination aus Zuschüssen, Beteiligungen und günstigen Krediten erforderlich sein können.

Je innovativer oder unkonventioneller die zu finanzierenden Projekte bzw. Investitionen sind, desto größer dürfte das Problem der Finanzierungsinstitute sein, die Chancen und Risiken der

---

<sup>14</sup> Da negative Zinsen nicht gewährt werden, kann für höhere Zuschussätze bei niedrigen Marktzinssätzen in der Praxis kein vergleichbar hoher Subventionswert für verbilligte Darlehen erreicht werden. Bei gleicher Subventionshöhe wäre auch bei einer Fondslösung das verfügbare Budget im gleichen Zeitraum verbraucht.

Vorhaben oder Objekte realistisch einzuschätzen (Alecke und Meyer, 2012, S. 32), weil Erfahrungswerte und Expertenwissen fehlen. Aufgrund vorhandener Informationsasymmetrien dürften bei knappen Finanzierungsmitteln konventionelle Investitionen von etablierten Unternehmen und Unternehmern den Vorrang erhalten. Vor allem technologieorientierte Existenzgründer und junge Unternehmen haben dagegen häufig große Finanzierungsschwierigkeiten, wenn sie auf eine Fremdfinanzierung durch Banken angewiesen sind, weil diese in der Regel Sicherheiten fordern, die nur in geringem Umfang vorhanden sind.

### **Vorteile Revolvierender Fonds**

Neben dem Bezug auf rückzahlbare Finanzierungsinstrumente hat bei den neuen Finanzinstrumenten auch der Fondscharakter eine besondere Bedeutung. In diesem Zusammenhang spielen förderstrategische Erwägungen, wie die Sicherstellung der Nutzung der EU-Fondsmittel für die kommenden Jahre, eine zentrale Rolle, um Finanzinstrumente anzubieten. Aus Sicht von Bornemann et al. (2010) sind dies auch die wesentlichen Gründe für das Angebot aus Sicht der Ministerien. Die theoretisch abzuleitende Überlegenheit gegenüber verlorenen Zuschüssen spielt somit eine nachrangige Rolle. Diesbezügliche förder- und budgetpolitische Aspekte sind:

- Intertemporale Optimierung der Förderentscheidungen: Streckung der verfügbaren Haushaltsmittel über mehrere Jahre; Vermeidung von „Dezemberfieber“ als Folge der eingeschränkten Übertragbarkeit der nationalen Haushaltsmittel<sup>15</sup>, sodass kontinuierlich bewilligt werden kann und dadurch die rentierlichsten Projekte gefördert werden können.
- De facto Aussetzen der n+2-Regelung für den EU-Anteil, da die Einrichtung eines Fonds schon als Ausgabe gegenüber der EU-KOM deklariert werden kann.
- Stärkere Unabhängigkeit der Fördermittel bewilligenden Institution; Schutz vor politischer Einflussnahme und vor den Unwägbarkeiten der jährlichen Budgetentscheidungen im Parlament.
- Verringerung des Verwaltungsaufwands durch eine Vereinfachung der Nachweisführung bezüglich der Endverwendung der Fördermittel (keine Einzelnachweise).

Der Verband Öffentlicher Banken (VÖB) ergänzt, dass durch den Einsatz von innovativen Finanzinstrumenten die Einbindung von privatem Kapital verbessert werden kann und durch die Vergabe von Darlehen anstelle von Zuschüssen das betriebswirtschaftliche Denken der Unternehmer gefördert wird (VÖB, 2011).

---

<sup>15</sup> Durch die obligatorische Ergänzung von EU-Fondsmitteln durch eine nationale Kofinanzierung liegt de facto ein Jährlichkeitsprinzip vor.

Folgende **Nachteile** sind bei der Errichtung von Revolvierenden Fonds zu erwarten oder möglich:

- Verwaltungsstrukturen und -kosten:
  - Kostspielige Doppelstrukturen können entstehen, wenn bislang die Umsetzung der Förderung durch staatliche Institutionen implementiert wurde.
- Anreizeffekt:
  - Für die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter kann nur durch entsprechend hohe Zuschüsse ein ausreichender Anreiz zu diesbezüglich notwendigen Investitionen gesetzt werden.
  - Auch im Standortwettbewerb dürften „verlorene“ Zuschüsse höhere Anreize für die Niederlassung von Unternehmen entfalten als zinsvergünstigte Darlehen.
- Steuerliche Behandlung:
  - Zuschüsse können sowohl als Einmalertrag als auch mehrjährig in Form von minderaktivierte Anlagegütern verbucht werden, während bei laufenden Zinsverbilligungen kein Buchungswahlrecht besteht.

Zusammenfassend überwiegen die vorgebrachten Argumente zugunsten von Revolvierenden Fonds: Höherer Leverage-Effekt (mehr zusätzliches privates Kapital wird eingesetzt), geringere Mitnahmeeffekte und somit höhere Effizienz des Finanzmitteleinsatzes.

In weiteren Arbeiten werden die von Leßmann et al. (2008) vorgetragene Argumente weitgehend übernommen (z. B. von Bornemann et al., 2010; Käser-Erdtracht und Banke, 2011). Erweiterungen gibt es jedoch im Zusammenhang mit Instrumenten, die einen regionalen Bezug aufweisen (z. B. von Elbe und Langguth, 2010; Elbe und Langguth, 2011). Hier werden mit Blick auf Regionalbudgets und Regionalfonds Aspekte wie Subsidiarität, Synergieeffekte und eine dadurch mögliche Steigerung der Effektivität und Effizienz der Mittel diskutiert.

### **Besonderheiten im Agrarbereich**

Im Agrarbereich sind rückzahlbare Finanzierungshilfen, wie zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen, Nachrangdarlehen (sogenannte öffentliche Darlehen) und Garantien (Ausfallbürgschaften), seit Jahrzehnten bekannte Förderinstrumente. Öffentliche Darlehen waren bis 1995 (im früheren Bundesgebiet bis 1994) bei der Förderung von landwirtschaftlichen Unternehmen ein wichtiges Förderinstrument.<sup>16</sup> Erst mit dem Rahmenplan 2007 bis 2013 wurden zinsverbilligte Darlehen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung durch Zuschüsse ersetzt. Für Kapitalmarktdarlehen kön-

---

<sup>16</sup> Diese Darlehen, die durch Einrichtungen der öffentlichen Hand vergeben wurden, zeichneten sich aus durch sehr niedrige, marktunabhängige Zinsen (ca. 1 bis 2 %), sehr lange und teilweise am wirtschaftlichen Erfolg der geförderten Unternehmen orientierte Laufzeiten (bis zu 40 Jahren), geringe Anforderung an Sicherheiten und Tilgungsfreijahre zu Beginn der Laufzeit. Die Verwaltungskosten dieser Darlehen waren bzw. sind folglich sehr hoch.

nen weiterhin öffentliche Ausfallbürgschaften gewährt werden.<sup>17</sup> Folglich dürfte es für die Förderkunden im Agrarbereich zunächst etwas verwirrend sein, wenn die gerade erst auf Zuschüsse umgestellte einzelbetriebliche Investitionsförderung wieder auf Zinsverbilligungen für Kapitalmarktdarlehen zurückgehen würde.

## 2.3 Entwicklung der Kapitalmärkte und der Finanzierungskosten

Klein- und mittelgroße Unternehmen (KMU)<sup>18</sup> in Deutschland zeichnen sich im außerlandwirtschaftlichen Bereich hinsichtlich ihrer Eigentumsstruktur und Finanzierungsquellen dadurch aus, dass sie in großem Umfang Fremdkapital nutzen. Die Eigenkapitalquote ist zwar seit 2005 kontinuierlich gestiegen, lag aber im Jahr 2011 immer noch bei lediglich 20,7 % (Deloitte, 2012). Vor allem die kleinen Mittelständler verfügen gemäß KfW-Kreditmarktausblick vielfach noch über eine deutlich geringere Eigenkapitalausstattung, während größere Unternehmen des Mittelstandes häufig über diesem Durchschnittswert liegen. Investitionen werden dagegen im deutschen Mittelstand größtenteils über Eigenkapital (48 %) finanziert und lediglich zu 31 % über Bankkredite. Finanzierungsschwierigkeiten bestehen vor allem bei Investitionen in Innovationen und bei jungen Unternehmen; insbesondere Forschung und Entwicklung können oftmals nicht aus Eigenmitteln finanziert werden, und auch Fremdmittel stehen in diesen Fällen vielfach nicht oder nur begrenzt zur Verfügung (Belitz und Lejpras, 2012; Zimmermann, 2012). In diesen Bereichen wird Marktversagen gesehen, das durch den Einsatz von öffentlichen Mitteln kompensiert werden soll.

Ganz anders ist die Situation in der Landwirtschaft. Laut Auswertungen des deutschen Testbetriebsnetzes (Wirtschaftsjahr 2011/2012 bzw. Kalenderjahr 2011) wiesen die landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe im Durchschnitt eine Eigenkapitalquote von ca. 80 % und die Agrarbetriebe in Form einer juristischen Person eine Quote von knapp 60 % auf (BMELV, 2013, S. 25-26). Dabei dürfte die Kapitalstruktur der juristischen Personen tatsächlich noch etwas günstiger sein als in der Statistik ausgewiesen, weil diese teilweise Darlehen von ihren eigenen Gesellschaftern erhalten, die hinsichtlich Kosten und Rückzahlungskonditionen für die Unternehmen günstiger als Bankdarlehen sein dürften.

---

<sup>17</sup> Die zinsverbilligten Darlehen mussten je nach Laufzeit, die bis zu 20 Jahre (bei öffentlichen Darlehen länger) betragen, über einen sehr langen Zeitraum kontrolliert und verbucht werden. Zum Beispiel mussten Änderungen beim Stand der Sicherheiten (z. B. durch Flächenabgang) geprüft werden.

<sup>18</sup> Kleine Unternehmen werden definiert über max. neun Beschäftigte und max. 2 Mio. € Umsatzerlöse oder Bilanzsumme; mittlere Unternehmen werden nach oben abgegrenzt über max. 49 Beschäftigte und max. 10 Mio. € Umsatzerlöse oder Bilanzsumme.

Das finanzielle Umfeld in Deutschland für die Beschaffung von Fremdkapital für gewerbliche und landwirtschaftliche Unternehmen ist derzeit als günstig zu bewerten.<sup>19</sup> Die verschiedenen Regulierungsvorhaben infolge der Finanzkrise 2007/08 (z. B. Basel III) haben nach Einschätzung der Banken geringe Auswirkungen auf die Mittelstandskredite in Deutschland. Nach Ansicht des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes hat es bei KMU auch in den Krisenjahren 2009 und 2010 hierzulande weder eine „Kreditklemme“ noch eine sonstige allgemeine Unterversorgung mit Finanzierungen gegeben (DSGV, 2012); außerdem sei die deutsche Förderlandschaft mit Spezialinstituten auf Bundes- und Länderebenen so weit entwickelt, dass ergänzende EU-Maßnahmen kaum nötig erscheinen. Die deutschen Banken verfügen nach Einschätzung der Landwirtschaftlichen Rentenbank (LR) überwiegend über die erforderliche Eigenkapitalausstattung, sodass gravierende Anpassungen weitgehend nicht notwendig sind. Deutschland profitiert nach Einschätzung der LR derzeit sehr stark von einem günstigen Zinsniveau.

Im Vergleich zu Finanzierungsangeboten der Europäischen Investitionsbank (EIB) sind die LR-Produkte relativ günstig, weil die EIB einen multilateralen Trägerkreis hat, der auch Europäische Länder umfasst, die ein weit ungünstigeres Rating als Deutschland und speziell die LR aufweisen. EIB-Bankprodukte, die für Kreditnehmer in anderen EU-Mitgliedstaaten vorzüglich sein können, sind für deutsche Kreditnehmer wenig attraktiv. Anders kann es sich dagegen darstellen, wenn die EU-KOM die EIB mit Mitteln ausstattet. Wenn die EIB dann ohne das Erfordernis zur Kofinanzierung Mittel in die Mitgliedstaaten umleitet, könnte das aus Sicht Deutschlands laut Einschätzung der LR schon attraktiv sein, weil derzeit die Aufbringung der Kofinanzierung aufgrund der gegenwärtigen Haushaltslage und der rechtlichen Vorschriften („Schuldenbremse“) in einigen Bundesländern schwierig ist.

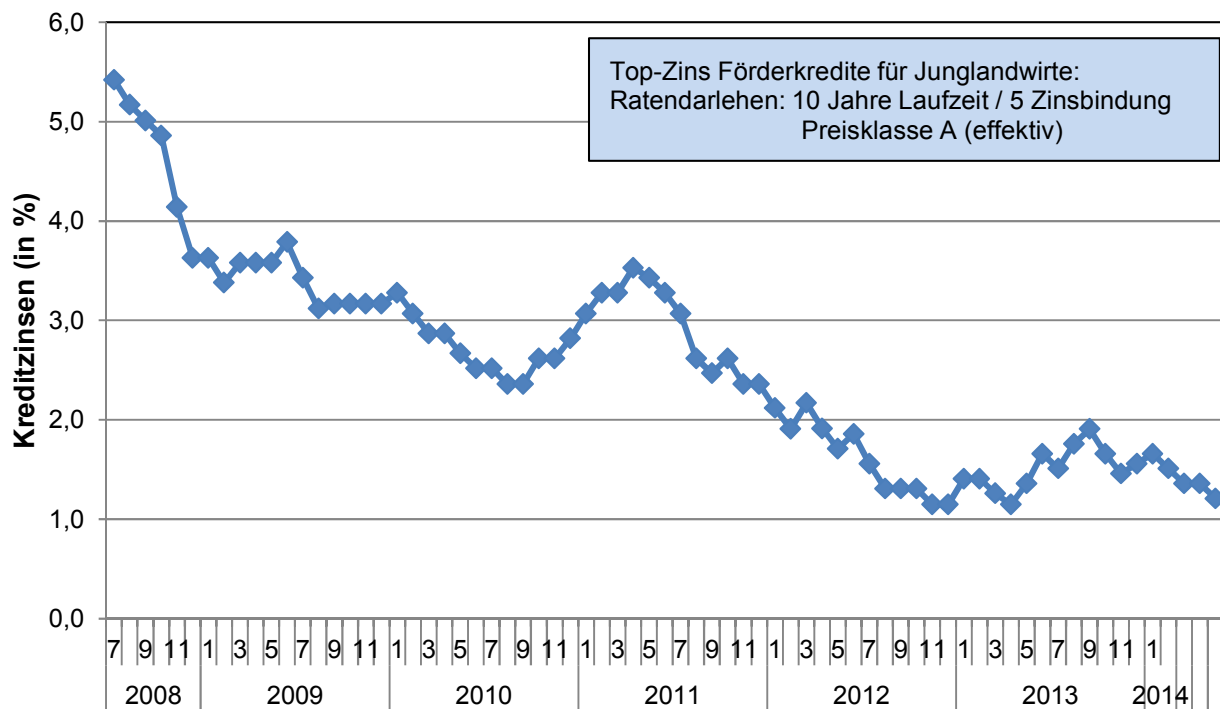
Dennoch ist festzuhalten, dass für Investitionen von Landwirten und anderen wirtschaftlichen Akteuren in ländlichen Räumen Deutschlands im Allgemeinen ein gutes Finanzierungsumfeld besteht, das unter anderem der deutschen Landwirtschaft gegenüber der Landwirtschaft in anderen EU-Mitgliedstaaten einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Hinzu kommt, dass die Agrarwirtschaft insgesamt aufgrund der weltweit steigenden Nachfrage nach Agrarprodukten ohnehin eine gute Branchenentwicklung aufweist, was dem Sektor auch überregional und international zugute kommt.

---

<sup>19</sup> Diese und die folgenden Einschätzungen resultieren aus einem Interview mit Experten der Landwirtschaftlichen Rentenbank (LR) am 15.10.2013 (Forstner und Grajewski, 2013a). Einschätzungen aus anderen Quellen werden ausdrücklich angeführt.



**Abbildung 2.3:** Zinsentwicklung der Förderkredite der Landwirtschaftlichen Rentenbank für Junglandwirte (Preisklasse A; von 7/2008 bis 2/2014)



Quelle: Landwirtschaftliche Rentenbank (Archiv).

Diese günstige Einschätzung des deutschen Finanzierungssektors zeigt sich auch an der Zinsentwicklung seit 2008, die tendenziell fallende Zinssätze aufweist. Die derzeitigen Zinsen (2012/13) liegen im fünfjährigen Vergleich auf einem Tiefststand. Für günstige LR-Förderkredite in der Landwirtschaft (Junglandwirte mit Top-Zins) waren vom Endkunden lediglich noch 2 bis 3 % zu bezahlen.<sup>20</sup> Je nach Bonität der Unternehmen fallen die Finanzierungskosten jedoch unterschiedlich hoch aus, sodass bei einer ungünstigen Bonität (z. B. BB+) durchaus der zwei- bis dreifache Zinssatz erforderlich werden kann (LR, 2012).

Insgesamt steht die deutsche Wirtschaft damit in einem starken Gegensatz zu der Situation in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten, in denen es in der Folge der Finanzkrise von 2007/08 zu einer scharfen Kreditrestriktion für KMU und insbesondere auch im Agrarsektor und in den ländlichen Räumen kam (D'Auria et al., 2012). In diesen Ländern kann es dazu kommen, dass angesichts der massiven Sparanstrengungen die nationalen Mittel zur Kofinanzierung von EU-Fondsmitteln nicht mehr bereitgestellt werden können.

<sup>20</sup> Bei einem angenommenen Aufschlag der Hausbanken auf LR-Kredite für Bearbeitungsaufwand von 0,5 bis 1,0 %. Die geringe Teuerung der Verbraucherpreise in Höhe von 1 bis 2 % (Destatis, 2013) führt dazu, dass in günstigen Fällen nach Steuern kaum Realzinsen anfallen.

### Neue Finanzierungsmodelle jenseits von staatlicher Förderung

Trotz der für Kreditnachfrager günstigen Zinsentwicklung und der zentralen Bedeutung der Bankenfinanzierung für die deutschen KMU werden zunehmend andere Finanzierungsformen diskutiert. Neben Mezzaninen, die in unterschiedlicher Gestaltung eine Zwischenposition zwischen Eigen- und Fremdkapital für die Unternehmen darstellen (z. B. Beteiligungskapital), werden auch neue Formen der Kapitalaufbringung entwickelt und erprobt, die vielfach auf der großen Reichweite des Internets aufbauen. Beispiele hierfür sind vor allem Crowd-Funding und Crowd-Investing. Die EU-KOM hat kürzlich eine öffentliche Umfrage zum Crowdfunding durchgeführt, um zu klären, ob und in welchen Bereichen möglicherweise Regelungsbedarf besteht (EU-COM, 2013a). Bei Crowdfunding werden verschiedene Formen unterschieden, die von zweckungebundenen Spenden über Sponsoring bis zu renditeorientierten Investments reichen. Die „Schwarmansätze“, die darauf aufbauen, dass möglichst viele Spender und Investoren mit oft kleinen Beträgen zu großen Gesamtvolumina beitragen, sind im Agrarbereich noch wenig verbreitet. In der Landwirtschaft dürften eher Ansätze Erfolg haben, bei denen die Geldgeber an den Ergebnissen der mitfinanzierten Investitionen partizipieren können (Beispiel: Finanzierung eines ökologisch ausgerichteten Schweinebetriebes gegen Lieferung von regelmäßigen Fleischpaketen zu Vorzugspreisen). Eine wesentliche Bedeutung haben bei Crowd-Ansätzen, bei denen eine große Teilnehmerzahl erreicht werden soll, Transparenz und Marketing über professionell gestaltete und verwaltete Internet-Plattformen (Bartelt und Theil, 2012).

Andere Finanzierungsansätze sind „Peer-to-Peer-Lending“ (P2P-Lending) oder „Business Angels“, wobei der Vorteil genutzt wird, dass der Kapitalgeber ein spezifisches Fachwissen besitzt und aus derselben Branche wie der Kapitalnehmer kommt. Diese Ansätze sind auf einer eher persönlichen Ebene angesiedelt, wenngleich insbesondere bei P2P-Lending auch größere Investmentfonds denkbar sind (Frerichs und Schumann, 2013).

Eine andere Initiative sind Bürgerbeteiligungen an Projekten, wie sie beispielsweise bei Bürger-Windparks, Bio-Energiedörfern oder Bürgeraktiengesellschaften (z. B. der Regionalwert AG) praktiziert werden. Diese Idee, den Bürgern mit einer Kapitalbeteiligung eine Partizipation an ausgewählten Projekten zu ermöglichen, von denen sie aufgrund der regionalen Nähe auch selbst profitieren können, hat in den letzten Jahren einen deutlichen Aufschwung erfahren.

Die Regionalwert AG hat inzwischen in mehreren Regionen (Freiburg, Isar-Inn, Hamburg) Fuß gefasst.<sup>21</sup> Allein in Freiburg haben sich mittlerweile über 500 Bürger, größtenteils aus der Region, an der Aktiengesellschaft beteiligt und unterstützen durch ihren Aktienwerb ein vielfältiges Netzwerk. Durch den Erwerb von ganzen Landwirtschaftsbetrieben, die z. B. keinen Hofnachfolger haben, oder auch durch den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen wird die Regionalwert AG Eigentümer. Die erworbenen Höfe oder weitere Betriebe innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette werden an qualifizierte Betriebsleiter verpachtet, die mit ihrer Pachtzahlung zu

---

<sup>21</sup> <http://www.regionalwert-ag.de/>

einer Dividende auf Aktienbesitz beitragen. Ziel der AG ist eine komplette Wertschöpfungskette vom Erzeuger zum Verbraucher. Die mit dem Kapital unterstützten Betriebe wirtschaften durchweg ökologisch. Neben der Wirtschaftsweise und der Ökonomie spielen auch soziale Gesichtspunkte eine besondere Rolle. So sollen vor allem junge Menschen Ausbildungschancen erhalten, sozial schwächere Menschen in die Arbeitswelt integriert werden und fest angestellte Fachkräfte anstelle von Saison-AK beschäftigt werden. Durch die Zusammenarbeit von regional tätigen Unternehmen sollen Netzwerkstrukturen gefördert werden. Inzwischen wurde eine Dachgesellschaft gegründet, um die Gesamtsteuerung einschließlich der Beratung, die Verwaltungskosten und das Marketing effektiver zu gestalten. Es entsteht auf diese Weise eine Art des Franchising. Noch werden diese neuen Ansätze erst in einem geringen Gesamtumfang oder Rahmen von Pilotprojekten realisiert, aber bei positiver Entwicklung dieser Projekte sind mittelfristig auch in relevanten Bereichen neue Finanzierungsoptionen denkbar.

## 2.4 Einsatzbereiche von Finanzierungshilfen

Ein staatlicher Eingriff in den Markt durch Regulierung oder Anreizinstrumente ist in dem hierzulande herrschenden Wirtschaftssystem grundsätzlich durch (partielles) Marktversagen oder durch eine ungenügende Erreichung politischer Ziele zu begründen. Für eine normale Investition, deren Rentabilität gegeben ist, dürfte derzeit aufgrund der soeben beschriebenen Kapitalmarktbedingungen kein Finanzierungsproblem bestehen.<sup>22</sup> Anders dagegen sind Innovationen oder andere stärker risikobehaftete Investitionen zu beurteilen. Aus diesem Grund gibt es für diese Investitionen zahlreiche spezielle Förderangebote (z. B. Deutsche Innovationspartnerschaft Agrar-DIP (BLE, 2013a), Programm zur Innovationsförderung des BMELV, (BMELV, 2012a), Zweckvermögen der LR (BLE, 2013b)).

Auch für viele gesellschaftlich erwünschte Güter- oder Dienstleistungsbereiche (z. B. öffentliche Güter, wie ein hohes Maß an Umweltschutz und Tierwohl) existiert vielfach kein (gut funktionierender) Markt. Daher werden für die Erreichung diesbezüglicher Ziele spezifische Förderangebote gemacht. Sinnvoll kann es auch sein, in ausgewählten Regionen Strukturpolitik zu betreiben, um höher angesiedelte politische Ziele zu erreichen (z. B. gleichwertige Lebensverhältnisse in den Regionen). So kann es auch sinnvoll sein, Betriebsübernahmen oder Investitionen von Existenzgründern mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen. Investitionen in Spezialbereichen oder Grenzregionen, in denen die Objekte bei einem ungünstigen Verlauf nur schwer weiterverwertet werden können, sind aus Bankensicht im Hinblick auf die Finanzierung ohne öffentliche Unterstützung besonders problematisch (Forstner und Grajewski, 2013a).

Insgesamt dürfte es jedoch gegenwärtig schwierig sein, ein Marktversagen bei üblichen Investitionen im Agrarbereich nachzuweisen. Dass es zahlreiche erfolgsschwächere Unternehmen gibt,

---

<sup>22</sup> Dies wird auch von der Landwirtschaftlichen Rentenbank (LR) so eingeschätzt (Forstner und Grajewski, 2013a).

die auch bei diesen Investitionen Finanzierungsschwierigkeiten haben, ist normal und sollte nicht durch besondere Subventionen kompensiert werden, da dies den erforderlichen Strukturwandel beeinträchtigen würde.

Ein Problem, das vor allem bei Existenzgründern, jungen Unternehmen und bei Pachtunternehmen häufig auftritt, ist ein Mangel an Sicherheiten, die von Hausbanken im Zusammenhang mit einer Kreditgewährung gefordert werden. Fehlende Sicherheiten können die Darlehensgewährung ganz oder teilweise verhindern oder die Finanzierungskosten deutlich erhöhen. Aus diesem Grund gewähren in Deutschland alle Länder mit insgesamt 17 Bürgschaftsbanken für gewerbliche Unternehmen und für Freiberufler Bürgschaften; in einigen Ländern sind auch Landwirte, Gartenbaubetriebe und Fischer einbezogen (vdb, 2013). Für die Landwirtschaft werden Bürgschaften aber auch im Rahmen der GAK durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) und die Fördermaßnahme für Investitionen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen (FID) angeboten

Die Inanspruchnahme von Bürgschaften in der gewerblichen Wirtschaft betrug im Zeitraum 2004 bis 2012 zwischen 6.000 bis 8.000 Fälle pro Jahr und ein zugesagtes Bürgschafts- und Garantievolumen von 1,0 bis 1,3 Mrd. € pro Jahr. Der Sicherungsbedarf der Unternehmen lag in diesem Zeitraum auf einem relativ konstanten Niveau (vdb, 2013, S. 92-93). Die Höchstwerte wurden in den Jahren 2009/10 erreicht. Interessant ist, dass in Baden-Württemberg fast ein Drittel der Fälle und 28 % des Bürgschaftsvolumens in Deutschland zu Buche stehen, womit dieses Bundesland im Vergleich zu den anderen Ländern herausragt.

Im Agrarsektor dagegen besteht gegenwärtig unter den günstigen Finanzierungsbedingungen nur vergleichsweise wenig Bedarf an Ausfallbürgschaften.<sup>23</sup> Ausfallbürgschaften des Bundes und der Länder werden im Rahmen des AFP gewährt, um entwicklungsfähigen Unternehmen mit mangelnden Sicherheiten oder geringem Eigenkapital eine Finanzierung von rentablen Investitionen zu ermöglichen. Insgesamt steht seit 2005 ein Bürgschaftsplafonds in Höhe von 1 Mrd. € (zuzüglich anteiliger Zinsen und Nebenkosten im Fall von Ausfällen) für alle Bundesländer zur Verfügung, von denen derzeit nur ca. 74 Mio. € (7,4 %) belegt sind; der größte Anteil davon entfällt mit 87 % auf die neuen Länder mit Schwerpunkt in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg (BMELV, 2012b, S. 74). Der Bürgschaftsplafonds erscheint viel zu hoch, da z. B. in der gesamten Periode 1991 bis 2004 in den neuen Ländern im Rahmen des AFP Bürgschaften in Höhe von lediglich 613 Mio. € vergeben wurden. Der künftige Bedarf an Bürgschaftshilfen ist schwer abschätzbar und hängt einerseits von der wirtschaftlichen Situation der landwirtschaftlichen Unternehmen, den Kapitalmarktbedingungen und andererseits von den Kosten (einschließlich Verwaltungsaufwand) der Bürgschaft aus Sicht der potenziellen Bürgschaftsnehmer ab. Im Fokus der Gewährung von Ausfallbürgschaften dürften Pachtbetriebe, Existenzgründungen und Unternehmen mit großen Investitionsvorhaben stehen. Unternehmen in Schwierigkeiten (z. B. Sanierungs-

---

<sup>23</sup> Gemäß einer unveröffentlichten Bürgschaftsübersicht des BMELV vom 31.12.2012.

fälle) sind dagegen von einer Bürgschaftsgewährung im Rahmen des AFP und des FID ausgeschlossen.

Bürgschaften sind im Agrarbereich bei Zuschüssen, die je nach Bundesland und Investitionsbedingung von 20 bis 40 % (in besonderen Fällen bis 50 %) des förderfähigen Investitionsvolumens reichen, in den meisten Fällen nicht notwendig, weil allein schon der Zuschuss das von der Bank geforderte Eigenkapital abdeckt. Die restlichen Sicherheiten können in der Regel durch vorhandene Immobilien und durch die Investition selbst (Gebäude, Technik, etc.) bereitgestellt werden. Probleme können sich jedoch bei Existenzgründern, (nicht förderbaren) Veredlungsbetrieben und Betrieben in Grenzlagen ergeben, weil entweder die notwendigen Sicherheiten fehlen oder die zu finanzierenden Objekte schlecht weiter verwertet werden können.

Bereits jetzt bietet die Landwirtschaftliche Rentenbank (LR) Programmkredite für die Agrarwirtschaft (einschließlich Unternehmen des vor- und nachgelagerten Bereiches) und die ländliche Entwicklung an. Darüber hinaus werden auch Investitionen von Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts im ländlichen Raum sowie privates Engagement zur ländliche Entwicklung gefördert (LR, 2013a). Die Zinsen dieser Kredite sind aufgrund der guten Stellung der LR am Kapitalmarkt vergleichsweise günstig. Das geschätzte Neukreditvolumen der LR in der Landwirtschaft im Jahr 2012 beträgt rund 2,4 Mrd. € (einschließlich Landkauf in Höhe von 518 Mio. €) (LR, 2013b); damit finanziert die Rentenbank bei einem geschätzten Gesamtinvestitionsvolumen – laut Konjunkturbarometer Agrar – der landwirtschaftlichen Betriebe von etwa 12 Mrd. € (ohne Landkäufe) im Jahr 2012 maximal etwa ein Sechstel der Investitionen.

Durch die ab dem 01.01.2014 als Ergänzung zur Anstaltslast in Kraft tretende explizite Refinanzierungsgarantie des Bundes für die LR wird diese zusätzliche Bonitätsvorteile gegenüber Geschäftsbanken und den Förderinstituten der Länder realisieren können. Diese günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten der Geschäftsbanken eröffnen für die Investoren in der Agrarwirtschaft und in den ländlichen Räumen, unabhängig von weiteren Förderanreizen, relativ gute Investitionsbedingungen.

Vor dem geschilderten Hintergrund ist es schwer nachvollziehbar, dass im Agrarbereich seit Jahrzehnten normale Rationalisierungsinvestitionen mit einer Subventionsrate von 20 bis 30 % (teilweise 40 %) unterstützt werden. Diese Förderpraxis ist zudem stark einzelbetrieblich orientiert und vernachlässigt, dass bei der Förderung vieler Einzelfälle die Agrarstruktur insgesamt möglicherweise gar nicht profitiert oder sogar eine negative Entwicklung im Vergleich zu einer Referenzsituation ohne Förderung nimmt. Die vorliegenden Evaluierungsergebnisse zu einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen deuten jedenfalls darauf hin, dass die praktizierte Investitionsförderung weitgehend unwirksam bzw. gesamtsektoral kontraproduktiv ist (z. B. Forstner et al., 2009).

Anders ist die Situation bei überbetrieblichen, kommunalen und regionalen Investitionen (z. B. im Bereich der Daseinsvorsorge), die vielfach aufgrund fehlender Rentabilität nicht am Markt finanziert werden können und bei denen kaum Rückflüsse aus der Objektnutzung zu erwarten sind.

Dies können z. B. Dorferneuerungsmaßnahmen oder auch Infrastrukturmaßnahmen (z. B. Breitbandversorgung) sein. In den ländlichen Räumen ist die Nutzerdichte von Infrastrukturobjekten teilweise so gering, dass selbst bei sogenannten Clubgütern<sup>24</sup> mögliche Nutzungsgebühren kaum Rückflüsse generieren würden. Besonders problematisch ist die Situation in einigen peripheren Regionen, in denen der demographische Wandel zu gravierenden Schrumpfungsprozessen führt. Letztlich müsste also auch hier eine zunächst erfolgende Kofinanzierung über den Kapitalmarkt durch spätere Zahlungen aus öffentlichen Budgets gedeckt werden. Viele Regionen werden auf umfangreiche Transferzahlungen angewiesen sein, weil die Finanzierungsmöglichkeiten am Kapitalmarkt sehr begrenzt sind.

## 2.5 Konsequenzen einer Umstellung von Zuschuss auf Darlehen

Die Förderung von Investitionen in den verschiedenen land- und forstwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichen im Rahmen der GAK erfolgt seit 2007 (ELER-Förderperiode 2007 bis 2013) durch Zuschüsse. Vor 2007 wurden bei Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) Zinsverbilligungen auf Kapitalmarktdarlehen gewährt; zusätzlich konnte diese Regelförderung bei politisch als besonders wichtig erachteten Investitionsbereiche<sup>25</sup> durch „besondere Zuschüsse“ aufgestockt werden. Daneben konnten junge Betriebsinhaber und Existenzgründer mit einem Zuschuss von max. 20.000 € unterstützt werden. Um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen, bestand für kleinere Investitionen (bis zu 100.000 € je Unternehmen) die Option, durch besondere Zuschüsse oder zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen gefördert zu werden. Zudem war es möglich, partielle staatliche Ausfallbürgschaften (siehe Kapitel 2.4) für zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen zu beantragen. Während die Förderarten bzw. das Förderinstrumentarium relativ konstant blieb, wurden die Zuwendungsvoraussetzungen und die Gegenstände der Förderung häufig angepasst.

Die Umstellung von Zinsverbilligung auf Zuschüsse hatte je nach Blickwinkel (Unternehmen, Verwaltung, Förderpolitik, öffentliche Haushalte) unterschiedliche Auswirkungen und dürfte somit auch unterschiedlich bewertet werden. Die Bewertung hängt von der Ausgestaltung der Förderung ab, wobei bei identischen Förderzwecken, Fördervoraussetzungen und Fördergegenständen vor allem Umfang und Höhe der Zinsverbilligung sowie die mögliche Kombination mit Bürgschaften und Zuschüssen (für politisch besonders angestrebte Investitionen) relevant sein dürften.

Die nunmehr von der EU-KOM beabsichtigte vermehrte Umstellung von Zuschüssen auf zinsverbilligte Darlehen dürfte vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Umstellung von Zinsverbilli-

---

<sup>24</sup> Clubgüter zeichnen sich durch einen geringen Grad an Rivalität im Konsum und durch ein hohes Maß an Ausschließbarkeit im Konsum aus (vgl. Mußhoff und Hirschauer, 2013, S. 567 ff.).

<sup>25</sup> Hierzu gehören Investitionen zur Verbesserung des Umweltschutzes (Energieeinsparung, Emissionsminderung, umweltfreundliche Produktionsverfahren), des Tierschutzes und der Tierhygiene, sowie der Diversifizierung und Stärkung der Wirtschaftskraft in ländlichen Räumen.

gungen auf Zuschüsse, bei Annahme eines äquivalenten Subventionswertes, in folgenden Bereichen entstehen:

### **Sicht der Unternehmen:**

- Der Anreiz zur Durchführung von Investitionen dürfte insgesamt gering sein. Tendenziell dürften Unternehmen mit einem geringeren Investitionsvolumen Zuschüsse deutlich bevorzugen, weil keine Kreditaufnahme damit verbunden ist. (Verzicht, einfachere Ausführung oder zeitliche Verschiebung).
- Die obligatorische Darlehensaufnahme bei der Gewährung von Zinsverbilligungen kann bei Unternehmen, die bereits stark mit Fremdkapital belastet sind<sup>26</sup>, zu einer ungesund hohen Fremdkapitalbelastung führen.
- Potenziell höherer Einsatz von Darlehen zur Erlangung der Subvention.
- Liquiditätsschonende Finanzierung mit an die Investition angepassten Tilgungszeiträumen (höhere Fristenkongruenz).

### **Sicht der Verwaltung**

Aus Sicht der Verwaltung stellen Zuschüsse mit Blick auf den Verwaltungsaufwand die wesentlich günstigere Variante der Beihilfengewährung im Vergleich zu Zinsvergünstigungen dar:<sup>27</sup>

- Der Verwaltungsaufwand dürfte insgesamt steigen, da Zinsvergünstigungen und Darlehen über einen langen Zeitraum (10 bis 20 Jahre) verwaltungs-, kontroll- und berichtspflichtig sind. Die wesentlichen Mehraufwendungen bei zinsverbilligten Darlehen resultieren aus der Prüfung der Richtigkeit und Gültigkeit des Darlehensvertrages, der Einhaltung der vereinbarten Laufzeit bzw. der Nutzung von eventuell eingeräumten Sondertilgungsklauseln, und der Kontrolle der Darlehensauszahlung in entsprechender Höhe auf Basis von Kontoauszügen. Mit diesen Prüfaufträgen sind Rückfragen bei Betreuern und Banken, Nachforderungen und ggf. auch Anhörungen verbunden.
- Das Erfordernis zusätzlicher Strukturen zur bestehenden Verwaltungsstruktur birgt die Gefahr, dass teure Doppelstrukturen entstehen, zumindest wenn man parallel zu Zinsvergünstigungen auch noch Zuschüsse anbieten möchte. Der Kapazitätsaufbau beim Fondsmanagement, der angesichts des komplexen Regelungswerkes im Zusammenhang mit der Einrichtung von Finanzinstrumenten erheblich bzw. sehr kostspielig sein dürfte, kommt hinzu.
- Die Anlastungsrisiken für Bund und Länder nehmen durch das komplexe Förderrecht im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten (ESIF-Verordnung), den ELER-Vorschriften und das EU- und nationale Haushaltsrecht deutlich zu.

---

<sup>26</sup> Dieses Argument wird vor allem von Vertretern der neuen Länder vorgetragen, wo die Eigenkapitalanteile der Unternehmen häufig noch vergleichsweise gering sind.

<sup>27</sup> Einschätzungen beruhen auf Erhebungen vom 20.07.2011 bei ausgewählten Ländern (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein).

- Hinzu kommt, dass die Einrichtung von Finanzinstrumenten eine separate Ex-ante-Bewertung voraussetzt und separate jährliche Monitoring- und Berichtspflichten mit sich bringt.
- Die Höhe der Implementationskosten hängt unabhängig von der Förderart auch von den Förderfallzahlen bzw. dem Fördervolumen ab. In jedem Fall müssen Kenntnisse und Systeme aufgebaut werden, sodass Fragen nach der kritischen Masse eine große Bedeutung haben.

### **Öffentliche Haushalte**

- Die öffentlichen Haushalte dürften tendenziell entlastet werden, insbesondere, wenn die Kofinanzierung über den Kapitalmarkt oder Förderbanken bereitgestellt werden kann.
- Höhere Verwaltungskosten aufgrund von Doppelstrukturen etc. können die Einsparungen bei der Kofinanzierung allerdings in erheblichem Umfang kompensieren oder sogar überkompensieren.
- Ohne Fonds führen zinsverbilligte Darlehen im Vergleich zu Zuschüssen zu einer zeitlichen Verschiebung von Subventionszahlungen bzw. zu späteren Belastungen der öffentlichen Haushalte. Je nach zeitlicher Staffelung der Zahlungsanträge (Art. 41 ESIF-VO) können hier Liquiditäts- und Zinsvorteile gegenüber Zuschüssen erreicht werden.

### **Förderpolitik**

- Wo sehr starke Förderanreize erforderlich sind, kann auf Zuschüsse nur sehr eingeschränkt verzichtet werden (z. B. Bereitstellung öffentlicher Güter). Möglicherweise kommt es zu einer geringeren Zielerreichung wegen des geringeren Investitionsanreizes (im Vergleich zum Zuschuss).
- Förderangebote können bei sehr knappen öffentlichen Haushalten (d. h. fehlender Kofinanzierung) umfangreicher ausfallen, wenn die Kofinanzierung nun über Kapitalmärkte oder Finanzressourcen außerhalb öffentlicher Haushalte erfolgt.
- Revolvierende Fonds ermöglichen den Aufbau einer langfristigen und von Politik unabhängigen Fördermittelbasis.

### **(Potenzielle) Förderwirkung**

Die Förderwirkung sollte theoretisch stärker sein, wenn es gelingt, Mitnahmeeffekte zu verringern und Hebeleffekte zu vergrößern. Hierfür gibt es aber keine empirischen Befunde. Eine bessere Förderwirkung hängt von den Selektionsvorgaben und der Qualität des Fondsmanagements (hinsichtlich des Selektionseffektes) ab. Folgende Annahmen können bei Realisierung eintreten:

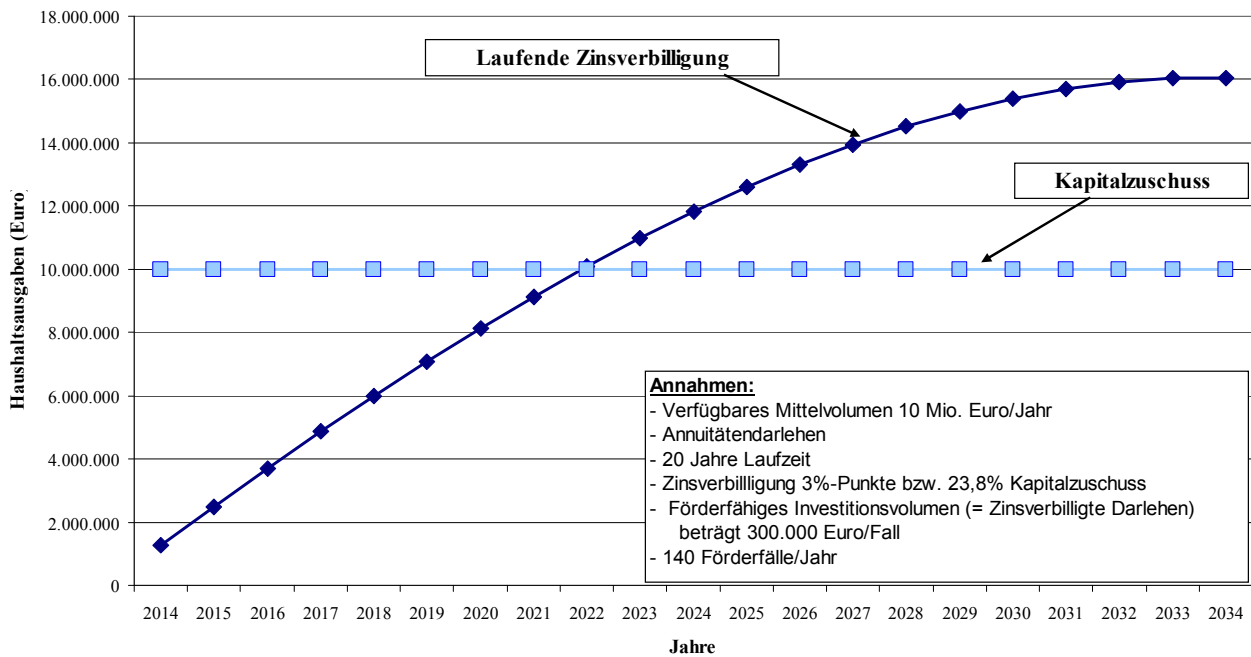
- Das Fondsmanagement ist besser als die bisherige Bewilligung, d. h., es besteht eine bessere Bewertungs- und Selektionskompetenz (z. B. wegen des Know-how der Banken; leistungsabhängiger Bezahlung). Dadurch, wie auch durch eine fundierte Ex-ante-Bewertung, können Mitnahmeeffekte verringert werden.



- Ein sparsamerer und effizienterer Einsatz von öffentlichen Mitteln führt dazu, dass mehr Förderobjekte gefördert werden können. Durch eine gezieltere Mittelvergabe können zudem Mitnahmeeffekte verringert werden.

Je nach Finanzierungsart der Investitionshilfen fällt der Umfang der erforderlichen Haushaltsmittel zu unterschiedlichen Zeiten an. Wird beispielsweise die Förderung von einer Zuschussgewährung auf eine Zinsverbilligung für Kapitalmarktdarlehen umgestellt, dann fallen in den ersten Jahren bei Zugrundelegung von gleichbleibenden Zinsen am Markt (fünf Prozentpunkte) unter Annahme von verbilligten Annuitätendarlehen sowie Äquivalenz der Förderung (drei Prozentpunkte Zinsverbilligung oder 23,8 % Zuschuss) deutlich geringere Haushaltsbelastungen an (Abbildung 2.4). Aber bereits ab dem neunten Jahr liegen in diesem Beispiel die jährlichen Auszahlungen bei zinsvergünstigten Kapitalmarktdarlehen höher als bei der Zuschussgewährung. Man gewinnt also zunächst für einige Jahre etwas Spielraum aufgrund der anfänglich niedrigeren Ausgaben für Zinssubventionen, was aber in späteren Jahren durch höhere Belastungen kompensiert wird. Durch diese Finanzierungsart verschiebt man die Haushaltsprobleme in die Zukunft und vernebelt etwas die Konsequenzen aktueller Förderentscheidungen.

**Abbildung 2.4:** Vergleich der Haushaltsbelastung im Zeitablauf (2014 bis 2034) bei laufender Zinsverbilligung und Zuschussgewährung



Quelle: Eigene Berechnungen.

Ganz anders stellt sich die Situation dar, wenn im Rahmen eines Finanzinstrumentes der gesamte Finanzierungsbetrag (Kapital und Zins) aufgebracht werden muss. In diesem Fall können beispielsweise bei einem Budget von 10 Mio. € pro Jahr bei Annahme von 300.000 € durchschnittlich förderbarem Darlehensvolumen in den Anfangsjahren nur 33 Fälle unterstützt werden, während

aus dem Budget eine Zuschussgewährung (25 %) unter Annahme einer vollständigen Fremdfinanzierung der förderbaren Investition für 133 Fälle ( $10 \text{ Mio. €} / (0,3 \text{ Mio. €} * 0,25)$ ) erfolgen könnte. Bei Unterstellung variierender Eigenfinanzierungsanteile würde sich der Umfang möglicher Bewilligungen zugunsten der zinsverbilligten Darlehen verschieben; allerdings müssten höhere Implementations- und Verwaltungskosten der Darlehen gegengerechnet werden.

Insgesamt dürfte durch die Umstellung auf Revolvierende Fonds, die aufgrund der verfügbaren Haushaltsmittel zunächst über einen längeren Zeitraum lediglich eine langsam zunehmende Teilmstellung sein wird, nur eine Ergänzung des bestehenden Förderangebotes eintreten. Die möglichen positiven Effekte dürften daher ebenso langsam zur Wirkung kommen wie auch die möglichen negativen Effekte.

Ein entscheidender Aspekt der Fördereffekte bei Revolvierenden Fonds ist die Entwicklung der internationalen Finanzmärkte und der Bonität bzw. Refinanzierungsmöglichkeiten nationaler Banken. Je nach Höhe der Zinsverbilligung und des Subventionswertes der Zinsvorteile gegenüber Kapitalmarktdarlehen werden Revolvierende Fonds von den Unternehmen oder sonstigen Fördermittelempfängern als mehr oder weniger attraktiv im Vergleich zu fixen Zuschüssen (z. B. 25 %) wahrgenommen. Bei einigen Investitionsbereichen, wie Forstwirtschaft (Wegebau, Neupflanzungen, etc.), können Zinsverbilligungen alleine die hohen Zuschusssätze (bis zu 70/80 %), die in diesen Förderbereichen gewährt werden, nicht ersetzen.

Die Einsetzung eines Fondsmanagements und die speziellen Anforderungen an die Errichtung von Revolvierenden Fonds (z. B. Ex-ante-Bewertung) können mehr Transparenz und Effizienz beim Einsatz von Fördermitteln bringen. Falls eine Relation zwischen Förderhöhe und Bonität der Unternehmen gemäß deren Rating (im Gegensatz zu Zuschüssen) erfolgt, dürfte die Förderwirkung bei schwächeren Unternehmen geringer ausfallen als bei erfolgreicheren. Die vor 2007 gewährten Zinsverbilligungen auf Kapitalmarktdarlehen wurden unabhängig von der Höhe der betriebsindividuellen Zinslast bemessen, sodass nach Zinsverbilligung die Unternehmen gemäß ihrer Bonität, Sicherheitenlage und speziellem Darlehen (Laufzeit, Art, Zinsbindung, etc.) unterschiedliche Finanzierungskosten der zu finanzierenden Investitionen aufwiesen.

## 2.6 Unterschiede zwischen ELER und EFRE

Bisher liegen in Deutschland lediglich Erfahrungen mit Finanzinstrumenten unter EFRE-Beteiligung vor. Die Übertragbarkeit dieser Erfahrungen unterliegt Einschränkungen, weil die wirtschaftlichen Bedingungen, die Unternehmensinvestitionen und deren Förderung in der Landwirtschaft und der gewerblichen Wirtschaft wesentliche Unterschiede aufweisen (s. Tabelle 2.2). Beispielsweise unterscheiden sich viele neue und junge Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft dadurch von Unternehmen der Landwirtschaft, dass sie oftmals in schwer kalkulierbare Bereiche investieren, ohne über die erforderlichen Sicherheiten zur Finanzierung zu verfügen. Besonders problematisch scheint die Finanzierung von Hightech-Gründungen in der Frühphase.

Hier spielt Beteiligungsfinanzierung (auch über sogenannte Business Angels) eine Rolle, während dies bei Unternehmen in der Landwirtschaft bislang praktisch nicht vorkommt. In der Landwirtschaft besteht trotz verbesserter Lage auf den Agrarmärkten immer noch eine deutlich Rentabilitätsschwäche in wichtigen Produktionsbereichen (Milch- und Fleischerzeugung) bei allerdings relativ guter Ausstattung mit dinglichen Sicherheiten (Boden, etc.). Außerdem werden von den Agrarunternehmen zahlreiche nicht oder schlecht vermarktungsfähige Güter erwartet, wie beispielsweise ein hohes Maß an Tier- und Umweltschutz, das vom Verbraucher jedoch nicht entsprechend den damit verbundenen Kosten am Markt honoriert wird. In der gewerblichen Wirtschaft ist die Situation oftmals umgekehrt, d. h., die Renditeaussichten sind günstiger und die Sicherheitenlage ist häufig weniger gut.

**Tabelle 2.2:** Vergleich der KMU-Förderung im Rahmen von ELER und EFRE in Deutschland

Kriterien	KMU in der Landwirtschaft (ELER-VO)	KMU in der gewerblichen Wirtschaft (EFRE-VO)
<b>Investitionshemmnisse</b>	- Rentabilitätsschwäche in einigen Produktionsbereichen - Zunehmende Auflagen bei Umwelt-/Tierschutz	- Oftmals fehlende Sicherheiten, - Seed- und Start up-Unternehmen mit hohem Investitionsrisiko (bes. bei F&E und Hightech)
<b>Regionale Reichweite</b>	Horizontales Angebot	GRW-Förderung nur in abgrenzten Gebietskulissen (strukturschwache Gebiete), EFRE-Förderung flächendeckend mit unterschiedlichen Gebietskategorien
<b>Investitionsförderung</b>	GAK als wesentlicher Rahmen, regionale Differenzierungen möglich	GRW - Schaffung von Arbeitsplätzen als Voraussetzung EFRE-Förderung mit vielfältiger Palette unterschiedlicher Maßnahmen
<b>Beihilfewert</b>	im Durchschnitt relativ hoch	im Durchschnitt niedriger (große Differenzen nach Förderbereichen und Regionen in GRW), EFRE eher niedriger, v.a. wenn beihilfefrei gestellt
<b>Förderverfahren</b>	Intensive Einzelfallprüfung v.a. Zuschüsse	Bankenverfahren v.a. Zuschüsse (GRW), EFRE auch Bürgschaften, Darlehen, Beteiligungen
<b>Kontroll- und Prüfvorschriften</b>	Umfangreich (ähnlich dem Garantiefonds bzw. der 1. Säule der GAP)	Weniger umfangreich
<b>Einsatz von revolvingierenden Fonds</b>	Bisher nicht	Fast in allen Bundesländern

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Investitionsförderung in den beiden Wirtschaftsbereichen unterscheidet sich ebenfalls deutlich. Während die Förderung im Rahmen der GRW zwischen Förderregionen unterscheidet, wird im Rahmen der GAK im Wesentlichen einheitlich gefördert. In der Landwirtschaft wird einheitlich

seit Jahrzehnten ein vergleichsweise hoher Beihilfesatz von 20 bis 35 % erreicht, während in der GRW-Förderung lediglich in den vorrangigen Fördergebieten (Gebiete mit ausgeprägtem Entwicklungsrückstand oder Gebiete mit schwerwiegenden Strukturproblemen) ähnlich hohe (und teils noch höhere) Beihilfesätze gewährt werden. Das Förderverfahren in der Landwirtschaft ist durch ein aufwändiges Verwaltungs-, Betreuungs- und Kontrollverfahren geprägt, während in der gewerblichen Wirtschaft ein relativ schlankes Bankenverfahren in Verbindung mit einem weniger umfangreichen Kontrollverfahren vorherrscht.

## 2.7 Fazit

Die im Rahmen der GAK geförderten Investitionen sind in Abhängigkeit vom jeweiligen Politikbereich sehr unterschiedlich. Sie reichen von kommunalen Infrastrukturinvestitionen und Investitionen für den Küstenschutz bis zu einzelbetrieblichen Modernisierungs- oder Diversifizierungsinvestitionen. Während letztere durch ihre überschaubaren Einnahmen-Ausgaben-Verläufe innerhalb relativ kurzer Zeit amortisiert werden können, sind erstere aufgrund der komplexeren Nutzerstrukturen, teils sehr langen Nutzungsperioden und schwer organisierbaren Nutzungsentgelten oftmals als öffentliche Güter einzuordnen.

Jede Art der Unterstützung von Investitionen (Zuschuss, Darlehen, Zinsverbilligung, Bürgschaft, Kapitalbeteiligung) hat besondere Eigenschaften und eignet sich daher für die Lösung spezifischer Probleme bzw. die Erreichung bestimmter Ziele in unterschiedlichem Maß. Während ein Zuschuss eine Eigenkapitalhilfe darstellt, die zu einer Verbesserung der Finanzierung und Rentabilität von geplanten Investitionen beitragen kann, ermöglichen die Bereitstellung von Darlehen und die Gewährung von Bürgschaften in besonderen Fällen erst die Finanzierung. Durch eine umfassende Situationsanalyse (Ex-ante-Bewertung) vor einer Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Förderungsart kann die Wirksamkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel zur Unterstützung von Investitionen gesteigert werden.

Die Investitionsförderung im Rahmen der GAK beruhte in wichtigen einzelbetrieblichen Bereichen (Agrarinvestitions- und Diversifizierungsförderung landwirtschaftlicher Unternehmen) bis 2006 noch überwiegend auf der Gewährung von Zinsvergünstigungen für Kapitalmarktdarlehen. Ab 2007 wurden auch diese Bereiche auf Zuschussförderung umgestellt. Das Ziel der EU-KOM bzw. dessen praktische Umsetzung, ab 2014 im Rahmen der ESI-Fonds deutlich mehr zinsgünstige Darlehen, Bürgschaften und Beteiligungen in Form von Revolvierenden Fonds anzubieten, würde für die GAK einen Paradigmenwechsel darstellen.

Die Wirkungen der Gewährung der Finanzhilfen hängen von der jeweiligen Ausgestaltung und den jeweiligen Rahmenbedingungen ab. So liegt das Anreizpotenzial bei verlorenen Zuschüssen bei vergleichbarem Subventionsniveau der optionalen Fördermaßnahmen erfahrungsgemäß am höchsten, während Bürgschaften nur für die Unternehmen relevant sind, die besondere Finanzierungsschwierigkeiten haben. Beteiligungskapital dürfte in einigen Branchen eine gewisse Rele-

vanz haben, aber z. B. im Kernbereich der Landwirtschaft (Produktion und Dienstleistung), in der Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen, aber auch bei Unternehmen des der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiches dürfte Beteiligungskapital auf wenig Nachfrage treffen. Dies hat kulturelle, soziale und auch ganz praktische Gründe (Renditeaussichten, Risikoklassen, etc.).

Hinsichtlich der Gewährung von Zinsverbilligungen liegen im Agrarbereich umfangreiche und noch weitgehend aktuelle Erfahrungen vor, die den geplanten Revolvierenden Fonds in einigen Aspekten vergleichbar sind. Dennoch unterscheiden sich diese Fonds in wesentlichen Bereichen von den früheren Zinsverbilligungen, da sie (a) in der Umsetzung zu neuen Strukturen führen dürften und (b) bislang kein revolvierender Charakter bezüglich der Darlehen existierte, was ein gravierendes Umdenken bei den Verwaltungsbehörden erfordern dürfte.



### 3 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Förderperiode 2007 bis 2013

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Finanzinstrumente bzw. Revolvierende Fonds haben sich aufgrund fehlender Ausführungen in den relevanten Verordnungstexten im Detail und wegen der zahlreichen Unklarheiten als unbefriedigend für die Verwaltungsbehörden erwiesen. Zur Klärung offener Sachverhalte wurde ein Koordinierungsausschuss für die Fonds gemäß Art. 103 der Allgemeinen Fondsverordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Coordination Committee of the Funds, COCOF) eingerichtet. In diesem Ausschuss werden unter dem Vorsitz der EU-KOM unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten Interpretations- bzw. Informationsvermerke der EU-KOM zu den Verordnungen erarbeitet. Diese Vermerke liefern den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten Orientierungen, ohne allerdings eine rechtliche Verbindlichkeit zu besitzen. Der Ausschuss hat sich in insgesamt vier Papieren seit 2007 zu den Einzelaspekten der Finanzinstrumente gemäß Art. 44 der VO (EG) Nr. 1083/2006 geäußert. Das erste Papier wurde im Juli 2007 mit dem Titel „Financial Engineering in the 2007-13 programming period“ vorgelegt (COCOF, 2007). Die Überarbeitungen und Erweiterungen wurden notwendig, weil sich die Mitgliedstaaten mit zahlreichen Problemen und Fragen an die EU-KOM gewandt haben.

Von Seiten der im Rahmen dieser Arbeit befragten Vertreter der Verwaltungsbehörden in Deutschland wurde gewünscht, dass die letzte Fassung der diesbezüglichen COCOF-Papiere (EU-COM, 2011b) in die für die Förderperiode 2014 bis 2020 relevanten Verordnungen aufgenommen wird und somit Rechtsverbindlichkeit erhält.<sup>28</sup> Dies ist inzwischen durch die ESIF-VO und den zugehörigen DVO-Vorschlag geschehen.

#### **EFRE/ESF**

Die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds enthält in Art. 44 den legislativen Rahmen zu Finanzinstrumenten, der in der entsprechenden Durchführungsverordnung (DVO (EG) Nr. 1828/2006) mit den Art. 43-46 weiter rechtlich verbindlich definiert wird. Diese Festlegungen beziehen sich nur auf rückzahlbare Finanzierungshilfen oder Garantien für derartige Finanzierungen an Unternehmen (vor allem KMU, einschließlich Mikrounternehmen) oder Stadtentwicklungsprojekte, die instrumentell über Risikokapital-, Garantie- und Darlehensfonds sowie Stadtentwicklungsfonds bereitgestellt werden können. Die Förderung von Unternehmen ist auf solche beschränkt, die sich in der Gründungs-, der Früh- oder einer Erweiterungsphase befinden, wenn deren Geschäftstätigkeit als potenziell rentabel angesehen wird (Art. 45 DVO). Ein großer Teil der Unternehmen, z. B. etablierte Unter-

---

<sup>28</sup> Für die Förderperiode 2014 bis 2020 wurde diesem Wunsch mit der ESIF-Verordnung (Art. 37-43) und der Vorlage eines Entwurfs für eine entsprechende Durchführungsverordnung weitgehend entsprochen (siehe Kapitel 6).

nehmen mit reinen Rationalisierungsinvestitionen, ist somit von der Förderung durch Finanzinstrumente ausgeschlossen.

Die zentralen Punkte zur Umsetzung der Fonds sind in Art. 43 der DVO angesprochen:

- Vorlage eines Unternehmensplans; Angabe der Interventionsgründe und -ziele, des Umfangs der Intervention, der Förderbedingungen; Auflistung der Beteiligten; Erfüllung der Formvorschriften; Liquidationsregelungen etc. (Nr. 2).
- Das Finanzinstrument ist als eigenständige rechtliche Einheit oder – im Fall der Einrichtung bei einer Finanzinstitution – als gesonderter Finanzierungsblock mit einem separaten Buchungskreis einzurichten (Nr. 4).
- Die Kosten für die Fondsverwaltung können – mit Ausnahme von Mikrokreditinstrumenten – bis zu 3 % des jahresdurchschnittlich verwalteten Fondsvolumens betragen (Nr. 4).
- Vorlage einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Fondsverwalter und Mitgliedstaat bzw. Verwaltungsbehörde (Nr. 5 und 6).

Da diese Regelungen in der Umsetzung aufgrund von Regelungslücken, Ungereimtheiten oder unpräzisen Ausführungen noch Schwierigkeiten bereiteten, versuchte die COCOF bereits 2007, in einem ersten Papier (sieben Seiten) zu den Finanzinstrumenten folgende Aspekte klarzustellen (COCOF, 2007):

- Definition von zentralen Begriffen wie „Vorhaben“ („Operation“) und „Empfänger“ („Beneficiary“);
- Auswahl der Holding Fonds, Auswahl der Finanzinstrumente, Auswahl der Vorhaben, Festlegung der Managementkosten und größere Projekte;
- Hinweise zu Staatsbeihilfen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten;
- Erforderliche Dokumente für die Ausgabenerklärung von Finanzinstrumenten.

In weiteren Versionen – die vierte Version umfasste bereits 38 Seiten – wurden bestehende Erklärungen erweitert und verfeinert sowie darüber hinaus neue Punkte erläutert, von denen die Folgenden von besonderer Bedeutung sind:

- Verwendung von Zinserträgen der Zahlungen von Operationellen Programmen und von Mitteln, die aus Investitionen in das Vorhaben („Operation“) zurückgeführt werden; insbesondere dieser Aspekt hat bei den Verwaltungsbehörden zu Irritationen geführt, weil die EU-KOM in aufeinander folgenden Antwortschreiben auf eine Anfrage des Landes Niedersachsen unterschiedliche Auskünfte erteilte. Letztlich ist festzuhalten, dass Zinserträge nur für den Fondszweck, nicht aber für die Finanzierung des nationalen Beitrages (Kofinanzierung) für die Finanzinstrumente (einschließlich der entsprechenden Finanzierungskosten an Kapitalmärkten) eingesetzt werden dürfen (EU-KOM, 2011b, Nr. 5.1.5).
- Rechnungsprüfung und Kontrollen.



- Bestandsschutz für die Finanzinstrumente, die nicht den neuen Auslegungen der Vorschriften zu den Finanzinstrumenten entsprechen, aber ansonsten mit den einschlägigen Rechtsvorschriften auf EU- und nationaler Ebene vereinbar sind (EU-KOM, 2011b, Nr. 1.1.7).

In einer Änderung der Durchführungsverordnung (DVO) zur Allgemeinen Verordnung (AVO)<sup>29</sup> erweiterte die EU-KOM im Jahr 2011 aufgrund der Wirtschaftskrise im EU-Raum die Fördermöglichkeiten im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten.<sup>30</sup> Zur besseren Unterstützung von Unternehmen wurde die Beschränkung auf Unternehmen, die sich in der Gründungs-, der Frühphase oder einer Erweiterungsphase befinden, aufgehoben. Die unterstützten Geschäftstätigkeiten müssen von den Fondsverwaltern als potenziell rentabel eingeschätzt werden.

## **ELER**

Für den ELER ist die gesetzliche Basis für die Anwendung von Finanzinstrumenten in Art. 71 der ELER-Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und der zugehörigen Durchführungsverordnung (Art. 49-52 der VO (EG) Nr. 1974/2006 – ELER-DVO) geregelt. Die COCOF-Leitlinien spielen im Zusammenhang mit der Einrichtung von ELER-Finanzinstrumenten zumindest formal keine Rolle. In den COCOF-Papieren zu den Finanzinstrumenten wird ELER nicht erwähnt, sondern lediglich Bezug auf die EFRE- und die ESF-Verordnungen (neben der AVO und der entsprechenden DVO) genommen.

Die Abweichungen im ELER und der ELER-DVO von den Regelungen der Strukturfonds sind im Hinblick auf Inhalt, Ausrichtung und rechtliche Organisation der Finanzinstrumente gering. Ebenso wie die Strukturfonds kann der ELER im Rahmen von Entwicklungsprogrammen (EPLR) zur Förderung von Kredit-, Garantie- und Risikokapitalfonds beitragen. Der zentrale Unterschied zu den Strukturfonds besteht in den Monitoring-, Kontroll- und Sanktionsvorschriften, die aufgrund der Zugehörigkeit zu den Agrarfonds, höhere (Kontroll- und Verwaltungs-) Kosten nach sich ziehen können. Die ELER-Regelungen sind stark am Garantiefonds für Landwirtschaft (1. Säule der GAP) ausgerichtet, was bei vergleichbaren Fördertatbeständen im ELER und im EFRE zu unterschiedlichen Vorschriften für die Planung und Umsetzung führt.

---

<sup>29</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.

<sup>30</sup> DVO (EU) Nr. 1236/2011.



## 4 Finanzinstrumente in der Förderperiode 2007 bis 2013 im EFRE

Zum Einsatz von Finanzinstrumenten im EFRE liegen sowohl auf EU-Ebene als auch auf der Ebene der Bundesländer einige Untersuchungen und Beiträge vor (Atkinson und Vyas, 2013; z. B. EU-COM, 2011c; Michie und Wislade, 2011; Prognos, 2012). Der Umfang dieser Instrumente (Anzahl der Fonds, Fondsvolumen), deren Inanspruchnahme sowie deren Ausrichtung und Architektur sind in den Jahresberichten zu den Operationellen Programmen dokumentiert. Die EU hat ihre Monitoringanforderungen deutlich ausgeweitet. Auch über die Motivation zur Errichtung von Revolvierenden Fonds liegen einige Untersuchungen vor (z. B. Alecke und Meyer, 2012; Bötel et al., 2013; Meyer et al., 2013). Der Europäische Rechnungshof hat sich mit grundsätzlichen Fragen zu den Finanzinstrumenten beschäftigt (EuRH, 2012a). Lediglich bezüglich der Wirksamkeit und Effizienz der Fonds liegen bislang fast keine Untersuchungsergebnisse vor, was vor allem daran liegen dürfte, dass viele Fonds noch eine relativ kurze Laufzeit aufweisen. Vermutlich dürfte aber die Untersuchung und Beurteilung der Effizienz der Fonds im Vergleich zu „konventionellen“ Förderinstrumenten sehr schwierig sein, weil weitgehend identische Maßnahmen unter vergleichbaren Rahmenbedingungen kaum anzutreffen sind und zahlreiche weitere Aspekte, wie Haushaltseffekte und Verwaltungskosten, kaum ceteris paribus untersucht werden können.

### 4.1 Bedeutung von Finanzinstrumenten im EFRE

#### 4.1.1 Europäische Union (EU)

Es existierte lange Zeit kein belastbarer Überblick über den Einsatz von Finanzinstrumenten in der EU, weil bis 2011 keine rechtliche Regelung für ein obligatorisches und standardisiertes Monitoring und Reporting bestand. Folglich beruhten die diesbezüglichen Angaben auf freiwilligen Meldungen, die möglicherweise nur näherungsweise die tatsächlichen Größenordnungen und Fondsarten wiedergaben. Ende 2011 wurde dann die Verordnung (EG) 1083/2006 (Art. 67) dahingehend angepasst, dass die Mitgliedstaaten ab 2011 (jeweils zum 31.12.) jährliche Umsetzungsberichte zu den Finanzinstrumenten vorlegen müssen (EU-KOM, 2011a). Wenngleich die nun vorliegenden Daten der Jahre 2011 und 2012 aufgrund von Lücken und Inkonsistenzen noch nicht voll belastbar sind, geben sie doch einen guten Überblick über die Nutzung der Finanzinstrumente.

Auf dieser Grundlage wurde von der EU-KOM ein Statusbericht zum 31.12.2012 herausgegeben, in dem die Zahl der Finanzinstrumente in 25 EU-Mitgliedstaaten auf 940 beziffert wird, davon 70 Holdingfonds und 870 spezifische Fonds für Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungen/Risikokapital und anderes (EU-COM, 2013f, S. 18-19). Von diesen Fonds entfielen 92 % auf die Förderung von Unternehmen, 6 % auf Stadtentwicklung und knapp 2 % auf Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Die Zahl der gemeldeten Fonds hat sich von Ende 2011 bis Ende 2012 um rund zwei Drittel erhöht, was nach Ansicht der EU-KOM unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass in 2013 eine bessere Datenerfassung als im Vorjahr existierte (EU-COM, 2013f). Die größten Unterschiede zum Vorjahr wiesen Ungarn und Polen auf, während die Angaben für Deutschland (41

Fonds) weitgehend gleich blieben. Insgesamt wurde in die Finanzinstrumente zum 31.12.2012 eine Summe von 12,6 Mrd. € eingezahlt, davon 8,4 Mrd. € aus den Strukturfonds (EFRE und ESF).

Insgesamt wurden in den 175 Operationellen Programmen der 25 EU-Mitgliedstaaten „Plan“-Beiträge in die Finanzinstrumente in Höhe von 17,5 Mrd. € programmiert. Davon liegt der Anteil Deutschlands bei etwa 10 % (1,75 Mrd. €). Allerdings wurden in Deutschland bis Ende 2012 lediglich 77 % in die Finanzinstrumente eingezahlt, von denen wiederum nur etwa die Hälfte an Endbegünstigte in Form von Darlehen, Beteiligungen etc. weitergeleitet wurde. Erstaunlich ist die große Diskrepanz zwischen den eingezahlten und den ausgezahlten Mitteln, wobei die Quote auf EU-Ebene sogar bei lediglich 37 % liegt. Folglich müssen in den nächsten Jahren bis 2015 erhebliche Abflüsse erfolgen, wenn nicht Mittel aus den Finanzinstrumenten zurückgezahlt werden müssen.

In der Mehrheit handelt es sich um Fonds zur Finanzierung von Unternehmen (in allen Mitgliedstaaten); vereinzelt gab es aber auch Stadtentwicklungsfonds (in elf Mitgliedstaaten) sowie Fonds zur Unterstützung von Maßnahmen zur Steigerung von Energieeffizienz oder zur Erzeugung erneuerbarer Energien (ein Mitgliedstaat). Es kommen sowohl Holdingfonds wie auch Einzelfonds zum Einsatz. Organisatorisch sind die meisten Fonds bei öffentlichen Einrichtungen (z. B. Finanzinstitute der Staaten oder Regionen) angesiedelt. Knapp die Hälfte der Fonds (45 %) gewähren Darlehen und weitere 36 % bieten Beteiligungsinstrumente an (DG Regio, 2011).

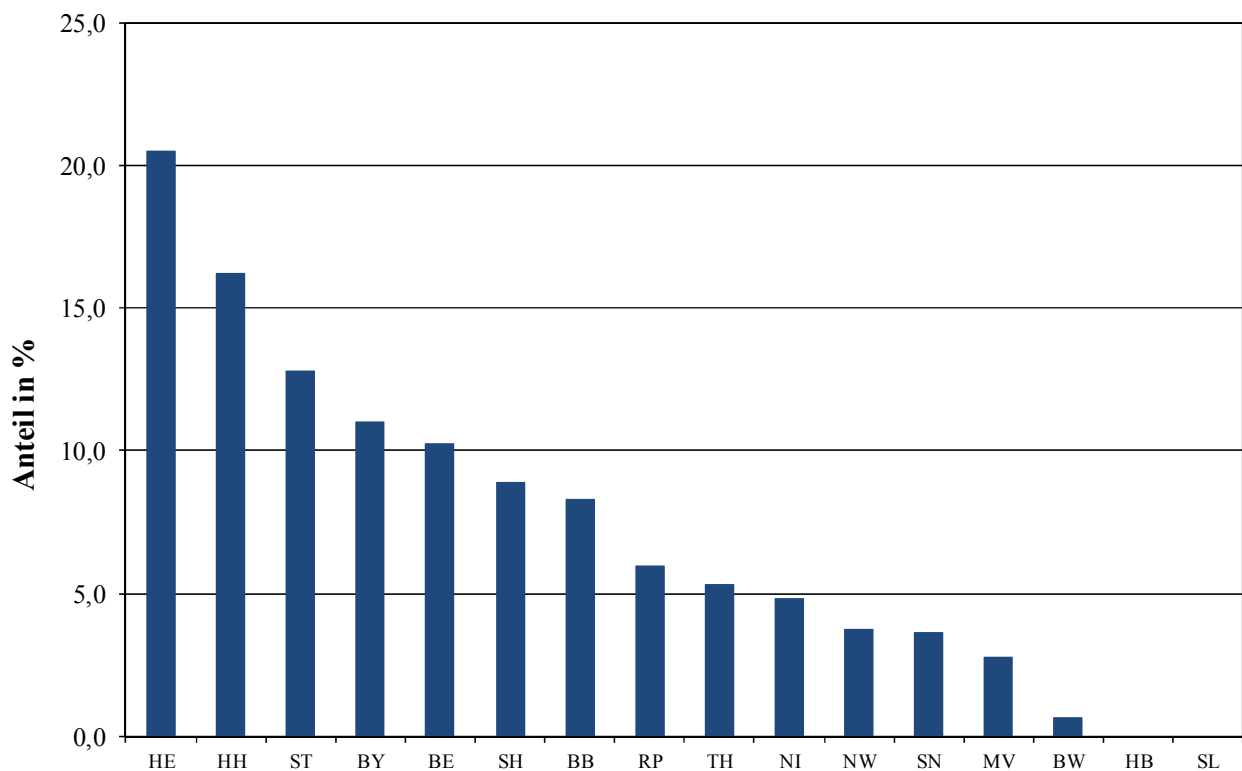
Die dargestellten Zahlen zeigen, dass die Datenerfassung zu den Finanzinstrumenten derzeit noch recht unbefriedigend ist. Hier dürfte sukzessive aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten rechtlichen Regelungen zum Monitoring und Reporting eine wesentliche Qualitätsverbesserung eintreten; die nächste Datenübersicht zu den Finanzinstrumenten zum Ende 2013 ist für Juni 2014 vorgesehen. Einzelne Länder (vor allem Ungarn und Polen) haben eine sehr hohe Zahl an Finanzinstrumenten eingerichtet, was auch seitens der EU-KOM die Frage nach optimalen Fondsgrößen, kritischen Massen und Verwaltungskosten aufwirft (EU-COM, 2013 f., S. 43).

### 4.1.2 Deutschland

Obwohl bereits ab dem Förderzeitraum 2000 bis 2006 die rechtlichen Möglichkeiten zu Einrichtung von Finanzinstrument in den Operationellen Programmen gegeben waren, wurden Finanzinstrumente nur vereinzelt angeboten. Einer der ersten Fonds war z. B. der EFRE I-Beteiligungsfonds in Schleswig-Holstein, der auf Seed- und Start-up-Unternehmen zielte. Die Förderperiode 2000 bis 2006 stellte im Prinzip laut Aussagen der dortigen Verwaltungsbehörde noch eine Testphase dar, auf deren Grundlage dann in der Programmperiode 2007 bis 2013 der Einsatz der Finanzinstrumente deutlich ausgeweitet wurde.

Ab 2007 wurden dann im Zuge der Programmumsetzung weitere Fonds eingerichtet<sup>31</sup> (siehe EU-COM, 2013 f.). Ende 2011 gab es in Deutschland 38 und Ende 2012 41 Fonds nach Art. 44 der EFRE-Verordnung. Eingesetzt werden soll ein Volumen an öffentlichen Mitteln in Höhe von 1,4 (1,75) Mrd. €. Damit liegt auf der Grundlage der verfügbaren Informationen<sup>32</sup> der durchschnittliche Anteil der Finanzinstrumente an den in den EFRE-Programmen programmierten öffentlichen Mitteln (EFRE und nationale öffentliche Finanzierungsbeiträge) bei rund 7 %. Nur zwei Bundesländer bieten in der laufenden Förderperiode keine Finanzinstrumente mit EFRE-Mitteln an (siehe Abbildung 4.1).

**Abbildung 4.1:** Anteil des in der Programmperiode 2007 bis 2013 geplanten Budgets für Finanzinstrumente am genehmigten Programmbudget (bezogen auf öffentliche Mittel insgesamt, Stand; 31.12.2011)



Quelle: EFRE-Durchführungsberichte der Bundesländer 2011, Bayern (Alecke und Meyer, 2012, Anhang A.7).

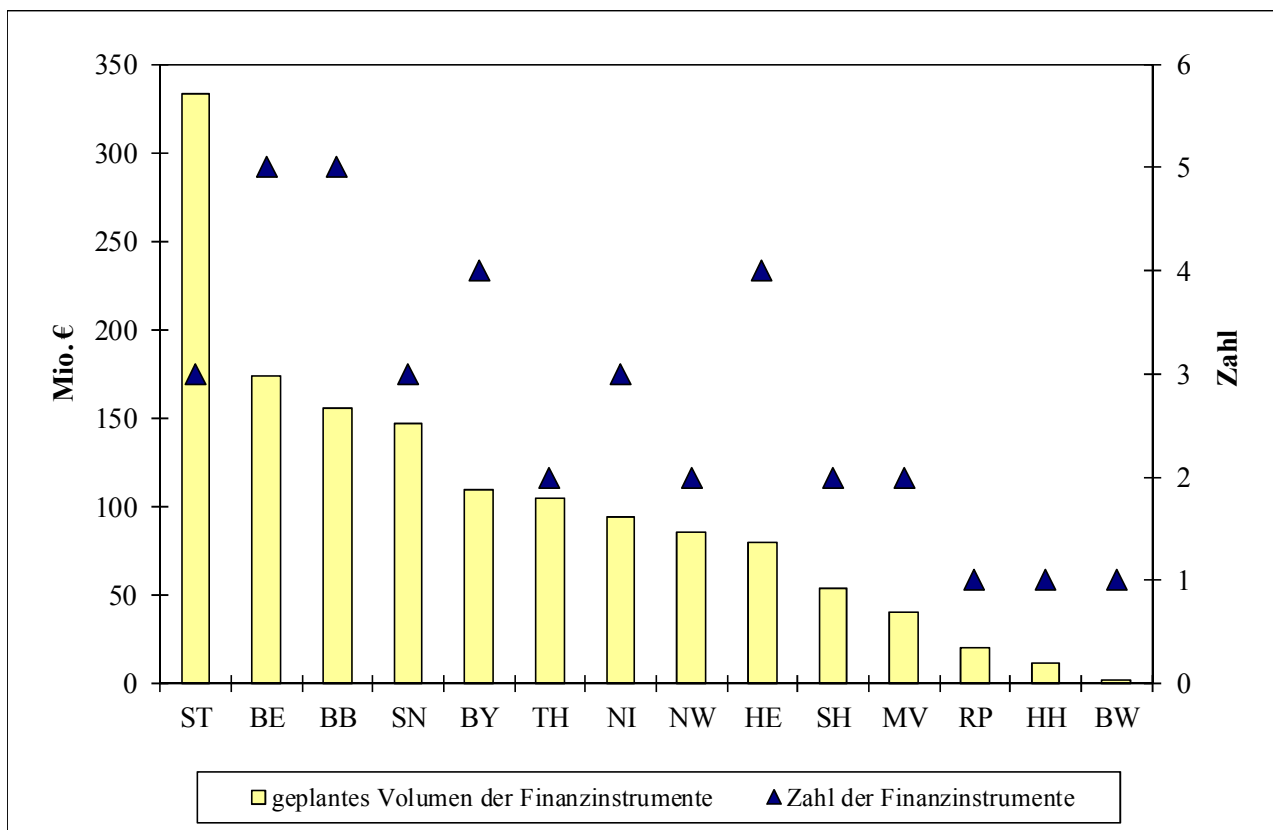
<sup>31</sup> Zu beachten ist aber, dass in einigen Bundesländern ursprünglich geplante Fonds nicht realisiert wurden, was v. a. mit den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007 und den zur Bewältigung der Krise aufgelegten günstigen Finanzierungsmöglichkeiten für KMU zusammenhängt.

<sup>32</sup> In den EFRE-Durchführungsberichten 2011 der Länder wurde das erste Mal detailliert über Finanzinstrumente berichtet. Die Angaben aus dem 2. Zwischenbericht zur vorliegenden Untersuchung wurden auf dieser Grundlage aktualisiert; eine Ausnahme bildet Bayern, dessen Durchführungsbericht nicht „online“ verfügbar ist.

Die Bedeutung der Finanzinstrumente ist zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich. Den höchsten Mittelanteil am Gesamtbudget hat Hessen für Finanzinstrumente vorgesehen (20 %), während Baden-Württemberg nur einen einzigen kleinen Fonds aufgelegt hat (0,6 % des Programmolumens). Es lassen sich keine systematischen Unterschiede zwischen den RWB-Gebieten (Ziel: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) und Konvergenzgebieten in der Anwendung von Finanzinstrumenten feststellen.

Für Berlin liegt ein aktueller Bewertungsbericht zu Finanzinstrumenten vor, in dem der Anteil der Revolvierenden Fonds an den bisherigen Gesamtausgaben im EFRE (seit 2007) bei knapp 18 % liegt. Bei der direkten Unternehmensförderung beträgt dieser Anteil sogar 40 % (Meyer, Aßmann und Toepel, 2013, S. 40).

**Abbildung 4.2:** Geplantes Volumen der Finanzinstrumente und Zahl der Finanzinstrumente in der Programmperiode 2007 bis 2013 (Stand 31.12.2011)



Quelle: EFRE-Durchführungsberichte der Bundesländer 2011, Bayern (Alecke und Meyer, 2012, Anhang A.7).

Die Bundesländer insgesamt planen im Förderzeitraum 2007 bis 2013, ein Mittelvolumen von rund 1,4 Mrd. € im Rahmen von Finanzinstrumenten einzusetzen. Dieses Volumen entspricht in etwa den Angaben aus dem Synthesereport der DG Regio (2011, S. 23). Damit steht Deutschland mit Abstand an der Spitze der Mitgliedstaaten, wobei die anderen Mitgliedstaaten im Gegensatz zu Deutschland auch noch Holding-Fonds-Lösungen anbieten. In Deutschland selbst hat Sachsen-

Anhalt absolut das höchste Mittelvolumen für Finanzinstrumente vorgesehen, gefolgt von Berlin<sup>33</sup> und Brandenburg, die nur etwa die Hälfte der Fondsmittel des Landes Sachsen-Anhalt anvisiert haben.

Die Zahl der Produkte je Bundesland ist in Deutschland überschaubar (max. fünf). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Fonds ein gewisses Volumen aufweisen müssen, um ein mögliches „Klumpenrisiko“ einzelner Engagements gering zu halten. Dieser Zusammenhang ist auch ein wesentlicher begrenzender Faktor für die Auflage von Fonds unterhalb der Ebene der Bundesländer.

## 4.2 Fondstypen

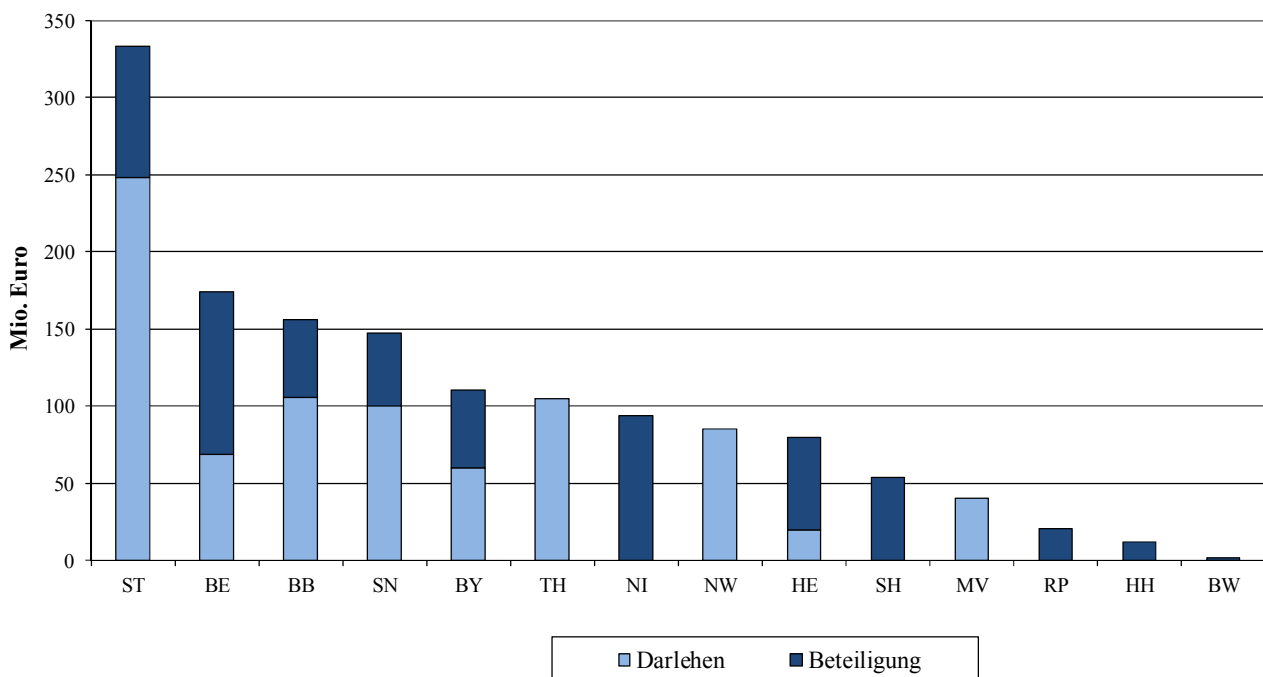
Im Prinzip sind drei Fondstypen zu unterscheiden: Darlehensfonds, Beteiligungsfonds und Bürgschaftsfonds. Allerdings können innerhalb eines Fonds auch verschiedene Finanzierungsarten kombiniert werden, d. h. im Rahmen eines Fonds können beispielsweise Darlehen mit Bürgschaften kombiniert werden. Auf EU-Ebene überwiegen außerhalb der Holdinglösungen Darlehensfonds; die beiden anderen Typen (Beteiligungs- und Bürgschaftsfonds) umfassen jeweils rund ein Viertel des geplanten Volumens (DG Regio, 2011, S. 24). Abbildung 4.3 ordnet die in Deutschland angebotenen Fonds den verschiedenen Typen zu, wobei eine Zuordnung z. T. schwierig ist, weil die Fonds eine Vielzahl von unterschiedlichen Angeboten kombinieren (z. B. Darlehen mit einer Bürgschaftsregelung oder Zuschüsse mit Darlehen). Reine Bürgschaftsfonds gibt es in Deutschland nicht.

Sechs Bundesländer bieten beide Fondstypen an, vier Bundesländer ausschließlich Darlehensfonds und fünf Bundesländer nur Beteiligungsfonds (ausnahmslos im RWB-Gebiet). Eine Interpretation dieser Schwerpunktsetzungen im Sinne eines Abgleichs von Förderbedürfnissen und Förderangeboten ist schwierig, weil außerhalb des EFRE von den Förderinstituten der Länder teilweise weitere Fondsinstrumente angeboten werden und darüber hinaus im Rahmen der GRW und durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) auch noch weitere vielfältige Instrumente existieren. Das Fondsvolumen variiert zwischen den beiden Fondstypen. Der Median beider Fondstypen ist zwar mit etwa 20 bis 25 Mio. € vergleichbar, aber die Darlehensfonds, die Fondsvermögen zwischen 10 und 240 Mio. € verwalten, weisen eine größere Variabilität auf als die Beteiligungsfonds (2 bis 85 Mio. €).

---

<sup>33</sup> In Berlin hat sich die Zahl der Finanzinstrumente bis zum Jahr 2013, in dem zusätzlich ein Bürgschaftsfonds aufgelegt wurde, auf sechs erhöht (Meyer et al., 2013, S. 41).

**Abbildung 4.3:** Angebotene EFRE-Fondstypen in der Programmperiode 2007 bis 2013 in Deutschland



Quelle: EFRE-Durchführungsberichte der Länder 2011, Bayern (Alecke und Meyer, 2012, Anhang 7).

Die Mehrzahl der Fonds wurde in den ersten Programmjahren aufgelegt (Tabelle 4.1). Sowohl zahlen- als auch volumenmäßig lag der Schwerpunkt im Jahr 2008. Aber auch in den Folgejahren wurden kontinuierlich Fonds eingerichtet, allerdings mit einem deutlich geringeren Volumen. Dies hängt damit zusammen, dass bis Ende 2015 die zur Verfügung stehenden Fondsmittel einmal an die Finanzierungsnehmer (v. a. Unternehmen, teils auch Kommunen u. a.) ausgezahlt werden müssen. Je später die Fonds eingerichtet werden, desto schwieriger ist es, diese Vorgabe zu erfüllen.

Die Belegung der Fonds, d. h. der Anteil der ausgereichten Mittel im Verhältnis zum Fondsvolumen, fällt höchst unterschiedlich aus. Im Schnitt liegt der Belegungsanteil bei den Beteiligungsfonds mit 39 % niedriger als bei den Darlehensfonds mit rund der Hälfte des Fondsvolumens. Das Einrichtungsjahr spielt dabei zwar auch eine Rolle, mehr aber noch schlagen die Konzeption eines Fonds durch. Besonders hohe Belegungsanteile weisen tendenziell Fonds auf, die etabliert sind, oder Fonds, die „niedrigschwellige“ Angebote an breite Zielgruppen machen.



**Tabelle 4.1:** Anzahl, Volumen und Belegung der EFRE-Fonds in der Programmperiode 2007-2013 in Deutschland nach Jahren

Fonds	Gründungs- jahr	Zahl der Fonds	Fondsvolumen (1)	Belegung der Fonds	
			Mio. €	Mio. €	% von (1)
Insgesamt	2007	9	317,0	124,3	39,2
<i>davon</i> : - Darlehensfonds		1	10,0	2,1	21,1
- Beteiligungsfonds		8	307,0	122,2	39,8
Insgesamt	2008	13	661,0	429,8	65,0
<i>davon</i> : - Darlehensfonds		10	600,6	390,2	65,0
- Beteiligungsfonds		3	60,4	39,7	65,7
Insgesamt	2009	5	144,0	39,4	
<i>davon</i> : - Darlehensfonds		1	30,0	15,0	50,0
- Beteiligungsfonds		4	114,0	24,4	21,4
Insgesamt	2010	4	140,0	40,0	28,6
<i>davon</i> : - Darlehensfonds		3	120,0	30,2	25,2
- Beteiligungsfonds		1	20,0	9,8	49,0
Insgesamt	2011	6	149,0	0,8	0,5
<i>davon</i> : - Darlehensfonds		3	120,0	0,8	0,6
- Beteiligungsfonds		3	29,0	-	-
Insgesamt	2012	1	1,8	-	-
<i>davon</i> : - Darlehensfonds		1	1,8	-	-
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>2007-2012</b>	<b>38</b>	<b>1.412,8</b>	<b>634,3</b>	<b>44,9</b>
<i>davon</i> : - Darlehensfonds		19	882,4	438,2	49,7
- Beteiligungsfonds		19	530,4	196,1	37,0

\* zum 31.12.2011 (Bayern 2010)

Quelle: Eigene Auswertung nach EFRE-Durchführungsberichte der Bundesländer 2011, Bayern (Aleck und Meyer, 2012, Anhang A.7).

### 4.2.1 Unternehmensförderung (KMU-Fonds)

Nahezu alle Fonds dienen der Unterstützung von Unternehmen. Wie Alecke und Meyer (2012) ausführen, werden von den Fonds fast ausschließlich Fördergegenstände bedient, die auch sonst in der Mittelstandsförderung im Vordergrund stehen. Dazu gehören Unternehmensinvestitionen, Technologie, Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Gründungen/technologieorientierte Gründungen.

Unternehmensinvestitionen sind im Wesentlichen Gegenstand von Darlehensfonds, oftmals auch in Kombination mit Bürgschaften und/oder mit Zuschüssen aus der GRW. FuE sowie Gründungen hingegen werden oft in Form von Beteiligungen (Venture Capital (VC) oder Risikokapital) unter-

stützt. Dabei stellt die Finanzierung aus dem Finanzinstrument oftmals nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtfinanzierungskonzept dar. Gerade bei Seed- und Start-up-Unternehmen erfolgt meist vorbereitend und begleitend eine Unterstützung aus Gründerinstitutionen. Bei der Unternehmensförderung wird nach dem Umfang des Engagements und dem Stadium der Unternehmensentwicklung häufig unterschieden zwischen „Darlehen zur Gründung und Übernahme“, „Mikro-darlehen“ und „Wachstumsdarlehen“.

Bötel et al. (2013) haben im Auftrag des Landes Baden-Württemberg Revolvierende Fonds mit EFRE-Beteiligung zur Frühphasenförderung von Hightech-Gründungen untersucht. Sie stellten fest, dass zehn Bundesländer einen Risikokapitalfonds (Brandenburg mit zwei Fonds) aufgelegt haben. Der Großteil dieser Fonds wurde zu Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 eingerichtet. Anhand eines strukturierten Interviewleitfadens wurden mit acht Experten (Fonds- und Programmmanagern) die bisherigen Erfahrungen mit den Fonds erfasst. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden mit den Ergebnissen der eigenen Experteninterviews und weiterer empirisch fundierter Beiträge in Kapitel 4.3 bis 4.6 dargestellt.

### 4.2.2 Stadtentwicklungsfonds (SEF)

Die SEF basieren auf der JESSICA<sup>34</sup>-Initiative der KOM. Das Ziel war es, neue Wege zur Förderung von nachhaltigen Stadtentwicklungsprojekten zu ermöglichen (Plöhn und Jacob, 2010). Dafür sollte auch ein Teil der EU-Mittel aus den EU-Strukturfonds für rückzahlbare Finanzierungen verwendet werden, sodass durch den revolvierenden Charakter ein langfristiges Finanzierungsinstrument aufgebaut werden kann. Dies setzt voraus, dass es sich zumindest bei einem Teil der im Rahmen eines SEF umgesetzten Projekte um rentierliche Projekte handelt.

Im Jahr 2008 gab es eine Vorstudie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zur europaweiten Umsetzung der JESSICA-Initiative und infolgedessen die Auflage eines Forschungsfeldes im Programm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) zum Thema „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“. Fünf Modellvorhaben wurden in diesem Zusammenhang unterstützt und fachlich begleitet, u. a. der Stadtentwicklungsfonds Brandenburg (Plöhn und Jacob, 2010). Daneben wurden viele Potenzialstudien angefertigt (DLA Piper und EIB, 2010; FIRU, 2010; Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH, 2010; Skubowius und Krawczyk, 2009). Letztlich wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 nur drei SEF mit EFRE-Mitteln eingerichtet, 2010 in Brandenburg, 2011 in Hessen und 2012 in Sachsen. Diese Fonds verfügen nur über ein geringes Volumen (Brandenburg 20 Mio. €, Hessen 10 Mio. €, Sachsen 2,8 Mio. €).

---

<sup>34</sup> Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas.

Der SEF in Brandenburg hat erhebliche Umsetzungsprobleme (BMVBS, 2011, Kapitel 3.1; Plöhn und Jacob, 2010). Zum einen sind „hausgemachte“ Probleme zu nennen, die in einer zu engen Richtlinie und einer Fondsarchitektur bestehen, die wenig auf die potenzielle Nachfrage ausgerichtet ist. Zum anderen waren die Rahmenbedingungen in der Wirtschafts- und Finanzkrise ungünstig. Die Projektakquise gestaltete sich schwierig und die Präferenzen der Kommunen lagen v. a. in der Abwicklung und Umsetzung der Maßnahmen des Konjunkturpakets II. In gleichem Maße trug das niedrige Zinsniveau zu einer größeren Konkurrenz zwischen Stadtentwicklungsfondsdarlehen und anderen Möglichkeiten der Kommunalförderung (z. B. KfW-Darlehen) bei.

Der Fonds in Hessen wurde später als der Brandenburger SEF eingerichtet und schon kurz nach seinem Auflegen geschlossen. Aus 25 eingereichten Projektanträgen wurden neun Projekte in acht Kommunen ausgewählt.

Als Vorteile der Einrichtung von SEF werden in Ergänzung zu den allgemein im Zusammenhang mit Revolvierenden Fonds genannten Argumenten folgende Gründe angeführt (BBSR, 2011, S. 15):

- Gewinnung von privatem Know-how auf Seiten der öffentlichen Hand durch enge Kooperation zwischen finanzwirtschaftlichem Fondsmanagement und stadtentwicklungspolitischen Beirat.
- Vertrauensbildung auf Seiten der privaten Ko-Investoren (schneller Genehmigungsprozess, positive administrative und politische Grundhaltung gegenüber dem Projekt).
- Einfluss der öffentlichen Hand auf Planung und Durchführung eines Projektes durch private Investoren hinsichtlich nachhaltigem Verhalten und sozialer Verantwortung.

Andererseits werden auch einige Hemmnisse identifiziert:

- In SEF gebundene Mittel können nicht als Zuschüsse ausgegeben werden, sodass bei der Kombination mit Zuschüssen immer ein weiteres Förderprogramm einbezogen werden muss.
- Städtebaufördermittel können nicht in SEF eingebracht und mit EFRE-Mitteln kofinanziert werden.

Teilweise werden die hier angesprochenen Hemmnisse durch Veränderungen der rechtlichen Vorgaben für die neue Programmperiode gelöst (siehe Kapitel 6.1).

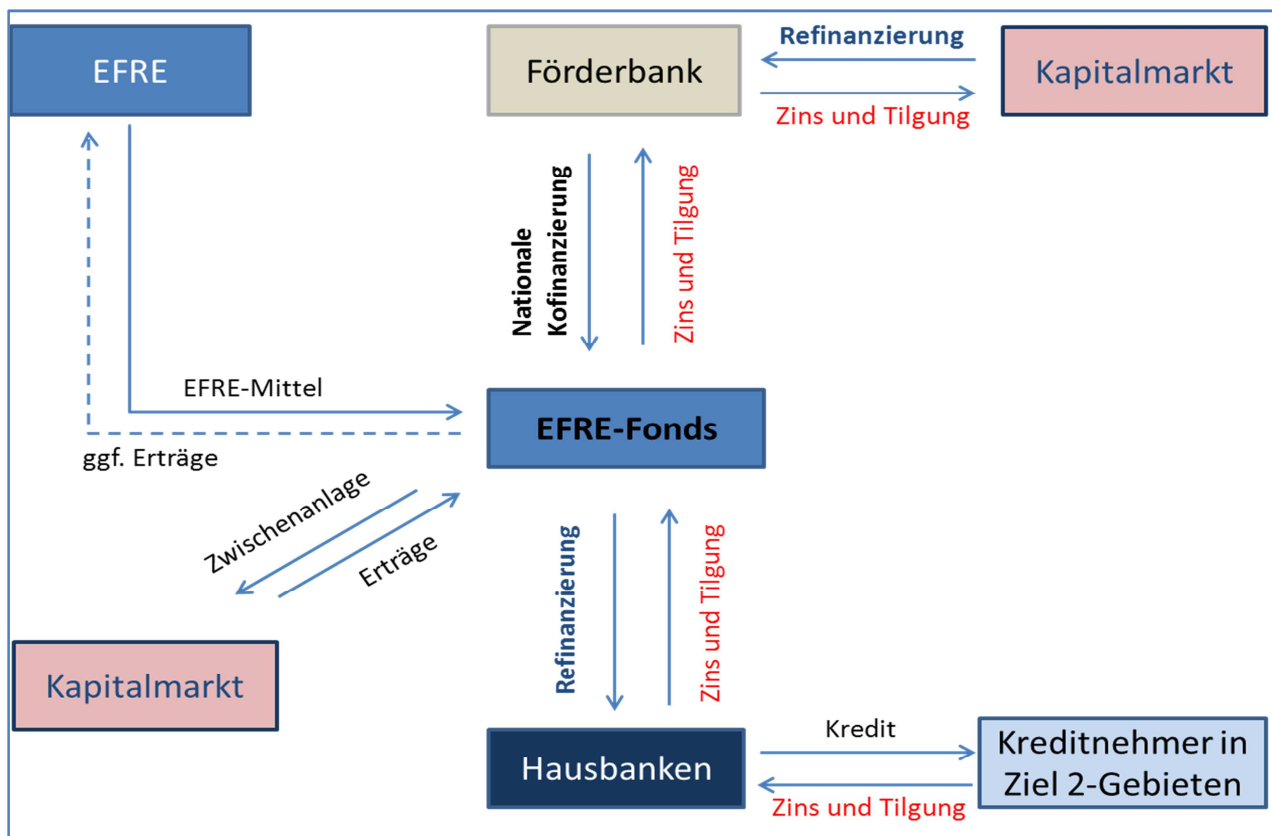
### 4.3 Umsetzungsstrukturen

Die Umsetzung der Finanzinstrumente erfolgt bislang fast ausschließlich über die öffentlichen Förderbanken der Bundesländer. Diese bieten sich aus Sicht der zuständigen Landesministerien an, da sie im öffentlichen Auftrag handeln, sich aufgrund ihrer Rechtsstellung günstig refinanzieren können, über vielfältige Produktangebote verfügen und im Zuschussbereich oftmals als zwi-

schengeschaltete Stelle fungieren. Die Beauftragung von Förderbanken mit der Verwaltung von Revolvierenden Fonds unterliegt jedoch bestimmten Auflagen, die allerdings von diesen in der Regel erfüllt werden können. Besonders wichtig ist, dass das Fondsmanagement von politischen Weisungen unabhängig ist und separate Buchungskreise (gesonderte Finanzierungsblöcke) installiert werden (Art. 43 (3) Verordnung (EG) Nr. 1828/2006). Alternativ kann auch eine Ausgliederung in eine rechtlich selbständige Einheit, z. B. in Form einer GmbH, erfolgen. Es gibt auch die Möglichkeit, das Fondsmanagement öffentlich auszuschreiben oder eine EU-Finanzinstitution (EIB) zu beauftragen. Inhaltliche Grundlage der Ausrichtung des Fonds ist ein zwischen dem Fondsverwalter und dem Land zu schließender Vertrag.

Etwa zwei Drittel der bislang ausgezahlten Mittel im Rahmen von Revolvierenden Fonds entfallen auf Darlehensfonds. In Abbildung 4.4 ist ein typischer Fall dargestellt. Die Kreditnehmer gehen dabei ein Kreditverhältnis mit ihrer Hausbank ein.

**Abbildung 4.4:** Modell für einen EFRE-Darlehensfonds



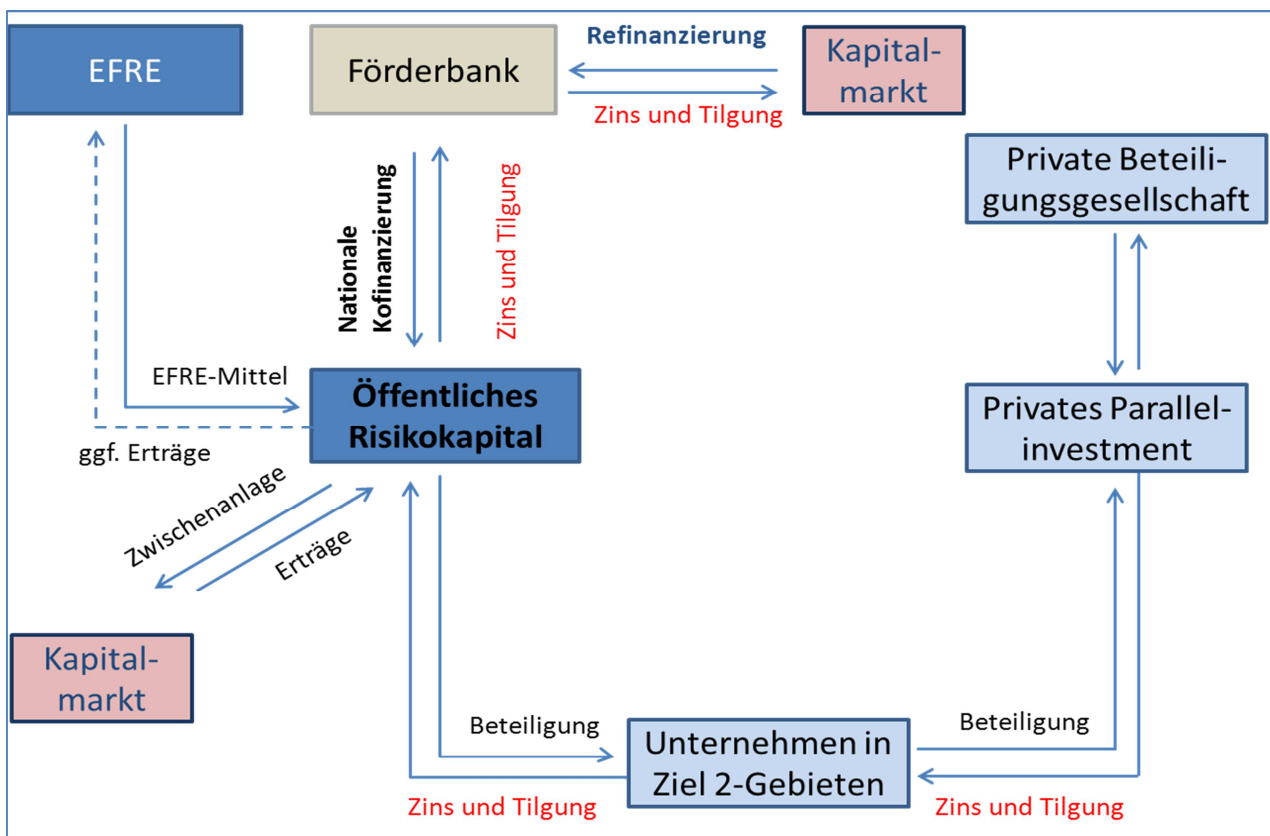
Quelle: Bornemann et al. (2010, S. 116).

Bei dem nachfolgend dargestellten Modell für einen Beteiligungsfonds können öffentliches Risikokapital und das Kapital externer Investoren kombiniert werden (Abbildung 4.5). Dieser Fondstyp operiert als Eigenkapitalfonds, bei dem (öffentliches) Kapital in Form von offenen oder stillen Beteiligungen oder Genussscheinen bei den Zielunternehmen Eigenkapitalcharakter annehmen.

Das Fondskapital speist sich auch hier aus EFRE-Mitteln und aus nationalen Kofinanzierungsmitteln, die meist von einer Förderbank bereitgestellt werden, die sich wiederum am Kapitalmarkt refinanziert. Die Beteiligung an den Zielunternehmen läuft in der Regel bis zu zehn Jahren und wird danach veräußert.

Zusätzlich kann das Engagement des Fonds von einem Ko-Engagement von privaten Investoren abhängig gemacht werden; dabei sind bestimmte Vorschriften wie „pari passu“ (bei beabsichtigter Beihilfefreiheit) zu berücksichtigen. Dies dürfte allerdings bei Unternehmen in der Seed- oder Start-up-Phase weniger der Fall sein, weil bei diesen oftmals die Risiken besonders hoch sind und entsprechend durch den Markt kaum Kapital zur Verfügung gestellt werden dürfte.

**Abbildung 4.5:** Modell für einen EFRE-Beteiligungsfonds



Quelle: Bornemann et al. (2010, S. 117).

Auf Bundesebene und in den Ländern gibt es Förderinstitute bzw. Förderbanken, deren Aufgabe es ist, eine Unterstützung der monetären Wirtschafts- und Strukturförderung zu leisten. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Landwirtschaftliche Rentenbank (LR) existieren als derartige Spezialkreditinstitute auf Bundesebene, und auf Länderebene gibt es 19 Förderinstitute in Deutschland (Keuper und Puchta, 2008, S. XIII). Nach den Verordnungsvorgaben zu den Finanzinstrumenten muss es sich bei den Fondsverwaltern um unabhängige Stellen mit „Bankenkompetenz“ handeln. Die genannten Förderinstitute befinden sich überwiegend im Eigentum der je-

weiligen Bundesländer (meist zu 100 %). Durch eine besondere Staatshaftung sowie die Gewährung von Steuervorteilen können diese rechtlich selbständigen Förderinstitute vergleichsweise günstige Refinanzierungsmittel beschaffen (Puchta, 2008, S. XVI). Dadurch könnten die Förderbanken bei partiellem Marktversagen wohlfahrtsmehrend wirken, wenn z. B. Existenzgründungen, Innovationen oder Investitionen von jungen technologieorientierten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mitfinanziert werden.

#### 4.4 Hauptmotivation und Ziele der Einrichtung von Fonds

Ein zentraler Grund für die Einrichtung von Fonds liegt in der Haushaltslage der Länder und dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung. Insbesondere in den neuen Bundesländern spielt die Möglichkeit, angesichts der knappen Landeshaushalte die national erforderliche Kofinanzierung der EFRE-Mittel über Mittel der landeseigenen Förderbanken oder den Kapitalmarkt bereitzustellen, eine wichtige Rolle. Darüber hinaus werden folgende Begründungen oder Ziele angeführt (Forstner und Grajewski, 2013b):

- **Revolvierender Charakter der Fonds:** Es wird angenommen, dass – je nach Subventionshöhe bzw. Ausfallrisiko – zumindest ein wesentlicher Teil des anfänglichen Fondsvolumens aufgrund von Rückflüssen (aus Kapitaldienst, Beteiligungsverkauf, Garantiefreistellungen, etc.) mehrfach ausgereicht und damit dem Förderzweck entsprechend verwendet werden kann. Dies ist mit der Zielsetzung verbunden, spezielle Förder- und Finanzierungsangebote mittel- und langfristig abzusichern.
- **Finanztechnischer Aspekt:** Durch die Einrichtung des Fonds konnten die EU-Mittel gleich bei Einzahlung in den Fonds als Ausgaben gegenüber der EU-KOM deklariert werden, wodurch die n+2-Regelung<sup>35</sup> (gemäß Art. 31 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999) nicht zum Tragen kam.
- **Unabhängigkeit von politischen Kurswechseln:** Der Fonds besitzt ein eigenes planbares Kapital, auf das während der Fondslaufzeit nicht von außen zugegriffen werden kann. Ein unabhängiges Fondsmanagement sichert den Fonds im Rahmen des vertraglich festgelegten Förderzwecks gegen gravierende Veränderungen in der Folge von Regierungs- und Politikwechsel ab.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Die sogenannte „n+2-Regel“ besagt, dass die in den einzelnen Jahrestanchen des jeweiligen Programms gebundenen EU-Mittel spätestens bis zum Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung verausgabt sein müssen, damit diese Mittel dem Land nicht verloren gehen.

<sup>36</sup> Rückflüsse bei Darlehen, die über die „normale“ Bewilligungsschiene gewährt werden, gehen dagegen in den Landeshaushalt, sodass eine weitere Förderung immer von der politischen Zustimmung – vor allem zu GRW- und GAK-Rahmenplänen – abhängig ist.

Die ursprüngliche Idee der KOM, stärker auf Finanzinstrumente zu setzen, beinhaltete auch die Überlegung, durch die neuen Finanzierungsformen privates Kapital<sup>37</sup> zu mobilisieren und damit die EFRE-Mittel mitzufinanzieren bzw. eine bessere Hebelwirkung der eingesetzten öffentlichen Mittel zu erreichen. In den Interviews wurde jedoch deutlich, dass es zumindest in Deutschland kaum gelungen ist, privates Kapital zu gewinnen, sondern das wesentliche Finanzierungs-konstrukt eine Kombination von auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Krediten, Eigenmitteln der Landesbanken und zusätzlichen Haushaltsmitteln der Wirtschaftsministerien ist.

Aus Sicht der befragten sechs Experten können mit Fondsinstrumenten auch nachhaltigere und solidere Investitionen durchgeführt werden. Dies wird in erster Linie mit der unterschiedlichen Wirkung von rückzahlbaren Darlehen gegenüber Zuschüssen begründet. Ein Zuschuss werde häufig „mitgenommen“, während die Inanspruchnahme eines rückzahlbaren Darlehens besser überlegt und vorsichtiger kalkuliert würde. Dazu passt auch das Argument, dass man vor allem in Ostdeutschland nach vielen Jahren der Umstrukturierung mit hohen Subventionsniveaus die Zuwendungsempfänger nun wieder „entwöhnen“ möchte und daher beginne, die bisher gängige Zuschussförderung zurückzuführen und sukzessive mit rückzahlbaren Darlehen zu ergänzen. Die Beihilfeintensitäten bei Darlehen aus den Fonds lägen z. T. recht niedrig. Dennoch biete das Engagement einer Förderbank Vorteile für Unternehmen, weil das öffentliche Darlehen einen wichtigen Teil der Finanzierung darstelle, der das Vertrauen anderer Kapitalgeber deutlich erhöhe. Außerdem, so eine andere Argumentationslinie, könnten aufgrund der GRW bzw. des Beihilfe-rechts nur sehr geringe Zuschüsse gewährt werden. Angesichts dessen böten Nachrangdarlehen in Verknüpfung mit einer Haftungsfreistellung die Möglichkeit, die Eigenkapitalbasis der geförder-ten Unternehmen erheblich zu stärken.

Insbesondere die auf Risikokapital ausgerichteten Instrumente sind überwiegend „ganzheitlich“ aufgebaut, indem die Unternehmen im Vorfeld intensiv beraten und während der Durchführung begleitet werden. Ein Beispiel hierfür ist der „EFRE-Seed- und Start-up-Fonds Schleswig-Holstein“ für junge innovative kleine und mittlere Unternehmen sowie für Existenzgründungen, der ausschließlich Beteiligungskapital – meist in Form von typisch stillen Beteiligungen – zur Verfügung stellt (IB-SH, 2013). Dieser Fonds ist in ein umfassendes Akquise-, Beratungs- und Begleitungsum-feld integriert. Die Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein (WTSH) ist aktiv eingebunden über ein Team „Ausgründung“. Der Ausgründer muss eigenes Kapital in Höhe von mindestens 25.000 € einsetzen. Während der Ausgründungsphase erfolgt eine intensive Be-treuung, um bei auftretenden Problemen rechtzeitig gegensteuern zu können. Auch offene Betei-ligungen, bei denen dem Geldgeber mehr Kompetenzen zugewiesen sind und der Einfluss auf das strategische Geschäft größer wäre, sind als Minderheitsbeteiligungen möglich. Gerade diese Ma-nagementunterstützung wird auch von Prognos AG (2012, S. 268) in der Zwischenbewertung des Bayerischen Operationellen Programms hervorgehoben. Auch die Bedeutung des persönlichen

---

<sup>37</sup> Der „pari passu“-Grundsatz gilt sowohl für öffentliche wie auch private Geldgeber, so dass das Interesse von Privaten, sich finanziell z. B. in einem Beteiligungsfonds zu engagieren, begrenzt ist.



Netzwerkes des Fondsmanagers bringt – den Ausführungen der Prognos AG zufolge – einen Mehrwert für die Unternehmen.

Betrachtet man die genannten Gründe hinsichtlich der Frage, was im EU-Kontext für die Einrichtung von Finanzinstrumenten spricht, dann bleiben eigentlich nur die aus den knappen öffentlichen Haushalten abgeleiteten Gründe übrig. Alle anderen Gründe, vor allem die inhaltlichen, sind unabhängig von der Frage der Finanzierung zu beachten und gelten gleichermaßen auch für die Ausgestaltung rein national finanzierter Fördermaßnahmen.

## 4.5 Aufgetretene Schwierigkeiten in der Einrichtung und Abwicklung

Erste Revolvierende Fonds wurden bereits in der Förderperiode 2000 bis 2006 eingerichtet. Zum Beispiel hat Schleswig-Holstein in dieser Zeit den sogenannten EFRE I Darlehensfonds implementiert; dabei gab es zunächst landesseitig viele Vorbehalte gegenüber einer Einbindung in das Operationelle Programm wegen des damit verbundenen bürokratischen Aufwandes. Laut Auskunft des zuständigen Wirtschaftsministeriums lagen zu diesem Zeitpunkt mit Finanzinstrumenten im EU-Kontext keinerlei Erfahrungen vor (Forstner und Grajewski, 2013b). Parallel mit der GD Regio habe auch mit der GD Wettbewerb wegen der beihilferechtlichen Genehmigung verhandelt werden müssen. Schleswig-Holstein habe laut Auskunft des zuständigen Fachreferenten in dieser Phase eine Vorreiterrolle in Deutschland übernommen, sodass im Ergebnis der „EFRE I“ nach Lösung aller rechtlichen Probleme als „best practice“-Beispiel genutzt werden konnte. Der Austausch der Länder untereinander sei in dieser Zeit diesbezüglich sehr intensiv und kooperativ gewesen.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 haben dann auch die meisten anderen Bundesländer Finanzinstrumente nach Art. 44 der VO (EG) Nr. 1083/2006 eingerichtet. Gegenwärtig gibt es nach Auskunft des BMWi in Deutschland 38 Darlehens- und Beteiligungsfonds mit Unternehmensbezug (EU-COM, 2013 f.; siehe auch Kapitel 4.1). Wesentliche Probleme in der Einrichtung und Abwicklung der Fonds waren aus Sicht der in die Untersuchung einbezogenen Experten folgende:

- a) Beihilferechtliche Würdigung
- b) Refinanzierungsvorgaben
- c) Verwaltungskosten
- d) Anforderungen an Kontrollen und Monitoring

Bei der Einrichtung von Fonds und der Ausarbeitung der relevanten Verträge (Finanzierungsvereinbarung etc.) ist Rechtssicherheit und Verlässlichkeit wichtig. Zu Beginn der Förderperiode war der Rechtsrahmen stark auslegungsfähig und -bedürftig (siehe auch die Beispiele in Michie und Wislade, 2011, Kapitel 7.4.1). Erst sukzessive wurden die COCOF-Leitlinien konkretisiert, zum Teil auch entgegen anders lautenden vorherigen Mitteilungen der EU-KOM, wie z. B. bezüglich der Frage der Vereinnahmung von Gebühren in einem Fonds. Die sich mehrmals ändernden



rechtlichen Vorgaben und nachträglichen rechtlichen Klarstellungen seitens der EU-KOM sind aus Sicht der befragten Experten ein wesentlicher Kritikpunkt. Dabei ist allerdings anzumerken, dass die eingerichteten Fonds weitgehenden Bestandsschutz hatten. Als Konsequenz aus der Rechtsunsicherheit wurden teilweise auch Vorgaben in den Verträgen restriktiver als erforderlich umgesetzt, um Sicherheit zu schaffen.

*Ad (a):* Bei der Einrichtung von Finanzinstrumenten ist zu entscheiden, ob sie beihilferechtlich freigestellt werden, der Gruppenfreistellungsverordnung unterliegen oder eine beihilferechtliche Genehmigung einzuholen ist. Entscheidet man sich für letzteres, um auf der sicheren Seite zu sein, muss parallel zur DG Regio auch mit der DG Wettbewerb verhandelt werden. Erfahrungen aus Schleswig-Holstein haben gezeigt, dass das Erwirken einer beihilferechtlichen Genehmigung sehr zeitaufwändig ist.<sup>38</sup> Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die beihilferechtliche Würdigung der zum Teil sehr komplex aufgestellten Instrumente nicht einfach ist. Michie und Wisblade berichten, dass die Einrichtung von Finanzinstrumenten bei zahlreichen Akteuren zu Frustration führte und Angst auslöste, weil sie befürchteten, gegen rechtliche Vorgaben der Strukturfonds und des Beihilferechts zu verstoßen (Michie und Wisblade, 2011; Wisblade und Michie, 2009).

*Ad (b):* Ein weiterer klärungsbedürftiger Punkt waren die Refinanzierungskosten und Möglichkeiten für deren Deckung. Auch wenn sich die zumeist involvierten Landesförderbanken relativ günstig refinanzieren können, fallen diesbezügliche Kosten an, die aus den rückfließenden Erträgen finanziert werden sollten. Im Verlauf des Programmplanungszeitraums 2007 bis 2013 hat die EU-KOM Klarstellungen zur Verwendung der Erträge getroffen (Schreiben der DG Regio vom 10.09.2010). Danach dürfen die Erträge der aus dem Operationellen Programm in das Finanzinstrument fließenden EFRE-Mittel nicht zur Finanzierung des nationalen Beitrags für die Finanzinstrumente (einschließlich der Kosten der Geldaufnahme an den Finanzmärkten) eingesetzt werden (siehe auch EU-KOM, 2011b, S. 26). Diese Mittel müssen im Fonds verbleiben und wieder entsprechend dem Fondszweck ausgereicht werden. Als Folge benötigen die Fonds wesentlich mehr Eigenkapital bzw. originäre Haushaltsmittel, da die Erträge je nach Fondstyp eventuell nicht ausreichend sind, um die Kapitalmarktinsen abzudecken. Hieraus entstehende Unterdeckungen sind haushaltsrechtlich laut Auskunft einiger Experten als sehr problematisch einzuschätzen (Forstner und Grajewski, 2013b). Allerdings konnte das BMWI mit der DG Regio einen Bestandsschutz für die vor dem 10.09.2010 geschlossenen Verträge aushandeln. Gebühren bei den Geförderten dürfen auch nicht erhoben werden, um die Refinanzierung zu sichern. Dies hat der EuRH in seinem Sonderbericht 2012 am Beispiel Sachsen-Anhalts klargestellt. So dürfen den geförderten KMU keine Gebühren in Rechnung gestellt werden, die sich auf Refinanzierungs- und Bearbeitungskosten beziehen. Beides sind Kostenpositionen, die zu den normalen Betriebsausgaben von Finanzintermediären gehören (EuRH, 2012a, S. 35).

---

<sup>38</sup> Die beihilferechtliche Notifizierung des Mittelstandsfonds hat laut Aussage des zuständigen Referenten insgesamt 1,5 Jahre in Anspruch genommen.

*Ad (c):* Die Kosten der Fondsverwaltung können, anders als die Refinanzierungskosten, aus den Kapitalerträgen (Zinsen, Zwischenerträge) oder dem Fondskapital bestritten werden. Dafür sind in der DVO Grenzen festgelegt, die nur überschritten werden dürfen, wenn die Einrichtung des Fondsmanagements über eine Ausschreibung erfolgt (Art.43 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1828/2006). Im aktuellen COCOF-Leitfaden (EU-COM, 2011a) ist detailliert dargelegt, was zu den zuwendungsfähigen Verwaltungskosten gehört. Bei den Standardprodukten ist die Deckelung der Verwaltungskosten laut Expertenaussagen kein Problem („Knapp bemessen, aber ausreichend“). Bei Mikrodarlehen ist aufgrund der geringen Fördersummen der Verwaltungsaufwand relativ hoch, sodass sich das Land NRW beispielsweise dafür entschieden hat, sich zusätzlich an den Verwaltungskosten zu beteiligen.

*Ad (d):* Anfänglich war den Verwaltungsbehörden nach Auskunft der Experten vielfach nicht klar, ob sich Kontrollerfordernisse auf den Fonds oder auf das einzelne begünstigte Unternehmen beziehen. Auch war unklar, ob die geförderten Unternehmen im Sinne der Transparenzrichtlinie veröffentlicht werden müssen. Daher sahen sich die Verwaltungsbehörden bei der Gestaltung der Verträge erheblichen Unsicherheiten gegenüber, die zum Teil dazu führten, dass die Verträge wesentlich restriktiver als eigentlich erforderlich gestaltet wurden (Forstner und Grajewski, 2013b). Bei den Kontrollen der einzelnen Finanzinstrumente bedienen sich die Prüfbehörden häufig Wirtschaftsprüfern, weil das Wissen zur Prüfung von Banken nicht in der erforderlichen Tiefe vorhanden ist.

Ein wesentlicher Kritikpunkt des EuRH sind die ihrer Meinung nach unangemessenen und nicht auf die neuen Finanzinstrumente zugeschnittenen Standardüberwachungsinstrumente (EuRH, 2012a, S. 32). Die EU-KOM hat bezüglich der Finanzinstrumente die Anforderungen an die Berichterstattung deutlich verschärft (EU-KOM, 2011a). Erst im Begleitbericht 2012 waren aber detaillierte Angaben zu den Finanzinstrumenten enthalten. Das Problem von nachträglich verschärften Anforderungen ist jedoch, dass die Datenverfügbarkeit von der Ausgestaltung der Verträge mit den Banken bzw. Fondsmanagements abhängt. Im Rahmen der Evaluierungsaktivitäten wurden spezifische Untersuchungen zu ausgewählten Finanzinstrumenten durchgeführt, z. B. im Rahmen umfassenderer Programmevaluierungen (Prognos, 2011; Prognos, 2012; steria mummert consulting et al., 2010) oder als Einzeluntersuchung (Meyer und Biermann, 2010). Allerdings ist der Zeitpunkt für die Beurteilung der Wirkungen der verschiedenen Instrumente noch zu früh, da der Abstand zu den geförderten Investitionen noch zu gering ist und bei vielen Fonds die Phase der Rückzahlung noch nicht begonnen hat.

Problematisch ist, dass vor der Einrichtung der Fonds vielfach keine nachvollziehbare und fundierte Bedarfsanalyse durchgeführt wurde. Wie auch bei zahlreichen Ex-ante-Bewertungen, die als Voraussetzung von Operationellen Programmen zu erstellen waren, wurde eine pragmatische Lösung gewählt und in einem sogenannten iterativen Prozess Erfahrungswissen und Marktkenntnis ausgetauscht (z. B. Meyer et al., 2013, S. 54).

Die gewünschte Einbindung zusätzlicher privater Investoren konnte – zumindest bei Frühphasenfonds – bislang nur im Ausnahmefall erreicht werden (Bötel et al., 2013, S. 39). Private Investoren bevorzugen als Business Angels direkte Beteiligungen an bestimmten Unternehmen, die sie neben der Fondsfinanzierung eingehen.

## 4.6 Administrative Belastung

In der Anwendung von Finanzinstrumenten ist eine deutliche Asymmetrie von Wissen und Erfahrung vorhanden. Bislang wurden in den Strukturfondsprogrammen in erster Linie zuschussbasierte Instrumente eingesetzt. Auch die GRW ist auf Zuschüsse ausgerichtet. Wissen und Erfahrungen mit Finanzinstrumenten lagen auf der Ebene der Verwaltungsbehörden (Fachreferate der Ministerien) zwar vereinzelt vor, allerdings ohne den Kontext der Einbindung in die komplexen Bestimmungen einer EFRE-Verordnung. Die Lernkosten waren demzufolge v. a. für diejenigen Bundesländer hoch, die sich erstmals mit Finanzinstrumenten befassten und nicht auf Erfahrungen aus der Periode 2000 bis 2006 zurückgreifen konnten. Zudem mussten sie sich mit ständig ändernden Anforderungen der immer konkreter werdenden COCOF-Leitlinien (EU-KOM, 2011b) auseinandersetzen, die erst 2011 einen gewissen Konsolidierungsstand erreichten. In diesen Leitlinien sind unter Punkt 7 umfängliche Vorgaben für die Verwaltungskontrollen durch die Verwaltungsbehörden enthalten. Die EU-KOM bezieht sich dabei v. a. auf beihilferechtliche Aspekte, auf die Berechnung der Verwaltungskosten, die Einhaltung von Vergabevorschriften, einen Prüfpfad und die dazu notwendigen Unterlagen, die Überwachung und Begleitung der vorzunehmenden Investitionen sowie ggf. die Prüfung der Einhaltung von Förderausschlüssen.

Sukzessive sind die Berichtspflichten (siehe oben) gegenüber der EU-KOM gestiegen. Nicht nur im Jahresbericht ist umfassender zu berichten. Auch mit jedem Auszahlungsantrag müssen nun umfangreiche Informationen geliefert werden, die beim Fondsmanagement abzurufen sind. So stellen Fondsmanager heraus (Bötel et al., 2013, S. 39), dass bei der Fondskonzeption das umfangreiche Regelwerk der EU, die komplizierte EU-Notifizierung<sup>39</sup> sowie der hohe zeitliche Aufwand von bis zu zwei Jahren wesentliche Hemmnisse darstellen. Auch die umfangreichen Berichtspflichten werden teilweise als gravierendes Problem gesehen. Als Konsequenz sollten bei der Konzeption neuer Fonds unbedingt die Erfahrungen bestehender oder früherer Fonds genutzt werden.

## 4.7 Zwischenbewertungen im Rahmen der Evaluation

Inzwischen liegt eine Reihe von Zwischenevaluierungen zu den in der Förderperiode 2007 bis 2013 in Operationellen Programmen (EFRE) eingesetzten Finanzinstrumenten vor. Als Beispiele

---

<sup>39</sup> Die Mehrzahl der Fonds ist aus Sicherheitsgründen notifiziert, selbst wenn die Fonds beihilfefrei oder unter Einhaltung der „de minimis“-Vorgaben oder entsprechend der Freistellungsverordnung gestaltet sind.

werden im Folgenden Bewertungen zu den Finanzinstrumenten in Berlin, Bremen, Thüringen, Bayern und Schleswig-Holstein ausgewählt:

- Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin (Meyer, Aßmann und Toepel, 2013)
- Stand und Perspektiven der EFRE-Förderung in Bayern. Zwischenevaluation des Operationellen Programms des EFRE im Ziel RWB Bayern 2007-2013 (Prognos, 2012).
- Evaluierung der Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen (Alecke und Meyer, 2012)
- Halbzeitbewertung zum Operationellen Programm des Freistaates Thüringen für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2007 bis 2013 – Kurzstudie Finanzierungsinstrumente der Existenzgründungsförderung (Käser-Erdtracht und Banke, 2011).
- Evaluierung des Operationellen Programms EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013 bzw. des Zukunftsprogramms Wirtschaft (ZPW) (Prognos, 2011).

Diese Bewertungen fokussieren stark auf Akzeptanzprüfungen (Output) und Umsetzungsstrukturen, weil Wirkungen angesichts der meist noch recht kurzen Laufzeiten noch nicht messbar sind.

**Schleswig-Holstein (EFRE II Risikokapitalfonds):** Die Gutachter differenzieren zwischen strukturstarken und strukturschwachen Gebieten, wobei sie argumentieren, dass die Ansiedlung von Unternehmen in strukturschwachen Regionen mit Investitionszuschüssen oft wirkungsvoller zu lenken ist als mit Darlehen (Prognos, 2011, S. 253-255). Auf Zuschüsse könne daher in strukturschwachen Regionen nicht verzichtet werden, wenngleich auch dort Revolvierende Fonds als ergänzendes Instrument sinnvoll seien. Vorteilhaft sei ein Instrumentenmix aus Zuschüssen sowie revolvierenden Instrumenten, wie Darlehen, Beteiligungen und Bürgschaften. Die Gutachter sehen den wesentlichen Effizienzgewinn der Revolvierenden Fonds in der Möglichkeit, die Fördermaßnahmen über die Zeit hinweg zu optimieren. Sie gehen auch von einem verringerten bürokratischen Aufwand für die Endempfänger aus, da über die marktüblichen Nachweispflichten in der Regel nur wenige zusätzliche Auflagen erfüllt werden müssen. Die Gutachter empfehlen eine Fortführung der innovativen (revolvierenden) Finanzierungsinstrumente (ERF-SH II, Seed- und Start-up-Fonds) (ibid., S. 391) und weisen darauf hin, dass die betriebliche Investitionsförderung v. a. durch die Nutzung revolvierender Finanzierungsinstrumente weiterentwickelt werden sollten und dass für den Fall des Einsatzes als Zuschuss eine klare und eindeutige Konzentration der Mittel auf die strukturschwächsten Regionen vorzunehmen sei (ibid., S. 460).

**Thüringen (Darlehensfonds):** Die Autoren Käser-Erdtracht und Banke (2011) befassen sich in erster Linie mit der ESF-Existenzgründerförderung. Sie stellen auf der Grundlage von Interviews fest, dass bei der Umstellung von Zuschüssen auf Mikrodarlehen die Anreizwirkung für die potenziellen Empfänger nachlässt und gleichzeitig der Verwaltungs-, Prüf- und Betreuungsaufwand der Darlehensförderung erheblich ist. Ein flexibler, niedrighschwelliger und relativ kostengünstiger Ansatz aus einer Kombination von Zuschuss und Revolvierendem Fonds wird diskutiert.

**Bayern (Risikokapital-, Cluster- und Darlehensfonds):** In einer Vertiefungsanalyse im Rahmen der Zwischenbewertung des EFRE-OP 2007-2013 im Ziel RWB Bayern befasste sich die Prognos AG mit den Finanzinstrumenten mit EFRE-Beteiligung (Prognos, 2012). Die Output- und Ergebnisanalyse zeige, so die Autoren, dass die Finanzinstrumente vergleichsweise hohe Hebelwirkung aufweisen; im Durchschnitt führte 1 € EFRE-Mittel zu einem privaten Mitteleinsatz von 5,6 € (ibid., 2012, S. 275). Die Wirkungsanalyse zeige, dass die Fonds stark zur Erreichung der strategischen Ziele im Land beitragen, dass sie effizient und haushaltsschonend seien, mögliche Wettbewerbsverzerrungen oder Mitnahmeeffekte minimierten und aufgrund der günstigen Hebelwirkung besonders nachhaltig wirkten. Diese überaus positive Einschätzung wird allerdings durch den Hinweis eingeschränkt, dass der Erfolg von Fonds maßgeblich von einem festgestellten Marktversagen im Finanzierungssektor abhängig ist (ibid., 2012, S. 278-280).

Aufbauend auf Experteninterviews mit Fondsmanagern und weiteren Recherchen stellen die Autoren dieser Prognos-Studie zwei besondere Hemmnisse für die Anwendung von Finanzinstrumenten heraus. Zum einen sei es mit Bezug auf den Risikokapitalfonds problematisch, dass bereits vor dem Zustandekommen einer Beteiligung ein mehrmonatiger kostenträchtiger Prozess ablaufe, aber es nur in einem von zehn Beteiligungsanfragen tatsächlich zu einem Vertragsabschluss komme. Vorlaufkosten träfen auch den hohen Marketingaufwand für die Finanzinstrumente. Als weiteres Hemmnis wird der hohe bürokratische und administrative Aufwand (Förderbestimmungen, Finanzkontrollen und Prüfpflichten) genannt, der bei laufenden Beteiligungen entstehe (ibid., 2012, S. 272-273). Problematisch sei auch, dass bisher wenig zwischen den Vorschriften für zuschussbasierte Förderung und für rückzahlbare Formen der Unterstützung differenziert werde.

**Berlin (KMU Darlehensfonds und Kapitalbeteiligungsfonds):** Die Gutachter betonen das Spannungsfeld zwischen Renditeorientierung eines Fonds und der Steuerfähigkeit durch politische Akteure mit entsprechenden förderpolitischen Zielen (Meyer et al., 2013, S. 65). Bei einem unabhängigen und gewinnorientierten Fondsmanagement ist im Vergleich zu einer Förderung ohne Fonds die fachliche Steuerung durch die Administration und Politik geringer. Dieses ist transparent zu diskutieren sowie durch institutionelle Regelungen (z. B. Einsetzung eines Verwaltungsrates) und zielorientierte Vertragsgestaltungen sorgfältig auszugestalten (Meyer et al., 2013, S. 11, 14, 16).

Neben Evaluationen der Finanzinstrumente im Rahmen eines einzelnen Programms liegen – in der Regel im Auftrag der EU-KOM erstellte – auch Syntheseberichte oder thematische Papiere vor, denen zahlreiche Finanzinstrumente aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zugrunde liegen (Michie und Wislade, 2011; Schneidewind et al., 2013; Schwab, 2012; Spence, Smith und Dardier, 2012). An dieser Stelle soll lediglich eine thematische Studie ausführlicher erwähnt werden, die auf nationaler Ebene im Auftrag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg erstellt wurde. Diese befasst sich mit der zur Konzeptionierung von Finanzinstrumenten (Bötel, Binnewies und Dautzenberg, 2013). Die Studie beschäftigt sich insbesondere mit dem Einsatz von Revolvierenden Fonds für Hightech-Gründungen in der sehr frühen

Phase der Finanzierung und für kommunale Entwicklungsinvestitionen. Auf der Basis von Daten- und Dokumentenanalysen und von Experteninterviews stellen sie ein Versagen des privaten Kapitalmarktes im Bereich der Frühphasenfinanzierung bei Hightech-Gründungen in Baden-Württemberg fest. Die Autoren empfehlen die Auflage eines EFRE-kofinanzierten Risikokapitalfonds mit entsprechender Ausrichtung. Sie weisen allerdings auch auf Probleme und Hemmnisse hin, wie beispielsweise die schwierige Gewinnung von privaten Ko-Investoren im Rahmen des Fonds. Aufgrund des hohen Risikos sollten offene Beteiligungen (mit stärkeren Einflussmöglichkeiten auf das Unternehmensmanagement) im Vordergrund stehen. Aufgrund der bürokratischen Hemmnisse sollte bei der Einrichtung eines neuen Fonds zur Vermeidung von „Anfängerfehlern“ in jedem Fall Kontakt mit bereits bestehenden Fonds aufgenommen werden (ibid., S. 48).

Bezüglich der Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von kommunalen Entwicklungsinvestitionen (Stadtentwicklungsfonds) fällt dagegen die Empfehlung der Gutachter negativ aus (ibid., S. 58-59). Begründet wird dies damit, dass aktuell (2011) die Finanzsituation der Gemeinden in Baden-Württemberg infolge der positiven konjunkturellen Entwicklung gut sei und die Situation am privaten Kapitalmarkt eine günstige Finanzierung erlaube, die auch durch einen Fonds kaum verbessert werden könne. Außerdem sei die Nachfrage nach langfristigen Investitionskrediten seitens der Kommunen trotz günstiger Finanzierungsmöglichkeiten gering.

Wenn man die vorliegenden Studien zusammenfasst, wird deutlich, dass die jeweilige regionale Situation bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung, der bereits bestehenden Förderangebote und der öffentlichen Haushalte maßgeblich dafür ist, ob gravierende Finanzierungsdefizite vorliegen und ob durch die Einrichtung von Revolvierenden Fonds Abhilfe geschaffen werden kann. Bei der Planung eines Fonds ist auf eine stringente Interventionslogik und bei dessen Implementierung auf sachgerechte Vertragsgestaltung mit dem Fondsmanagement zu achten, um Politikversagen zu vermeiden.

## 4.8 Fazit

Die Inanspruchnahme von Finanzinstrumenten in Deutschland liegt, gemessen an der Anzahl der etablierten Fonds in der Förderperiode 2007 bis 2013, über dem Durchschnitt der EU-27. Mit Stand vom 31.12.2012 lassen sich 38 unternehmensbezogene Fonds sowie drei Stadtentwicklungsfonds identifizieren. Sowohl Darlehens- als auch Beteiligungsfonds wurden eingerichtet, vorwiegend zur Unternehmensfinanzierung. Darlehensfonds sind häufig mit Zuschüssen kombiniert, während Beteiligungsfonds oftmals mit Beratung und weiteren Finanzierungsangeboten verknüpft sind. Die Hauptmotivation, im EFRE solche Fonds einzurichten, besteht in haushalterischen Überlegungen. Im Rahmen einer Fondskonstruktion lässt sich der erforderliche EFRE-Kofinanzierungsteil über Mittel der Landesbanken darstellen, die sich ihrerseits günstig auf dem Kapitalmarkt finanzieren können. Auch die Unabhängigkeit von kurzfristigen politischen Entscheidungen durch den Aufbau eines eigenständigen Kapitalstocks spielt eine Rolle, wobei aufgrund des geringen Alters der Fonds über deren Nachhaltigkeit noch wenig gesagt werden kann.

Das Fondsvermögen kann nicht in Gänze umgeschlagen werden, sondern es vermindert sich um Refinanzierungskosten<sup>40</sup>, Verwaltungskosten und Ausfälle; die Fondserträge (Zinserträge, Veräußerungsgewinne) beeinflussen den Kapitalstock dagegen positiv. Das größte Problem in der Einrichtung der Fonds bestand in den anfänglich sehr unklaren Vorgaben, sodass hohe Lern- und Verhandlungskosten entstanden. Im Fortgang wurden die Vorgaben EU-seitig immer weiter spezifiziert, was für Fonds, für die die Verträge bereits geschlossen waren, problematisch war, sodass die EU-KOM sich auch zu einem Bestandschutz genötigt sah. Da den Finanzinstrumenten in der kommenden Förderperiode von der EU-KOM eine noch größere Bedeutung zugemessen wird, dürften nach den Erfahrungen in der Förderperiode 2007 bis 2013 die „Spielregeln“, auf deren Grundlage Verträge abgeschlossen werden, von Anfang an klar vorgeben sein.

Das derzeit niedrige Zinsniveau an den Kapitalmärkten und insbesondere in Deutschland schafft günstige Finanzierungsbedingungen ohne Förderinstrumente bzw. macht jedenfalls auch Darlehensprodukte außerhalb der Fonds attraktiv. Damit fällt ein besonderer Vorteil von Finanzinstrumenten weg.

---

<sup>40</sup> Bei den Fonds mit Bestandsschutz.





## 5 Finanzinstrumente in der Förderperiode 2007 bis 2013 im ELER

### 5.1 Europäische Union

Obgleich auch im ELER Anwendungsmöglichkeiten für Finanzinstrumente gesehen wurden, spielen diese bislang in der tatsächlichen Umsetzung eine vernachlässigbare Größenordnung. Angaben der EU-KOM folgend, hatten acht Mitgliedstaaten (BE, BG, FR, GR, IT, LV, LT und RO) ein Interesse<sup>41</sup> an der Einrichtung solcher Fonds signalisiert (ENRD, 2012a, S. 10). Tatsächlich haben bis Mai 2012 lediglich fünf Mitgliedstaaten Fonds eingerichtet (BG, IT, LV, LV und RO).<sup>42 43</sup> Es handelt sich dabei ausschließlich um Darlehens- und Garantiefonds zur Unterstützung der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Maßnahme 121), der Verbesserung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (Maßnahme 123), der Gründung und Entwicklung von Unternehmen (Maßnahme 312) sowie der Förderung des Fremdenverkehrs (Maßnahme 313). Eine Bereitstellung von Risikokapital, z. B. in Form von Beteiligungen oder von Zinsvergütungen existiert bislang nicht (ENRD, 2012b). Der Anteil der Finanzinstrumente vom gesamten Budget der 88 EPLR beträgt in der Programmperiode 0,3 %.

In einer Befragung durch das ENRD wurden von den Mitgliedstaaten verschiedene Gründe angegeben, warum sie die Möglichkeit der Einrichtung von Finanzinstrumenten nicht oder nicht stärker nutzen (ENRD, 2012a, S. 10):

- Administrative Herausforderung
- Befürchtung zusätzlicher Arbeitsbelastung; Komplexität der Instrumente nicht überschaubar
- Unsicherheit bezüglich der Kontroll- und Sanktionsvorschriften
- Fehlende Erfahrungen in der Einrichtung von Fonds
- Befürchtung von höheren Anlastungsrisiken bei Verwaltungsfehlern<sup>44</sup>
- Verfügbarkeit von alternativen Finanzierungsangeboten für die Landwirtschaft oder ländliche Räume, d. h., ein Bedarf für weitere Finanzinstrumente wird nicht gesehen

Außerdem merkt das ENRD an, dass möglicherweise auch die derzeit bestehende Schwierigkeit, EPLR-Zuschüsse mit einer Förderung aus Finanzinstrumenten zu kombinieren, die Verwaltungsbehörden zusätzlich abschreckt.

---

<sup>41</sup> Deutschland wurde in der Nennung nicht berücksichtigt, obgleich zumindest Sachsen-Anhalt schon weitergehende Überlegungen hatte, einen Fonds im Bereich landwirtschaftlicher Investitionen einzurichten (Rost, 2008); auch Thüringen und insbesondere Brandenburg zeigten Interesse an der Einrichtung eines revolving Fonds.

<sup>42</sup> Auch Griechenland hat ein Finanzinstrument aufgelegt, aber nicht aktiviert.

<sup>43</sup> Es gibt keine zuverlässige Übersicht über die im ELER eingerichteten Fonds. So berichtet Noev (2011) von sieben Mitgliedstaaten mit 21 EPLR.

<sup>44</sup> Dies wurde vor allem von Deutschland als Grund angeführt.

In Erfahrungsberichten zum Einsatz von Finanzinstrumenten im ELER liegen einige Beiträge aus Ländern vor, in denen die Finanzierungsbedingungen von Investoren in ländlichen Räumen im Vergleich zu deutschen Verhältnissen wesentlich ungünstiger sein dürften (z. B. Lettland, Schottland, Süditalien, Rumänien) (ENRD, 2012a). Da es sich dabei nicht um Evaluierungsergebnisse handelt, werden diese Beiträge hier nicht weiter dargestellt.

## 5.2 Erfahrungen aus Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg

In Deutschland haben zwar die Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen bereits in den Jahren 2009/10 Fondslösungen geplant, deren Umsetzung (Notifizierung) jedoch nach teils längeren Diskussionen mit der EU-KOM auf die nächste Förderperiode verschoben.<sup>45</sup> In Sachsen-Anhalt wurden die Veränderungen in der Rechtsauslegung durch die EU-KOM sowie fehlende Kofinanzierungsmittel als wesentliche Gründe für die Verschiebung angegeben. Sachsen-Anhalt sieht auch besondere Schwierigkeiten bei der Einrichtung eines Fonds mit dem Beihilfe- und Wettbewerbsrecht und beklagt, dass dieses regelmäßig eine sachlich und zeitlich aufwändige Notifizierung der Förderung im Agrarbereich durch die EU-KOM erforderlich machen würde. Außerdem wurde angeführt, dass Rückflüsse an den Fonds nicht für den Kapitaldienst von am Kapitalmarkt aufgenommenen Krediten verwendet werden dürften. Da das anfangs festgelegte Verhältnis von EU-Mitteln zu Kofinanzierungsmitteln des Landes über die gesamte Laufzeit konstant sein müsse, könnten zurückgeflossene Kofinanzierungsmittel nicht für den Kapitaldienst verwendet werden, ohne EU-Mittel zu verlieren.<sup>46</sup>

Bei beiden Fondsentwürfen (der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen) wurde inhaltlich weitgehend das bereits bestehende Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) übernommen, wobei die Förderung selbst anstelle eines Zuschusses durch ein zinsvergünstigtes Darlehen erfolgen sollte. Als Fondsmanager sollten jeweils die Landesförderinstitute (Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB), Thüringische Aufbaubank (TAB)) fungieren. Die Förderbanken werden nämlich dann als Organ der öffentlichen Hand bzw. als öffentliches Unternehmen betrachtet und können sodann als Fondsverwalter agieren, wenn die öffentliche Hand einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. In diesem Fall kann das von einer Förderbank bereitgestellte Finanzvolumen als öffentliches Geld betrachtet werden, das die Anforderungen an die nationale Kofinanzierung erfüllt (ibid., 2011).

In **Sachsen-Anhalt** war geplant, ein Fondsvolumen von 14 Mio. € für zinsvergünstigte Darlehen einzusetzen (Rost, 2008). Die zu fördernden Investitionen sollten innovativen Charakter besitzen, wobei maximal 500.000 € Darlehen je Förderfall bei einer Obergrenze des Investitionsvolumens an einem Standort von 4,5 Mio. € vorgesehen war (MLU, 2010). Darlehen aus dem Fonds sollten

---

<sup>45</sup> Derzeit liegen jedoch keine Hinweise darauf vor, dass ein revolvingender Fonds in einem der beiden Länder in der Förderperiode 2014 bis 2020 installiert werden soll.

<sup>46</sup> Auskunft zuständiger Mitarbeiter des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt (MLU) des Landes Sachsen-Anhalt im Rahmen eines Expertengesprächs zu revolvingenden Fonds am 05.09.2011.

unter Einhaltung des nach EU-Recht zulässigen Rahmens (z. B. 40 % Beihilfewert, 400.000 Gesamtbeihilfe in drei Jahren) mit dem AFP kombinierbar sein. Inhaltlich sollte sich der Fonds vom AFP dadurch abgrenzen, dass Investitionen für innovative Technik/Spezialtechniken für die Außenwirtschaft sowie Berechnungstechnik in die Förderung einbezogen werden sollten (Rost, 2008). Das AFP und der Revolvierende Fonds sollten kombinierbar sein. Letztlich wurde die Errichtung eines ELER-Darlehensfonds in Sachsen-Anhalt zurückgestellt, weil die nationale Kofinanzierung aus Sicht der EU-KOM nicht entsprechend den Vorgaben des EU-Rechts dargestellt werden konnte.<sup>47</sup>

In **Thüringen** war ein Fondsvolumen von 20 Mio. € mit Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung in Höhe von 5 Mio. € durch die TAB angedacht (TMLNU, 2010); der Fonds sollte zum 01.01.2012 starten. Das Konzept sah vor, den Darlehenszins (max. 500.000 € förderfähige Investitionen je Fall) gemäß dem risikogerechten Zinssystem der Landwirtschaftlichen Rentenbank (LR) auf der Basis des Referenzzinssatzes gemäß Mitteilung der EU-KOM festzulegen.

**Brandenburg/Berlin** beabsichtigte, noch in der laufenden Programmplanungsperiode einen Fonds im Rahmen der Maßnahme EU-Code 121 aufzulegen (6. Änderungsantrag zum EPLR Brandenburgs und Berlins 2007-2013). Der Antrag wurde von der EU-KOM im Frühjahr 2013 genehmigt. Schließlich haben aber Brandenburg/Berlin den bereits genehmigten Fonds nicht umgesetzt, weil die vorgesehenen Mittel stattdessen für die Finanzierung von nichtinvestiven Maßnahmen (v. a. Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen) im Übergangsjahr 2014 benötigt werden. Geplant war ein zinsloses Nachrangdarlehen (0 % Zinsen, max. ein Jahr tilgungsfrei, Laufzeit bis zu zehn Jahre), das hinsichtlich der Fördergegenstände mit dem bereits angebotenen Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP-Zuschuss) vergleichbar sein sollte. Zielgruppe des Fonds sind potenziell rentable Agrarunternehmen mit einem Mindestrating BB-<sup>48</sup>. Der Subventionswert kann bis zu 40 % betragen, wobei die Subvention aus der Zinsverbilligung (0 % Zins) und der Garantieleistung (Nachrangigkeit des Darlehens) resultiert. Bei den derzeitigen Bedingungen am Kapitalmarkt – der für die Beihilfenberechnung relevante Referenzzinssatz liegt seit Mitte 2013 bei 0,5 bis 0,6 %; seit Mitte 2009 lag der Satz fast immer unter 2 % (EU-COM, 2013d) – ergeben sich bei den vorgesehenen Vorgaben Beihilfeanteile, die auch im Extremfall deutlich unter 20 % liegen.

Zur Vorbereitung auf den Fonds wurde von der Verwaltungsbehörde und Zahlstelle des MIL ein Fragenkatalog erarbeitet und der EU-KOM zugeleitet. Die Antworten der EU-KOM haben zahlreiche, bislang offene Fragen beantwortet oder nicht vollständig geklärte Aspekte klargestellt. Dennoch blieben einige Aspekte weiterhin unklar.

---

<sup>47</sup> Auskunft zuständiger Mitarbeiter des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt (MLU) des Landes Sachsen-Anhalt im Rahmen eines Expertengesprächs zu revolvierenden Fonds am 05.09.2011.

<sup>48</sup> Das Rating BB- beinhaltet eine nicht mehr befriedigende Zukunftssicherheit mit Faktoren, die die Existenz des Unternehmens bedrohen (befriedigende Bonität mit höherem Insolvenzrisiko) (Creditreform, 2012).

Die Probleme bei der Einrichtung eines Fonds im ELER-Bereich liegen vor allem in den weitgehenden fehlenden Ausführungsbestimmungen für die Finanzierungs- und Kontrolltätigkeiten. Die Angaben in der Kontrollverordnung (EG) Nr. 65/2011 werden als nicht ausreichend erachtet. Aus Sicht der Zahlstelle sind auch die Ausführungen der DG Agri auf den Fragenkatalog des Landes Brandenburg nicht hinreichend. Die Zahlstelle geht davon aus, dass sie analog zur AFP-Zuschussförderung auch für die Darlehensförderung ein geeignetes Kontrollsystem (Prüfpfad) einrichten und dafür Sorge tragen muss, dass die Fondsverwaltung (Förderbank ILB) dies auch so umsetzt. Das setzt eine Zertifizierung des Kontrollsystems der Bank voraus, wofür die Zahlstelle die Unterstützung von Wirtschaftsprüfern benötigt, wie es auch im EFRE gehandhabt wird. Die finanziellen Risiken trügen letztlich das Land Brandenburg und Berlin. Die Bank kann bei Verstößen gegen Rechtsvorschriften finanziell nur dann belangt werden, wenn ihr Vorsatz nachgewiesen werden kann. Der Kontrollaufwand und die möglichen Risiken können prohibitiv wirken.

Im Hinblick auf die Bereitstellung der Kofinanzierung bestehen verschiedene Möglichkeiten. Neben den Landesförderinstituten wäre auch die LR bereit und in der Lage, über den Kapitalmarkt günstig die notwendige Mitfinanzierung bereitzustellen. Dies wäre auch möglich bei einer Umsetzung der Fonds über die Länder. Die Länder haben jedoch bislang ein entsprechendes Interesse nach Auskunft der LR nicht geäußert.

### 5.3 Fazit

Neben inhaltlichen Fragen (siehe Kapitel 2) hat sich die Förderung zur Entwicklung ländlicher Räume mit zwei Regelungskreisen auseinanderzusetzen: der ELER-Verordnung mit ihren Durchführungsbestimmungen und den Finanzierungs- und Kontrollvorgaben. Letztere sind im ELER wesentlich rigider als bei den Strukturfonds, die beispielsweise keine Anlastung kennen. Daher ist die Verwaltung im ELER sehr viel risikoaverser als im EFRE. Wenn in der Förderperiode 2014 bis 2020 die Vorgaben für Finanzinstrumente nicht abschließend in der ESIF-Verordnung bzw. den zugehörigen Durchführungsbestimmungen geregelt werden und in der Horizontalen Verordnung entsprechend darauf verwiesen wird, werden die Programmplaner im ELER im Vergleich zu den Strukturfonds ähnlich wie in der laufenden Förderperiode wesentlich höheren Anforderungen ausgesetzt sein.

## 6 Finanzinstrumente in der Förderperiode 2014 bis 2020

Laut ENRD wird erwartet, dass Finanzinstrumente aufgrund der zahlreichen Vorteile in der Förderperiode 2014 bis 2020 eine größere Bedeutung haben werden (ENRD, 2012a, S. 11). Das über Finanzinstrumente gebundene Kapital soll von einem Volumen in Höhe von ca. 11 Mrd. € (seit 2007) in der neuen Förderperiode auf 20 bis 30 Mrd. € ansteigen (Sachsen-Verbindungsbüro Brüssel, 2013). Dazu beitragen soll auch eine stärkere Einbindung in den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) mit gemeinsamen und kohärenten Durchführungsvorschriften für alle EU-Fonds mit geteilter Verwaltung. Zusätzlich soll eine bessere Kombination von Zuschussförderung mit den Finanzinstrumenten durch eine größere Flexibilität der rechtlichen Rahmenbedingungen ermöglicht werden (VO (EU) Nr. 1303/2013).

### 6.1 Rechtlicher Rahmen

Die EU-Verordnung zu den Strukturfonds und für den ELER/EMFF (VO (EU) Nr. 1303/2013)<sup>49</sup> baut im Wesentlichen auf den Regelungen auf, die in den vorhergehenden Verordnungen und den aktuellen COCOF-Leitlinien zu den Finanzinstrumenten (EU-COM, 2011d) niedergelegt sind. Durch die Verankerung in der ESIF-Verordnung gilt grundsätzlich zum ersten Mal ein gemeinsamer Rahmen für die Anwendung von Finanzinstrumenten für alle EU-Fonds, wenngleich an einigen Stellen insbesondere für den ELER spezifische Regelungen zur Anwendung kommen. Dies unterstreicht die Bedeutung der Finanzinstrumente aus Sicht der EU-KOM. Inzwischen liegen die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 zur Ergänzung der ESIF-VO (EU-KOM, 2014) und die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 mit Vorschriften zur Berichterstattung über Finanzinstrumente (EU-KOM, 2014a) vor.

Bereits in der ESIF-VO sind im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 umfangreiche Detailregelungen enthalten. Während die relevanten Verordnungen (AVO und DVO) für diesen Förderzeitraum gerade einmal rund 4,5 Seiten (davon 0,25 Seiten in der AVO) zu den Finanzinstrumenten enthielten, sind nun in den neuen Verordnungen (ESIF-VO, DVO) insgesamt rund 15 Seiten (davon ca. elf Seiten in der ESIF-VO) zu diesen Instrumenten enthalten. Damit wurden die zahlreichen Diskussionsergebnisse des COCOF weitgehend in die Verordnungen aufgenommen, und so wird die von den Verwaltungsbehörden geforderte Rechtsverbindlichkeit hergestellt, die bislang mit den COCOF-Papieren nicht existierte.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den in der Förderperiode 2007 bis 2013 geltenden Regelungen mit denen der ESIF-Verordnung sind in Tabelle 6.1 dargestellt.

---

<sup>49</sup> Im Folgenden „ESIF-Verordnung“ genannt; diese entspricht in der Systematik der horizontalen Verordnung bzw. Allgemeinen Verordnung (AVO) der Förderperiode 2007 bis 2013.

**Tabelle 6.1:** Unterschiede zwischen dem Regelungen 2007 bis 2013 und dem Vorschlag der ESIF-Verordnung

2007 bis 2013	2014 bis 2020
Fondsspezifische Regelungen, auch für den ELER	Gemeinsame Rahmenregelung für alle ESIF-Fonds
Keine Ex-ante-Bewertung erforderlich	Erfordernis einer publikationspflichtigen Ex-ante-Bewertung, unabhängig von der Ex-ante-Bewertung des Programms
Einschränkung der Fonds auf Gründungs- und junge Unternehmen sowie auf Wachstumsunternehmen <i>(Aussetzung dieser Einschränkung ab 2011 im Zusammenhang mit Konjunkturzielen)</i>	Keine inhaltlichen bzw. thematischen Einschränkungen bei der Fondsausrichtung („alle potenziell ökonomischen/rentablen Investitionen“, aber „keine Unternehmen in Schwierigkeiten“)
Umsetzung der Finanzinstrumente auf Ebene des Mitgliedstaates	Verschiedene Möglichkeiten der Umsetzung von Finanzinstrumenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumente auf EU-Ebene</li> <li>- Instrumente auf Mitgliedstaat-Ebene <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzung der „fertigen EU-Bausteine“</li> <li>• Nutzung der nationalen Instrumente</li> </ul> </li> <li>- Von der Verwaltungsbehörde direkt verwaltete Finanzinstrumente</li> </ul>
Keine spezifischen Regelungen für die Integration verschiedener Unterstützungsarten: Zuschüsse, Zinsverbilligungen und Bürgschaften in Finanzinstrumente.	Spezifische Regelungen für die Integration verschiedener Unterstützungsarten: Zuschüsse, Bürgschaften und Zinsverbilligungen. Zinsverbilligungen können in Finanzinstrumente integriert werden.
-	Für eigenkapitalbasierte Instrumente und Mikrokredite können Managementkosten und Gebühren noch nach Abschluss des Programms fünf Jahre als förderfähige Kosten angerechnet werden.
Die Zahlungen an den Fonds werden als vorläufige Ausgabe anerkannt. Am Ende der Programmperiode muss der Mitgliedstaat nachweisen, dass die Ausgaben vollständig für Zahlungen an den Letztbegünstigten genutzt wurden.	Zahlungen an den Fonds werden als vorläufige Ausgabe anerkannt, aber jede Zahlung ist begrenzt auf das Volumen, von dem erwartet wird, dass es innerhalb von zwei Jahren an den Letztempfänger gezahlt wird (kein „Geldparken“). Werden die Mittel nicht ausgereicht, dann muss eine Korrektur der Ausgabenerklärung erfolgen.
Die umgeschlagenen Fondsmittel müssen für den Nutzen von Einzelunternehmen in einem undefinierten Zeitraum wiederverwendet werden.	Die umgeschlagenen Fondsmittel sind für den Verordnungszweck wiederzuverwenden, und zwar in einem Zeitraum von zehn Jahren nach Abschluss des Programms.
	Um die kritische Masse zu erreichen und um ein breiteres Themengebiet abzudecken, können mehrere Programme auf ein Finanzinstrument zugreifen. Allerdings ist eine getrennte Buchführung erforderlich.
Zunächst keine detaillierte Berichterstattung vorgesehen, erst durch die Änderung der VO (EG) Nr. 1310/2011 spezifische Berichtspflichten eingeführt. Daten erst umfassend ab 2013 verfügbar.	Klare Monitoring- und Berichtsvorgaben (als Anhang zum jährlichen Durchführungsbericht) (Art. 40 ESIF-VO); einige Aspekte (z. B. Ermittlung Multiplikatoreffekt) sind noch in Durchführungsbestimmungen zu klären.
-	Einrichtung einer separaten Prioritätsachse zur Nutzung von EU-Plattform-Angeboten mit einer 100 % Kofinanzierung Wenn eine Prioritätsachse vollständig über Finanzinstrumente umgesetzt wird, erhöht sich der Kofinanzierungssatz um zehn Prozentpunkte (Art. 110 Nr. 5 ESIF-VO).

Die EU-KOM versucht mit ihrem Vorschlag, die bestehende Kritik an der bisherigen Umsetzung der Finanzinstrumente, beispielsweise des Europäischen Rechnungshofes (EuRH, 2012a), aufzugreifen (EU-COM, 2012c, S. 2). Der EuRH hat im Kern kritisiert, dass die Finanzinstrumente bislang in der Praxis wenig effizient eingesetzt würden, was größtenteils auf unzureichende rechtliche Vorgaben zurückzuführen sei. Beispielsweise kritisiert der Rechnungshof, dass es erst mit dem Kommissionsleitfaden von 2011 (EU-KOM, 2011b) einen umfassenden und sachgerechten Leitfaden für Finanzinstrumente gegeben habe, der allerdings immer noch Fragen offen ließe und zudem auch keine Rechtsverbindlichkeit besäße. Aus diesem Grund hat die EU-KOM nun schon auf der Verordnungsebene detaillierte Regelungen getroffen (siehe Tabelle 6.1).

Weitere wesentliche Kritikpunkte des EuRH an den bisherigen rechtlichen Rahmensetzungen für Finanzinstrumente sowie an deren bisheriger Umsetzung und Erfolg (Effektivität und Effizienz) (EuRH, 2012a) sind die Folgenden:

- Die (qualitative und quantitative) Analyse der Finanzierungslücke bei KMU war bei den im Zeitraum 2007 bis 2013 implementierten Finanzinstrumenten mangelhaft. Insbesondere fehlte die entscheidende Verbindung zwischen Ausrichtung der Fonds und dem bestehenden Finanzierungsproblem (EuRH, 2012a, S. 42). Der EuRH schlägt daher eine obligatorische Ex-ante-Analyse vor, deren Ergebnisse mit Bezug auf die Instrumentengestaltung im Hinblick auf die Interventionslogik und die EU-Strategieziele von der EU-KOM vor der Genehmigung geprüft wird.
- Die fehlende zeitliche Konnexität des Mittelbedarfs und der Mittelbereitstellung führte teilweise dazu, dass überhöhte Mittel „geparkt“ wurden. Dies sollte vermieden werden durch die Einrichtung eines zuverlässigen und technisch robusten Überwachungs- und Bewertungssystems (EuRH, 2012a, S. 43).
- Der EuRH plädiert für Standardprodukte („off-the-shelf instruments“), um die Implementierung zu beschleunigen und die Managementkosten zu verringern (EuRH, 2012a, S. 44).

Die EU-KOM hat auf diese Kritiken und entsprechende Empfehlungen mit folgenden Anpassungen reagiert (EuRH, 2012a, S. 58-60):

- Die Finanzinstrumente werden nun in einen stabilen und klaren Rechtsrahmen gegossen, was deren politischen Stellenwert deutlich erhöht. Dies bringt jedoch ein deutlich höheres Maß an Regelungsdichte mit sich. Inhaltlich wurden die zentralen Punkte weitgehend aus dem sukzessive weiterentwickelten, aber eben nicht rechtsverbindlichen COCOF-Papier (EU-COM, 2011e) übernommen.
- Jedes geplante Finanzinstrument ist zunächst einer externen Ex-ante-Bewertung zu unterziehen, in der die Marktschwächen oder suboptimale Investitionssituation nachgewiesen werden sollen (Begründung Nr. 35 sowie Art. 37 (2) der ESIF-VO). Die Einzelheiten werden durch die Delegierte Verordnung bestimmt.
- Die Anträge auf Mitteltransfers an Finanzinstrumente unterliegen nun einer zeitlichen und volumenbezogenen Staffelung (Art. 41 der ESIF-VO). Zum Beispiel darf ein Antrag auf Zwi-



schenzahlung nun max. 25 % des insgesamt für das Finanzinstrument im Förderzeitraum vorgesehenen Gesamtbetrages umfassen. Außerdem müssen Mindestquoten der Mittelnutzung im Rahmen des Finanzinstrumentes nachgewiesen werden, bevor weitere Auszahlungen erfolgen können.

- In den neuen Verordnungsvorschlägen sind konkrete Bestimmungen zur Überwachung der Finanzinstrumente und zu den entsprechenden Berichtspflichten enthalten.

Trotz der Einbindung in die ESIF-Verordnung wird es dennoch nicht zu einer vollständigen Angleichung des Regelungsrahmens kommen, da Teilbereiche fondsspezifisch geregelt werden. Gerade das Verhältnis der Horizontalen Verordnung (VO (EG) Nr. 1306/2013) und der ESIF-Verordnung ist dafür ausschlaggebend. So obliegen im Anwendungsbereich des „shared management“ die Kontrollregelungen den fondsspezifischen Verordnungen bzw. den delegierten und Durchführungsrechtsakten, im Fall des ELER also der Horizontalen Verordnung (EU-COM, 2012c, S. 47). Dies hat beispielsweise zur Folge, dass in allen EU-Fonds – außer im ELER – die Letztempfänger nur dann kontrolliert werden, wenn das Fondsmanagement oder die Verwaltungsbehörde keine Förderakte vorlegen können, das Monitoring unzureichend ist oder begründete Verdachtsmomente bestehen. Im ELER hingegen muss standardmäßig bis auf die Ebene des Letztempfängers kontrolliert werden (EU-COM, 2012a, S. 10). In der Beantwortung der Fragen von Mitgliedstaaten zu den künftigen ELER-Finanzinstrumenten bleibt die EU-KOM unklar, ob sich die Kontrollvorgaben nur bis auf das Fondsmanagement beziehen (DG Agri, 2013).

Die obligatorische Ex-ante-Bewertung, in der Marktversagen oder eine „suboptimale“ Investitionslage sowie die besonderen Investitionsbedürfnisse nachgewiesen werden müssen, stellt eine zentrale Neuerung dar. Diese Bewertung ist unabhängig von der Ex-ante-Bewertung des Programms (Art. 37 ESIF-VO) durchzuführen, d. h., sie ist vor der Implementation eines Finanzinstrumentes und somit möglicherweise auch während der Programmphase zu erstellen. Von einzelnen Mitgliedstaaten wurde im Vorfeld darauf gedrängt, dass die Ex-ante-Bewertung messbare und objektive Kriterien enthalten muss. Andererseits wird teilweise darauf hingewiesen, dass besonders hohe Ansprüche an eine Ex-ante-Bewertung aufgrund des damit verbundenen zeitlichen und inhaltlichen Aufwands eine große Hürde für die Einführung von Finanzinstrumenten darstellen können (EU-COM, 2013c).

Die große Anzahl an sogenannten delegierten Rechtsakten (gem. Art. 290 des AEUV) stieß auf viel Kritik bei den Mitgliedstaaten, weil darin aus deren Sicht nun auch nichtzentrale („non-essential“) Elemente aufgenommen werden und deren Einbindung in die DVO zu umfangreichen Konsultationsverfahren und mithin zu einem höheren Aufwand für die EU-KOM führen würde. Aus Sicht der EU-KOM sind die delegierten Rechtsakte hingegen allgemeine Ergänzungen zu den Verordnungstexten, die über reine Vorgaben zum Implementationsrahmen hinausgehen.

Im Mai 2014 wurde die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 zur Ergänzung der ESIF-Verordnung vorgelegt, in dem die einzelnen delegierten Rechtsakte zusammengefasst sind (EU-



KOM, 2014). Die für Finanzinstrumente relevanten Aspekte sind in dieser Ergänzungsverordnung in den Artikeln 4 bis 14 näher spezifiziert. Hervorzuheben sind folgende:

- Spezielle Regeln zur Rolle, zu den Verpflichtungen und zur Verantwortlichkeit der Institutionen, die Finanzinstrumente implementieren (Art. 6).
- Kriterien für die Auswahl der Institutionen, die Finanzinstrumente implementieren (Art. 7).
- Spezielle Regeln im Fall der Gewährung von Bürgschaften durch Finanzinstrumente (Art. 8).
- Vorschriften zum Management und zur Kontrolle von Finanzinstrumenten, die auf nationaler, regionaler oder transnationaler Ebene eingerichtet werden (Art. 9).<sup>50</sup>
- Kriterien für die Bemessung von Managementkosten und -gebühren (Art. 12-13).
- Erstattung von kapitalisierten Managementkosten und -gebühren bei Kapitalbeteiligungen und Mikrokrediten (Art. 14).

Ein insbesondere auch aus deutscher Sicht wichtiger Aspekt sind die Vorschriften für Verwaltung und Kontrolle der eingesetzten Finanzinstrumente und vor allem derjenigen Finanzinstrumente, die von oder in Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde verwaltet werden (gem. Art. 38 (1) b der ESIF-VO). Wenn im ELER nach wie vor die Prüfung bis auf die Endempfängerebene obligatorisch ist, würden Finanzinstrumente einen hohen Verwaltungsaufwand verursachen. In der Delegierten Verordnung (EU-KOM, 2014, Art. 9 (4)) ist vorgesehen, dass (a) die Verwaltungsbehörden der EU-KOM einen Vorschlag für die Methodik zur Durchführung von Vor-Ort-Überprüfungen und (b) die Prüfbehörde der EU-KOM einen Vorschlag für die Methodik zur Durchführung von Prüfungen zur Billigung unterbreiten soll.

Insgesamt handelt es sich bei den gemeinschaftlichen Vorschriften zu Finanzinstrumenten um ein komplexes Regelungsnetzwerk, das auch nach Ansicht der EU-KOM der Einsetzung eines speziellen Technische-Hilfe-Angebotes bedarf. Deren Finanzierung könnte auch direkt durch die EU-KOM erfolgen (DG Agri, 2013, Anmerkung Art. 40(3)), wenn bestimmte Bedingungen eingehalten werden. Die mögliche technische Hilfe umfasst mehrere Angebote, darunter folgende:

- Ein generelles Angebot („horizontal“) mit dem Austausch von „best practice“ und Netzwerkaktivitäten über die Mitgliedstaaten hinweg sowie Trainingsangebote und Leitlinientexte („top-down“ von EU-KOM).
- Ein regionsübergreifendes Angebot zur Entwicklung von Finanzinstrumenten, wenn mehrere Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Förderansatz verfolgen („bottom up“ von Mitgliedstaaten oder geeigneten Beratungseinrichtungen).
- Ein programmspezifisches Angebot auf Anforderung einzelner Mitgliedstaaten. Während die ersten beiden Angebote von der EU bezahlt werden, sind die Kosten dieses Angebotes vom

---

<sup>50</sup> Im Gegensatz zu Finanzinstrumenten, die auf EU-Ebene („off-the-shelf“) verwaltet werden.

jeweiligen Mitgliedstaat über das programmspezifische Technische-Hilfe-Budget zu übernehmen.

Einige der neuen Regelungen wurden kontrovers in den Ratsarbeitsgruppen diskutiert. Kritik wurde beispielsweise an den Finanzierungsvorgaben geübt. Angemerkt wurde, dass bei der Einrichtung von Fonds eine längere Startphase erforderlich sei. Die nun zu beachtende Zwei-Jahres-Frist sei ungerechtfertigt, zumal der Mechanismus für die Korrektur der Ausgabenerklärung unklar wäre. Die Schwierigkeit, bei neuen Instrumenten den Mittelabfluss ex ante zu bestimmen, könnte Mitgliedstaaten von der Programmierung solcher Instrumente abhalten (D'Auria et al., 2012). Die zukünftig erforderliche separate Ex-ante-Bewertung für Finanzinstrumente stößt ebenfalls auf Kritik der Mitgliedstaaten. Aus deren Sicht unterliegt die Gesamtstrategie eines Operationellen Programms einer Ex-ante-Bewertung, die auch die Finanzinstrumente als Teil der Programmstrategie umfasst. Eine Sonderstellung der Finanzinstrumente wird somit nicht gesehen (D'Auria et al., 2012). Die Verschärfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme senkt aus Sicht der Mitgliedstaaten die Attraktivität der Finanzinstrumente für private Partner, wenn an diese die gleichen Anforderungen wie bei einer Zuschussgewährung gestellt werden (EU-COM, 2012c, S. 11).

Auch der Europäische Rechnungshof sah Problembereiche bei der Umsetzung der Finanzinstrumente (EuRH, 2012b, Ziffer 46-50). Insbesondere folgende Schwachstellen konnten aus Sicht des EuRH durch den ersten Verordnungsentwurf für 2014 bis 2020 nicht ausgeräumt werden:

- Unzulänglichkeit der Bestimmungen in Bezug auf die Hebelwirkung und den revolvingenden Mitteleinsatz
- Möglichkeit einer überhöhten Mittelzuweisung zu Finanzinstrumenten
- Möglichkeit einer ungerechtfertigten Vorzugsbehandlung des privaten Sektors
- Vielzahl von Fonds ohne ausreichende kritische Masse aufgrund der z. T. regionalisierten Programmplanung

Der EuRH sieht auch das Risiko, dass angesichts der Ausweitung der Anwendungsbereiche von Finanzinstrumenten die Kontrollsysteme für Monitoring und Überwachung nicht angemessen sind, beispielweise bezüglich des Angebots von derivativen oder strukturierten Finanzinstrumenten (EuRH, 2012b, Ziffer 50). Die EU-KOM hat einige dieser Hinweise in den ESIF-Verordnungsvorschlag, der letztlich durch den Rat und das Parlament verabschiedet wurde, aufgenommen. Auch in der Delegierten Verordnung wurden zahlreiche Hinweise aus den Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Aufgrund der Komplexität der Materie hat die EU-KOM für die Verwaltungsbehörden kürzlich einen Leitfaden („reference guideline“) zu den Finanzinstrumenten im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (GSR) 2014-2020 herausgegeben (EU-COM, 2014). Um dieses Regelwerk trotz ihrer Komplexität in die Praxis umzusetzen, bietet die EU-KOM in der neuen För-

derperiode umfangreiche technische Hilfen in Form einer technischen Hilfsplattform („Technical Assistance Platform – TAP“) an.<sup>51</sup>

Das Verhältnis zum Beihilferecht bleibt kompliziert, weil sich auch die Klärung der beihilferechtlichen Fragen als sehr komplex erwiesen hat. Dies ist zurückzuführen auf eine unzureichende Abstimmung zwischen GD Regio und GD Wettbewerb. So argumentieren Michie und Wislade (2011, S. 33), dass fast jedes Dokument der EU-KOM, das sich mit Finanzinstrumenten beschäftigt, die Notwendigkeit betont, die Beihilferegeln zu beachten, aber diese Regeln sich in der laufenden Periode 2007 bis 2013 als wenig geeignet erwiesen, um mit der verstärkten Anwendung von Finanzinstrumenten umzugehen. (Michie und Wislade, 2011, S. 33). Viele Verwaltungsbehörden in Deutschland präferieren daher beihilfefreie Finanzinstrumente oder solche, die einer Gruppenfreistellungsverordnung unterliegen (z. B. GBER, ABER).<sup>52</sup> Probleme existieren vor allem dort, wo es keinen umfassenden Bewertungsrahmen gibt, wie z. B. im Fall von JESSICA und den entsprechenden Stadtentwicklungsmaßnahmen. Die EU-KOM vertritt aber trotz der bestehenden Probleme die Auffassung, dass in der ESIF-Verordnung nicht das zukünftige EU-Beihilferecht geregelt werden kann. Dies ist sicher richtig, aber eine bessere Abstimmung der beiden Generaldirektionen ist auch nicht erkennbar. Kürzlich (7/2013) wurde vom Europäischen Rat eine Modifizierung der Beihilferegeln zur Allgemeinen Freistellung (GBER) verabschiedet. Die zum 31.12.2013 auslaufende Verordnung zur Gruppenfreistellung im Agrarbereich (ABER) wurde dagegen bis 30.06.2014 verlängert; eine neue Verordnung ist noch nicht verabschiedet, hat jedoch das Konsultationsverfahren bereits durchlaufen.

Zusammenfassend ist zwar das Bemühen der EU-KOM erkennbar, schon im Verordnungstext detailliertere Regelungen als in der Förderperiode 2007 bis 2013 festzulegen. Wie die Mitgliedstaaten in ihren Stellungnahmen betont haben, hängt eine abschließende Einschätzung in starkem Maß von der noch nicht verabschiedeten Finanzierungsverordnung und den Detailregelungen zur ESIF-Verordnung ab. Des Weiteren bleiben die Probleme, die mit der Einrichtung und Umsetzung von Finanzinstrumenten im „shared management“ existieren, teilweise weiterhin bestehen. Die Hürden für die Einrichtung eigener Instrumente werden – nicht zuletzt als Reaktion auf die Kritik des EuRH – höher gelegt. Des Weiteren ist die Frage, inwieweit die Horizontale Verordnung (bzw. die zugehörigen Rechtsakte) andere Umsetzungsbedingungen für Finanzinstrumente im ELER schaffen.

---

<sup>51</sup> Bisher (2007-2013) war die technische Hilfe lediglich für Finanzinstrumente im Rahmen der Initiativen JEREMIE (für Unternehmen), JESSICA (Stadtentwicklung) und JASMINE (Mikrokredite).

<sup>52</sup> GBER: General Block Exemption Regulation; ABER: Agricultural Block Exemption Regulation.

## 6.2 Finanzinstrumente in den Programmen für die Periode 2014 bis 2020

Die EU-KOM sieht einen breiten Rahmen für Finanzinstrumente vor. Sie versucht zudem, die eigenen, stark standardisierten Produkte („off-the-shelf“) stärker in der Praxis zu verankern. Daneben können landeseigene Finanzinstrumente angeboten werden, und es besteht auch die Möglichkeit, dass Verwaltungsbehörden selbst rückzahlbare Zuwendungen gewähren (Art. 38 (1) und (4) der ESIF-VO). Finanzinstrumente sind im KMU-Bereich möglich, wenn durch eine separate Ex-ante-Bewertung Marktversagen oder ein suboptimales Investitionsverhalten festgestellt wird. Auch im Bereich Energieeinsparung sind solche Instrumente sinnvoll, soweit die Projekte rentierbar sind. Wenn öffentliche Güter im Vordergrund stehen, sind auch aus Sicht der EU-KOM Zuschüsse besser geeignet (EU-COM, 2012b).

Auch für den ELER sieht die EU-KOM in ihrem Positionspapier Anwendungsbereiche, vor allem bei Wertschöpfungsketten, also bei Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Verarbeitern/Vermarktern (EU-COM, 2012b). Im einem Themenheft des ERND werden weitere Anwendungsmöglichkeiten aufgeführt, zum einen in der Investitionsförderung landwirtschaftlicher Betriebe und zum anderen in der Förderung der ländlichen Wirtschaft (ENRD, 2012b). Letzteres ist allerdings ein Förderbereich, der in den deutschen Programmen bislang nur eine marginale Rolle gespielt hat, sodass sich die Diskussionen vor allem auf die einzelbetriebliche Förderung im landwirtschaftlichen Sektor konzentrieren dürften. Interessante Ansätze könnten im Bereich von Mikrokrediten (z. B. max. 10.000 €) liegen, bei denen keine dinglichen Sicherheiten gefordert werden und die über ein sehr schlankes Antrags- und Bewilligungsverfahren zugeteilt werden könnten. Die Nachfrage nach derartigen Krediten dürfte vor allem bei Neugründungen oder jungen Unternehmen mit geringen Kapitalanforderungen liegen, die für Banken wegen des kleinen Kreditvolumens oftmals nicht interessant sind.

### 6.2.1 Planungen in den EFRE-Programmen

Zum Zeitpunkt der Durchführung der Experteninterviews (Anfang bis Mitte 2012) befanden sich die Bundesländer am Anfang ihrer Planungen für die Förderperiode 2014 bis 2020. Alle in die Befragung einbezogenen sechs Länder beabsichtigen eine Fortführung der bestehenden bzw. die Neueinrichtung von zusätzlichen Finanzinstrumenten, wobei im Wesentlichen der Unternehmensbereich im Förderfokus stehen soll. Weiterhin werden, gemessen am Finanzmitteleinsatz, überwiegend darlehensbasierte Finanzinstrumente angeboten, gefolgt von Risikokapitalfonds in unterschiedlichen Ausprägungen.

Weitere Überlegungen, Fonds aufzulegen, beziehen sich auf Themen wie Energieeffizienz/-einsparung, Städtebauförderung und Öffentlicher Personennahverkehr. Die Überlegungen sind in starkem Maße auch davon abhängig, wie die künftigen Kofinanzierungsmöglichkeiten aussehen werden.

Plattformangebote der EIB werden in Deutschland bislang nicht genutzt. Auch zukünftig sehen die Befragten diese Angebote kritisch, weil das Land förderpolitisch dann nicht mehr so sichtbar ist und die Angebote nicht maßgeschneidert auf die regional vorhandenen Probleme anwendbar sind. Die von der EU-KOM vorgesehene Attraktivitätssteigerung der Plattformangebote durch einen verringerten Kofinanzierungssatz dürfte nach Ansicht einzelner Befragter angesichts der schwierigen Haushaltslage allerdings doch teilweise zu Überlegungen führen, ob ein Angebot im Rahmen des Operationellen Programms vielleicht sinnvoll sein könnte. Der Schwerpunkt in den Operationellen Programmen wird gemäß deren Aussage allerdings weiterhin auf der Zuschussförderung liegen.

### 6.2.2 Mögliche Anwendungsbereiche im Rahmen von ELER/GAK

Grundsätzlich können bei den möglichen Anwendungsbereichen drei Kategorien von Investitionen unterschieden werden: (a) potenziell rentable einzelbetriebliche oder überbetriebliche Investitionen, (b) nicht rentable Investitionen zur Erfüllung gesetzlicher Auflagen und (c) nicht rentable Investitionen auf freiwilliger Basis. In der Praxis sind diese Kategorien oftmals vermischt, sodass beispielsweise bei Investitionsvorhaben landwirtschaftlicher Betriebe die Erfüllung obligatorischer Umweltauflagen, ästhetischer Wünsche und Rentabilitätsziele miteinander kombiniert werden.

Entscheidend für das Angebot von Finanzierungshilfen durch Revolvierende Fonds ist jedoch nicht die Rentabilität der damit finanzierten Investitionen, sondern der nicht anderweitig deckungsfähige Finanzmittelbedarf und die Rückzahlung der Finanzmittel bzw. zumindest eines Teils dieser Mittel. So kann es z. B. auch sinnvoll sein, Infrastrukturmaßnahmen von Kommunen zu finanzieren, wenn Marktversagen dazu führt, dass derartige sinnvolle Investitionen anderenfalls nicht durchgeführt werden können.

Idealerweise (Kategorie a) können jedoch Revolvierende Fonds angewendet werden, wenn mit dem Mitteleinsatz rentable Investitionen unterstützt werden, die zu Rückflüssen führen, sodass für neue Investitionsvorhaben eine dauerhafte Finanzierungsbasis geschaffen wird. Investitionsrückflüsse sind vor allem bei einzelbetrieblichen Vorhaben zu erwarten. Hierzu zählen folgende GAK- und ELER-Maßnahmen:

- Investitionen zur Modernisierung oder Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen und von entsprechenden Investitionen von Zusammenschlüssen von Landwirten (AFP; Art. 17 (1) c der neuen ELER-VO „Investitionen in materielle Vermögenswerte“)
- Investitionen zur Diversifizierung (FID; Art. 19 (1) b der neuen ELER-VO „Investitionen in die Schaffung und Entwicklung nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten“)
- Investitionen zur Förderung der Verarbeitung, Vermarktung und/oder Entwicklung von unter Anhang I des Vertrags fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse (V&V-Förderung; Art. 17 (1) b der neuen ELER-VO)

- Wasserwirtschaftliche Maßnahmen (Investitionen in wasserwirtschaftliche Infrastruktur, Hochwasserschutz, die über Gebühren oder Nutzungsbeiträge zurückfließen können) (Art. 17 (1) c der neuen ELER-VO)
- Investitionen in Basisinfrastruktur (z. B. zur Erzeugung erneuerbarer Energien und zu Energieeinsparungen sowie auch zur Breitbandversorgung) in wirtschaftlich starken und gut besiedelten Regionen (Art. 20 (1) b und c der neuen ELER-VO)
- Aufforstung, Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung, Mobilisierung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Forstförderung; Art. 21 (1) a und e der neuen ELER-VO)

Bei Investitionen in ländliche Infrastrukturen (gem. Art. 17 (1) c der neuen ELER-VO), die die Entwicklung, Modernisierung und Anpassung der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft betreffen (einschließlich der Erschließung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen, Flurbereinigung und Bodenverbesserung und der Versorgung mit und Einsparung von Energie und Wasser) können rentable Investitionen vertreten sein. In aller Regel dürfte der Rückfluss der Mittel nur sehr partiell oder über einen sehr langen Zeitraum eintreten.

Kategorie (b) enthält folgende Investitionsbereiche, die teilweise zur Schaffung von öffentlichen Gütern beitragen: Klimaschutz, Tierschutz, Gewässerschutz, etc. wobei

- nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von im Rahmen dieser Verordnung verfolgten Agrarumwelt- und Klimazielen (Art. 17 (1) d der neuen ELER VO), einschließlich des Erhalts der biologischen Vielfalt bei Arten und Lebensräumen sowie der Steigerung des Freizeitwerts eines Natura-2000-Gebiets oder eines sonstigen, im Programm festzulegenden Systems mit hohem Naturwert
- Tierschutzzahlungen im Rahmen dieser Maßnahme werden Landwirten gewährt, die sich freiwillig verpflichten, Vorhaben durchzuführen, die in einer oder mehreren Tierschutzverpflichtungen bestehen (Art. 33 (1) der neuen ELER-VO)
- Wasserwirtschaftliche Maßnahmen: Umweltverträgliche Bewirtschaftung der Wasserressourcen durch Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur und des Hochwasserschutzes als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums unter Berücksichtigung der Ziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie und der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (GAK-Rahmenplan 2013-2016)

In die Kategorie (c) fallen folgende Investitionsbereiche:

- Investitionen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung bzw. Investitionen zur Bereitstellung von Basisdienstleistungen (einschl. Breitbandversorgung in peripheren Regionen) und Dorferneuerung (ILE; Art. 20 (1) der neuen ELER-VO)
- Wasserwirtschaftliche Maßnahmen (Investitionen in wasserwirtschaftliche Infrastruktur, Hochwasserschutz, die nicht über Gebühren oder Nutzungsbeiträge zurückfließen) (Art. 17 (1) c der neuen ELER-VO)

- Nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von im Rahmen dieser Verordnung verfolgten Agrarumwelt- und Klimazielen (Art. 17 (1) d der neuen ELER VO)
- Tierschutzzahlungen im Rahmen dieser Maßnahme werden Landwirten gewährt, die sich freiwillig verpflichten, Vorhaben durchzuführen, die in einer oder mehreren Tierschutzverpflichtungen bestehen (Art. 33 (1) der neuen ELER-VO)

Investitionsbereiche der Kategorien (b) und (c) eignen sich nicht oder nur sehr begrenzt für die Nutzung von Revolvierenden Fonds, da ihnen als Kernvoraussetzung die Fähigkeit zur Rückzahlung der Finanzierungsmittel fehlt. Zwar könnte bei Investitionen in die landwirtschaftliche Infrastruktur (z. B. Flurbereinigung, Wegebau, Bodenverbesserung, wasserwirtschaftliche Infrastruktur) und auch in die ländliche Basisinfrastruktur (z. B. Breitbandversorgung im Rahmen von ILE) Rückflüsse generiert werden, aber diese würden vermutlich nur über sehr lange Zeiträume erfolgen, sodass der Fonds mittelfristig keine eigene Tragfähigkeit erreichen könnte. Allerdings könnten durch eine geschickte Kombination von mehr und weniger einträglichen Investitionen durchaus sinnvolle Fondslösungen erarbeitet werden.

Aus Sicht der Länder können einige Investitionsbereiche für Fondslösungen interessant sein, die im Rahmen der GAK nicht förderbar sind, wie z. B. Spezialtechnik im Außenbereich (vor allem im Gartenbau und im Bereich von Sonderkulturen). Auch Bewässerungstechniken können hier relevant sein. Ein Problem dürften allerdings die kritischen Massen sein, die für einen ökonomischen Einsatz von Finanzinstrumenten erforderlich sind.

Grundsätzlich ist zu prüfen, ob es im Rahmen des GAK-Gesetzes erlaubt ist, GAK-Bundesmittel für Revolvierende Fonds einzusetzen. Nach § 11 Abs. 1 GAKG sind „Beträge, die vom Zuwendungsempfänger zur Tilgung und Verzinsung erhaltener Darlehen oder zum Ausgleich der aufgrund übernommener Bürgschaften erstatteten Ausfälle gezahlt werden, ... vom Land anteilig an den Bund abzuführen.“ Dies würde de facto bedeuten, dass Revolvierende Fonds, die den Aufbau einer soliden Kapitalbasis anstreben, nicht mit GAK-Bundesmitteln finanziert werden sollten. Für diesen Zweck sollten – vorbehaltlich einer rechtlichen Prüfung – vielmehr ausschließlich EU- und Mittel vom Kapitalmarkt sowie ggf. Landmittel eingesetzt werden.

Konkrete Planungen für einen Revolvierenden Fonds mit ELER-Mitteln gibt es innerhalb Deutschlands derzeit nur in Brandenburg. Die Details sind noch nicht bekannt. Da sich an den Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft und an den Finanzmärkten keine gravierenden Veränderungen ergeben haben, liegt es allerdings nahe, dass die Planungsansätze zum Darlehensfonds aus den Jahren 2012/2013 inhaltlich und technisch keine großen Änderungen erfahren werden (siehe Kapitel 5.2).



### 6.3 Chancen und Schwierigkeiten der Einführung von Finanzinstrumenten im ELER

Die Einführung von Finanzinstrumenten gemäß den Vorgaben der ESIF-VO und der entsprechenden DVO bieten zusätzliche Möglichkeiten zur Förderung der Landwirtschaft und der Entwicklung ländlicher Räume. Allerdings sind bei der Planung eines Finanzinstrumentes die jeweils spezifischen regionalen Gegebenheiten zu berücksichtigen, die vor allem aus Finanzierungsdefiziten, der Förderhistorie, den institutionellen Rahmenbedingungen (vorhandene Verwaltungskapazität, Förderbanken, Infrastruktur der Geschäftsbanken) resultieren.

Zu den positiven Seiten (Chancen) gehören folgende Aspekte:

- Finanzinstrumente bzw. Revolvierende Fonds wären im ELER-Bereich neu. Grundsätzlich sollten neue Ansätze geprüft und zumindest pilotmäßig getestet werden, um die in diesen neuen Organisationsformen liegenden Chancen (und Risiken) besser kennenzulernen. Dabei ist es nicht notwendig, dass in allen Ländern und im Extremfall für jeden Investitionsbereich eigene Instrumente eingerichtet werden. Dies sollte sogar unbedingt vermieden werden, wenn Aspekte wie „kritische Masse“, „steile Lernkurve“ und „Interventionslogik“ berücksichtigt werden.
- Die Vergabe von Fördermitteln soll insgesamt besser begründet sowie rationaler (nachvollziehbarer) und transparenter gestaltet werden. Hierzu tragen die Regularien in den Verordnungstexten maßgeblich bei.
- Die Einführung von Finanzinstrumenten könnte eine Möglichkeit eröffnen, um schrittweise von der konventionellen Zuschussförderung wegzukommen bzw. diese alleine auf die Förderung der Bereitstellung öffentlicher Güter zu beschränken.

Schwierigkeiten könnten dagegen durch folgende Aspekte entstehen:

- Anforderungen der separaten Ex-ante-Bewertung: Diese Anforderungen dürften eigentlich kein grundsätzliches Problem darstellen, da generell auch im Rahmen der Erstellung eines EPLR (Art. 8 (1) der neuen ELER-VO) eine Ex-ante-Bewertung (gemäß Art. 55 der ESIF-VO) und eine SWOT-Analyse sowie eine Strategiebeschreibung durchgeführt werden müssen. Dabei sollten auch die Finanzierungsdefizite, zu deren Behebung Finanzinstrumente eingesetzt werden sollen, durch eine überzeugende Interventionslogik nachvollziehbar dargestellt werden.
- Gefahr von kostspieligen Doppelstrukturen: Nebeneinander von Fondsverwaltung und bisherigen Genehmigungs- und Verwaltungsstellen (z. B. Verbuchung, Monitoring, Controlling), wenn die bisherige Förderung nicht ganz eingestellt wird.
- Verfehlen von „kritischen Massen“: Durch vergleichsweise geringe Fondsvolumina auf Länderebene könnten erhebliche Verwaltungskosten entstehen, die zusätzlich zu den ohnehin weiter bestehenden Verwaltungskosten der „konventionellen Förderung“ zu tragen wären.



- In allen Ländern existieren weitgehend gut funktionierende Beratungs- und Verwaltungsstrukturen. Die Strukturen stellen ein wertvolles Kapital dar. Die derzeitige Förderpraxis beruht auf einem gut abgestimmten System aus dem Zusammenwirken von Geschäftsbanken, Förderbanken, Beratung/Betreuung und öffentlicher Verwaltung. Dadurch ergeben sich mehrfache Gegenchecks, die zu einer relativ sicheren Mittelvergabe führen.
- Die erprobten Abläufe könnten daher genutzt werden, um die Förderung im Rahmen des Systems zu verändern. Zum Beispiel könnten Standardförderungen eingestellt und nur noch besonders innovative Investitionen oder die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umweltschutz) durch Zuschüsse gefördert sowie die Durchführung von potenziell rentablen Investitionen durch öffentliche Bürgschaften abgesichert werden. Bereits mit dieser Veränderung würde im Vergleich zur aktuellen Förderpraxis eine wesentliche Veränderung in Richtung der von der EU-KOM vorgegebenen instrumentellen Ziele erreicht werden.
- Standardprodukte der EIB dürften in Deutschland kaum auf Interesse stoßen, weil deren Attraktivität angesichts eines gut funktionierenden Kapitalmarktes gering sein dürfte.

Schließlich hängt die Ausgestaltung und Durchführung von EPLR und Finanzinstrumenten von der Genehmigung durch die EU-KOM ab, und diese hat in der Vergangenheit „mit dem dicken Daumen“ genehmigt. Falls Finanzinstrumente künftig durch Förderinstitute verwaltet werden, die auch schon bisher mit ähnlichen Aufgaben im Rahmen der Förderung betraut waren, dürfte kaum eine Veränderung in der Genehmigungspraxis eintreten, falls diese nicht politisch gewollt ist (d. h. diese sich nicht in den Förderrichtlinien manifestieren).

### **Planungen im ELER-Bereich**

Aus dem vorher Ausgeführten ergibt sich, dass nur wenige Bundesländer überhaupt die Einführung von Finanzinstrumenten erwägen bzw. konkret planen. In der Förderperiode 2014 bis 2020 beabsichtigt lediglich das Land Brandenburg, Revolvierende Fonds einzusetzen (MIL, 2014). Diese sollen im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung in der Landwirtschaft zum Einsatz kommen. Da jedoch aufgrund der aktuellen Markt- und Zinslage keine Marktschwächen oder suboptimalen Investitionssituationen durch eine ex-ante-Evaluierung nachgewiesen werden können, werden zunächst keine Haushaltsmittel in Ansatz gebracht. Die inhaltliche Ausgestaltung des Fonds sowie deren Ex-ante-Evaluierung werden in Abhängigkeit von der Entwicklung der Investitions- und Finanzierungslage der landwirtschaftlichen Betriebe im Verlauf der Förderperiode operationalisiert.

## **6.4 Fazit**

Bislang liegen Erfahrungen mit Finanzinstrumenten bzw. Revolvierenden Fonds in Deutschland lediglich aus der gewerblichen Wirtschaft (EFRE) vor. Die angeführten Erfahrungen sind überwiegend positiv, wengleich teilweise massive Anpassungserfordernisse im Rechtsrahmen und in der Verlässlichkeit der rechtlichen Regelungen vorgetragen wurden (siehe Kapitel 4). Allerdings dürf-

te durch die umfangreiche Befassung des COCOF, der EU-KOM und der Länder mit diesen Fragen zwischenzeitlich wesentlich mehr Transparenz und Rechtsverbindlichkeit durch die neuen Legislativvorschläge geschaffen worden sein. Die Erfahrungen aus dem EFRE-Bereich sind jedoch nur sehr eingeschränkt auf den ELER-Bereich übertragbar, weil wesentliche Förderbereiche des EFRE, wie Innovationen, Hightech und Existenzgründungen im Agrarsektor und eingeschränkt auch bei den Kleinbetrieben, in ländlichen Räumen kaum existieren. Die Bereitstellung von Beteiligungskapital („venture capital“) ist im Agrarsektor noch nicht verbreitet.

Die für Finanzinstrumente relevanten Verordnungen (ESIF-VO, Delegierte Verordnung) tendieren dazu, dass der Verwaltungsaufwand für die Planung, Implementation, Durchführung und Abwicklung von Revolvierenden Fonds relativ groß sein wird (Ex-ante-Bewertung, Geschäftsplan, Monitoring und Kontrolle). Verwaltungsvereinfachungen als Folge des Fonds als Fördermittelempfänger dürfte es demnach nicht ergeben.

Die Finanzinstrumente in Form von Revolvierenden Fonds können eine sinnvolle Erweiterung der bestehenden Förderarchitektur in Deutschland darstellen. Da auch schon bisher die Programmkredite der Landwirtschaftlichen Rentenbank (LR) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) parallel zu anderen zuschussbasierten Förderinstrumenten angeboten und stark in Anspruch genommen werden, stellen Darlehen von Revolvierenden Fonds keine grundsätzliche Neuheit dar.

**Vorteile** der Nutzung von Revolvierenden Fonds können sich vor allem dadurch ergeben, dass Problembereiche, die bislang über die bestehenden Förderinstrumente nicht abgedeckt werden, speziell adressiert werden können. Das unabhängig von Haushaltsjahren agierende Fondsmangement kann zu einem stetigeren Förderangebot und Bewilligungsprozess beitragen. Zudem können EU-Mittel bei sehr knappen öffentlichen Haushalten durch die Einbeziehung anderer Ko-finanzierungsquellen (z. B. Kapitalmarkt) von den Ländern gebunden werden. Insbesondere bei stark standardisierten Produkten könnten günstige und relativ verwaltungseinfache Lösungen angeboten werden. Die höhere Unabhängigkeit der etablierten Fonds von kurzfristigen politischen Entscheiden kann das Förderangebot mitunter stabilisieren, was bei Investoren zu einem rationaleren Investitionsverhalten führen kann.<sup>53</sup> Die Haushalte der Länder können durch die Ko-finanzierung über den Kapitalmarkt entlastet werden, und die frei gewordenen Mittel können nun für andere Zwecke (z. B. Kindergartenplätze, Schulsanierung) genutzt werden.

Allerdings bestehen auch zahlreiche **Hemmnisse und Risiken** beim Einsatz von Finanzinstrumenten. Es ist zu befürchten, dass mit Doppelstrukturen der Verwaltungsaufwand insgesamt steigt und die potenziellen Fördermittelempfänger angesichts der Vielfalt der Fördermöglichkeiten überfordert werden (Stichwort „Förderdschungel“). Bei einer zunehmenden Nutzung von Finanzinstrumenten könnte das politische Gewicht der zuständigen Ministerien geschwächt werden, wenn als Folge davon das verfügbare Budget verringert wird und die Unabhängigkeit des Fonds-

---

<sup>53</sup> In einigen Ländern wurden seit 2007 einzelne Maßnahmen in Abhängigkeit von der Haushaltslage vorübergehend ausgesetzt.

managements den ministeriellen Einfluss schmälert. Die Kosten des Fondsmanagements, hohe Subventionswerte und mögliche Ausfälle können die Kapitalbasis des Fonds schnell reduzieren, sodass die angestrebte stabile Fördermittelgrundlage nicht erreicht wird.

Ein Systemwechsel von jährlich beschlossenen Zuschüssen (bisher) zu Finanzinstrumenten mit einem längerfristig gültigen Angebot an zinsgünstigen Darlehen (künftig) kann nicht in kurzer Zeit und schon gar nicht ad hoc erfolgen. Eine derartige Umstellung würde kurzfristig das mögliche Gesamtfördervolumen drastisch reduzieren, weil sowohl Darlehen als auch mögliche Bürgschaften oder Zuschüsse mit ihren gesamten Valuten aus den Fonds finanziert werden müssten. Bisher wurde in den Haushalten lediglich die Beihilfe verbucht, während vor 2007 sogar nur die jährlich anfallenden Zinsverbilligungen auf geförderte Kapitalmarktdarlehen (Bankdarlehen) valuiert wurden. Zudem sieht § 11 GAK-Gesetz („Rückzahlung und Verzinsung der Bundesmittel“) vor, dass vom Zuwendungsempfänger zurückfließende Beträge anteilig an den Bund abzuführen sind. Daher sind Revolvierende Fonds mit GAK-Mitteln schwer vorstellbar.



## 7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Da jede Förderungsart bestimmte Eigenschaften besitzt und im Hinblick auf die verschiedenen zu lösenden Probleme und Förderziele unterschiedliche Vor- und Nachteile aufweist, können Empfehlungen zu Finanzinstrumenten nicht genereller Natur sein. Die besonderen Verhältnisse in den Bundesländern und Regionen (Haushalt, Wirtschaftsstruktur und -entwicklung, Investitionsneigung bzw. -defizite, etc.) erfordern differenzierte Lösungsansätze. Folglich kann die Inanspruchnahme der EIB-Standardangebote in einen Fall (z. B. bei knappen Kofinanzierungsmitteln) sinnvoll sein, während im anderen Fall (z. B. bei ausreichenden nationalen Mitteln und spezifischen Problemlagen) ein individuelles, auf die besonderen Verhältnisse des Landes zugeschnittenes Förderangebot vorzuziehen sein dürfte.

### Schlussfolgerungen

Aus diesen Feststellungen lassen sich folgende Schlüsse für die Nutzung von Finanzinstrumenten im ELER- bzw. GAK-Bereich ziehen:

- Es besteht derzeit im deutschen Agrarsektor kein Bedarf an Finanzinstrumenten, weil die Versorgung mit Kapital im Gegensatz zu zahlreichen anderen EU-Mitgliedstaaten gut ist.
- Die hohe investive Förderung in vielen Bereichen des Agrarsektors (20 bis 40 %) und auch bei Investitionen zur Entwicklung ländlicher Räume (20 bis 25 %) dürften dazu führen, dass Instrumente, die im Wesentlichen lediglich auf eine Absicherung der Finanzierung von Investitionen abzielen, kaum eine Resonanz haben.
- Falls dennoch Finanzinstrumente eingeführt werden, dürften sie sich auf die Vergabe von verbilligten Darlehen und die Gewährung von Bürgschaften beschränken.
- Inwieweit das Förderkapital für die Endbegünstigten im Vergleich zu Marktkonditionen verbilligt wird bzw. werden kann, hängt stark von der nun obligatorischen separaten Ex-ante-Bewertung ab, die für jedes Finanzinstrument die inhaltliche Begründung und eine konsistente Interventionslogik liefern muss. Dies dürfte für viele Verwaltungsbehörden ein wesentliches Hemmnis darstellen, falls die inhaltliche Prüfung der EPLR auf EU-Ebene künftig hinsichtlich der strategischen Ziele verschärft wird.
- Auch das komplexe Regelwerk zu den Finanzinstrumenten dürfte in der Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung dazu führen, dass die Umsetzung dieses Instrumentes in Deutschland gering ist. Ausnahmen dürfte es nur dort geben, wo Länder nicht in der Lage sind, die erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel zur ELER-Förderung aus öffentlichen Haushalten aufzubringen.
- Dennoch ist festzuhalten, dass neue Finanzinstrumente zusätzliche Möglichkeiten der Förderung von potenziell rentablen Investitionen schaffen können. Vor allem bei knappen öffentlichen Kassen können Finanzinstrumente dazu beitragen, die nationale Mitfinanzierung und damit die Nutzung von ELER-Mitteln sicherzustellen. Da jedoch die Rückzahlungsverpflichtung nur bei potenziell rentablen Investitionen möglich ist, scheiden bereits zahlreiche Förderbereiche von einer Anwendung aus.

- Die Entstehung von Doppelstrukturen als Folge der Einrichtung von Fonds kann den gesamten Verwaltungsaufwand der Förderung deutlich erhöhen.

Daraus leiten wir folgende **Empfehlungen** ab:

- Die Einrichtung von Finanzinstrumenten für Investitionen im ELER- bzw. GAK-Bereich halten wir grundsätzlich für sinnvoll, wenn fehlende Haushaltsmittel die Nutzung von EU-Fördermitteln verhindern und so möglicherweise massive Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländer oder EU-Mitgliedstaaten entstehen.
- Alternativen zur bestehenden Förderlandschaft sollten getestet werden, um mögliche Vorteile und auch Nachteile empirisch erkennen zu können. Zuschüsse sollten aus Wettbewerbs- und Effizienzgründen auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern beschränkt werden. Für normale Investitionen sollte die Unterstützung im Bedarfsfall durch beihilfefreie Darlehens- und Bürgschaftsangebote erfolgen. Diese könnten bei potenziell rentierlichen Investitionen und Unternehmen mit Finanzierungsproblemen helfen, die Durchführung der Investitionen zu sichern.
- Der Einsatz von Finanzinstrumenten sollte zur Senkung der Management- und Verwaltungskosten durch kritische Größenordnungen (geringere Stückkosten) institutionell und personell möglichst konzentriert werden. Dies könnte auf der überregionalen Ebene eher erreicht werden, als wenn einzelne Anbieter auf Landesebene tätig werden. Die Landwirtschaftliche Rentenbank könnte mit sehr guter Bonität und mit ihrer langjährigen Erfahrung in der Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen überregional Finanzinstrumente anbieten. Die Rentenbank müsste für ihre Dienste von den relevanten Ländern entsprechend den Kosten vertragsmäßig entgolten werden. Diese Bündelungsfunktion könnte auch von einzelnen Förderinstituten der Länder übernommen werden, wenn sich einzelne Länder darauf einigen.
- Allerdings sind zentrale Lösungen immer auch mit Einschränkungen in der Gestaltungsfreiheit verbunden, sodass abzuwägen ist, wie sich die Kostenvorteile durch ein zentrales Fondsmanagement zu den Nachteilen durch die eingeschränkte individuelle Ausgestaltung verhalten.
- Nachdem Brandenburg ab 2014 einen revolvingierenden Darlehensfonds für den Agrarbereich auflegen will, sollte bei Bedarf ein offener und konstruktiver Informationsaustausch über Finanzinstrumente zwischen interessierten Ländern und Brandenburg organisiert werden.
- Bei Investitionen zur ländlichen Entwicklung außerhalb der Landwirtschaft (z. B. Existenzgründungen, innovative Investitionen) dürften teilweise Investitions- und Finanzierungsbedingungen vorliegen, die mit Teilen der gewerblichen Wirtschaft vergleichbar sind. Zum Beispiel könnte ein Mikrodarlehensfonds für Investitionen im Zusammenhang mit Existenzgründungen in ländlichen Räumen das Bedürfnis nach Finanzierung ohne Erfordernis von Sicherheiten bedienen. Hier sollte es aber nicht zu Doppelstrukturen mit EFRE/ESF kommen. Auch sollte auf bestehende Strukturen, wie z. B. Gründerzentren und Beratungsangebote, zurückgegriffen werden.

Gegenwärtig entstehen einige neue Ansätze zur Finanzierung von Investitionen, die jedoch weitgehend noch Versuchs- oder Pilotcharakter haben bzw. bisher noch kaum eine Relevanz im Zusammenhang mit ELER-/GAK-Förderinhalten besitzen. Dies sind z. B. Bürgeraktien (Regionalwert AG), Crowd-Ansätze über Internetplattformen und der Bereich des Mikrokredit-Lending. Der Erfolg dieser Ansätze ist teils davon abhängig, dass die Finanzierer weniger an einer hohen Rendite als an der Umsetzung einer bestimmten Idee („soziales Kapital“, z. B. zur Unterstützung von biologischem Anbau oder einer regionalen Produktion) interessiert sind und sich viele Akteure meist nur mit relativ kleinen Beträgen am Gesamtinvestment beteiligen. Diese Aspekte bringen es mit sich, dass derartige Finanzierungsansätze, vor allem für Nischenbereiche, relevant sind und ohne staatliche Unterstützung organisiert werden.

Staatlicherseits sollten diese Ansätze über Modellvorhaben getestet und wissenschaftlich begleitet werden. Entscheidend ist, dass die ausgewählten Vorhaben ein Erkenntnispotenzial beinhalten. Daher sollten möglichst keine exotischen Modelle oder Extremregionen ausgewählt werden, die wenig Potenzial für einen breiteren Einsatz in anderen Fällen oder Regionen beinhalten. Den Auswahlkriterien von Modellvorhaben ist daher größte Aufmerksamkeit zu widmen.





## 8 Literaturverzeichnis

- Alecke B, Meyer S (2012) Evaluierung der Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen, insbesondere mit Blick auf die Förderperiode 2014-2020 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Endbericht an den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen vorgelegt von GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen und MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH. Bremen. Internetseite Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen:  
[http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/Endbericht\\_Bremen\\_2012-11-25.pdf](http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/Endbericht_Bremen_2012-11-25.pdf)
- Atkinson S, Vyas L (2013) Financial Instruments – A Stock-taking Exercise: TA Survey Analysis. (Final Report). Internetseite European Commission:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/doc/20130621\\_ta\\_survey\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/doc/20130621_ta_survey_en.pdf).  
Stand 9.10.2013
- Bartelt D, Theil A (2012) Crowdfunding – Der neue Weg für private, öffentliche und unternehmerische Förderung in der Kultur- und Kreativwirtschaft. Internetseite co:funding:  
<http://www.cofunding.de/Site-Service-Top/Service/Publikationen.html>. Stand 13.2.2014
- BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (2011) Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Modellvorhaben Stadtentwicklungsfonds in Brandenburg. Internetseite BBSR:  
[http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Stadtentwicklungsfonds/MV\\_\\_Brandenburg.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Stadtentwicklungsfonds/MV__Brandenburg.html). Stand 18.11.2011
- Belitz H, Lejpras A (2012) Innovationsfinanzierung im Mittelstand: Zugang zu Krediten erleichtern. DIW Wochenbericht Nr. 49/2012. Internetseite Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.:  
[http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.412544.de/12-49-4.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.412544.de/12-49-4.pdf).  
Stand 7.1.2014
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2013a) Deutsche Innovationspartnerschaft Agrar (DIP). Internetseite Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung:  
[http://www.ble.de/DE/03\\_Forschungsfoerderung/01\\_Innovationen/03\\_DIP/InnovationsfoerderungDIP\\_node.html](http://www.ble.de/DE/03_Forschungsfoerderung/01_Innovationen/03_DIP/InnovationsfoerderungDIP_node.html). Stand 25.10.2013a
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2013b) Innovationsförderung. Internetseite Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung:  
[http://www.ble.de/DE/03\\_Forschungsfoerderung/01\\_Innovationen/02\\_Rentenbank/Innovationsfoerderung-Rentenbank\\_node.html](http://www.ble.de/DE/03_Forschungsfoerderung/01_Innovationen/02_Rentenbank/Innovationsfoerderung-Rentenbank_node.html). Stand 25.10.2013b
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013) Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe – Wirtschaftsjahr 2011/12  
<http://www.bmelv-statistik.de/de/testbetriebsnetz/buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft/>.  
Stand 22.2.2013
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012a) Programm zur Innovationsförderung. Internetseite Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung:  
[http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/03\\_Forschungsfoerderung/01\\_Innovationen/ProgrammInnovationsfoerderung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/03_Forschungsfoerderung/01_Innovationen/ProgrammInnovationsfoerderung.pdf?__blob=publicationFile). Stand 25.10.2013a
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012b) Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2012-2015; Sonderrahmenplan: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009-2025). Bonn

- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung, Hrsg. (2011) Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Bonn. Internetseite BMVBS-Online-Publikation Nr. 14/2011:  
[http://www.immo.tu-dortmund.de/cms/EIBURS/Medienpool/Literatur/SEF\\_Deutschland\\_DL\\_ON142011.pdf](http://www.immo.tu-dortmund.de/cms/EIBURS/Medienpool/Literatur/SEF_Deutschland_DL_ON142011.pdf). Stand 21.1.2013
- Bornemann H, Breuer A, Rautenberg R, Winter M (2010) Umsetzung des Ziels "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014-2010. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie durch die Prognos AG. Internetseite BMWi:  
<http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/umsetzung-ziel-regionale-wettbewerbsfaehigkeit-und-beschaeftigung,property=pdf,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand 7.9.2010
- Bötel A, Binnewies C, Dautzenberg K (2013) Evaluation RWB-EFRE 2007-2013: Thematische Studie zur Konzeption neuer Finanzierungsinstrumente. Studie im Auftrag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg. Internetseite Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung:  
[http://www.rwb-efre.baden-wuerttemberg.de/doks/Studien%20Ramboll/final\\_Endbericht\\_Finanzierungsstudie%20RMC.pdf](http://www.rwb-efre.baden-wuerttemberg.de/doks/Studien%20Ramboll/final_Endbericht_Finanzierungsstudie%20RMC.pdf). Stand 8.1.2014
- CEPS, Center for European Policy Studies und IEEP, Institute for European Environmental Policy (2012) The implications for the EU and national budgets of the use of innovative financial instruments for the financing of EU policies and objectives. Study for the European Parliament, Policy Department Budgetary Affairs. Internetseite European Parliament:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=76312>. Stand 15.10.2012
- COCOF, Committee of the Coordination of the Funds (2007) Financial Engineering in the 2007-13 programming period. COCOF/07/0018/01-EN (final version). Internetseite European Commission:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2007/cocof\\_07\\_0018\\_01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2007/cocof_07_0018_01_en.pdf)  
Stand 12.2.2013
- Creditreform, Creditreform Rating Agentur (2012) Externe und interne Ratings: Finanzkommunikation und Erfolgsfaktoren eines guten Ratings. Internetseite Creditreform Rating AG:  
[http://www.creditreform.de/website/Dortmund/Advanced/Downloads/Eigene\\_Downloads/Bankengespraech\\_Creditreform\\_RatingAG.pdf](http://www.creditreform.de/website/Dortmund/Advanced/Downloads/Eigene_Downloads/Bankengespraech_Creditreform_RatingAG.pdf). Stand 1.8.2013
- D'Auria R, Guido M, Cardini G, Venceslai G (2012) Future Rules on Financial Instruments EAFRD 2012-2020 (Konferenzbeitrag Facilitating access to finance for rural micro-enterprises in Riga). Internetseite Laukutikls (Latvian Rural Network):  
[http://www.laukutikls.lv/pielikumi/3122\\_mario-guido.pdf](http://www.laukutikls.lv/pielikumi/3122_mario-guido.pdf). Stand 12.10.2012
- Deloitte, Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2012) Finanzierung im Mittelstand. Internetseite Deloitte:  
[https://www.deloitte.com/assets/Dcom-Germany/Local%20Assets/Documents/13\\_FocusOn/Mittelstand/2012/MS\\_Finanzierung\\_Mittelstand\\_Studie.pdf](https://www.deloitte.com/assets/Dcom-Germany/Local%20Assets/Documents/13_FocusOn/Mittelstand/2012/MS_Finanzierung_Mittelstand_Studie.pdf). Stand 7.1.2014
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2013) Preise: Verbraucherpreisindizes für Deutschland – Lange Reihen abt 1948-Oktober 2013. Internetseite Statistisches Bundesamt:  
[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Verbraucherpreise/VerbraucherpreisindexLangeReihenPDF\\_5611103.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Verbraucherpreise/VerbraucherpreisindexLangeReihenPDF_5611103.pdf?__blob=publicationFile). Stand 11.11.2013
- DG Agri (2013) Questions & Answers on Financial Instruments – follow-up from the RDC meeting on 20/02/2013. Protokoll

- DG Regio (2011) Financial Engineering Instruments Implemented by Member States with ERDF Contributions (Article 44 of Council Regulation No 1083/2006). Programming Period 2007-2013. Synthesis Report Situation as at 31 December 2010. Brüssel. Stand 8.2.2012
- DLA Piper und EIB, European Investment Bank (2010) Verwendung von EFRE-Mitteln im Rahmen von JESSICA-Fonds. Themenpapier zum rechtlichen Umfeld. Internetseite EIB: <http://www.eib.org/attachments/documents/jessica-legal-study-germany-de.pdf>. Stand 11.10.2011
- DSGV, Deutsche Sparkassen und Giroverband (2012) EU entwickelt Finanzinstrumente für 2014 bis 2020. Internetseite Deutsche Sparkassen- und Giroverband: <http://europaservice.dsgv.de/europa-aktuell/EA120401.html>. Stand 13.3.2014
- Elbe S, Langguth R (2010) Alternative Finanzierungsinstrumente – Konzeptionelle Ansätze und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung. Endbericht zum Modellvorhaben der Raumordnung im Auftrag des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Internetseite Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_601318/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/AlternativeFinanzierungsinstrumente/03\\_\\_Ergebnisse.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_601318/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/AlternativeFinanzierungsinstrumente/03__Ergebnisse.html). Stand 3.2.2012
- Elbe S, Langguth R (2011) Regionalbudgets und Regionalfonds: Finanzierungsinstrumente für aktive Regionen – Beispiele und Handlungsempfehlungen. Ein Projekt des Forschungsprogramms "Modellvorhaben der Raumordnung" (MORO) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Internetseite Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_21918/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/AlternativeFinanzierungsinstrumente/leitfaden\\_\\_110830,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/leitfaden\\_110830.pdf](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21918/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/AlternativeFinanzierungsinstrumente/leitfaden__110830,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/leitfaden_110830.pdf). Stand 24.1.2012
- ENRD, European Network for Rural Development (2012a) Finanzinstrumente für die ländliche Entwicklung: neue Möglichkeiten zur Bewältigung der Wirtschaftskrise. EU-Magazin Ländlicher Raum – Zeitschrift des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums., H. 13. Belgien. Internetseite European Network for Rural Development: <http://enrd.ec.europa.eu>
- ENRD, European Network for Rural Development (2012b) Rural development financial instruments: New opportunities to tackle the economic crisis (EU Rural Review N° 13). Internetseite ERND: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=69D9962A-A9D5-5298-0AB7-C4B02470D0B5](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=69D9962A-A9D5-5298-0AB7-C4B02470D0B5). Stand 19.11.2012b
- ENRD, European Network for Rural Development (2012c) Final Report on the ENRD Rural Entrepreneurship Thematic Initiative: Rural Finance. Internetseite ENRD: [http://www.reseaurural.fr/files/rapport\\_final\\_outils\\_de\\_financement.pdf](http://www.reseaurural.fr/files/rapport_final_outils_de_financement.pdf). Stand 12.10.2012c
- EU-COM, European Commission (2011a) Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006. COCOF\_10-0014-04-EN. Internetseite European Commission: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/cocof\\_guidance\\_note3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/cocof_guidance_note3_en.pdf). Stand 13.2.2014a
- EU-COM, European Commission (2011b) Financial Engineering Instruments Implemented by Member States with ERDF Contributions (Article 44 of Council Regulation No 1083/2006) – Programming Period 2007-2013 – Synthesis Report: Situation as at 31 December 2010

- EU-COM, European Commission (2011c) Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006.(COCOF\_10-0014-05-EN)
- EU-COM, European Commission (2011d) Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006.(COCOF\_10-0014-05-EN)
- EU-COM, European Commission (2011e) Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006.(COCOF\_10-0014-05-EN)
- EU-COM, European Commission (2012a) Elements related to a proposed delegated act and implementing act referred to in the Common Provisions Regulation concerning financial instruments (Title IV), Fiche no 12. Internetseite [www.saarland.de](http://www.saarland.de):  
[http://www.saarland.de/dokumente/thema\\_strukturfondsfoerderung/12Fiche\\_12\\_Financial\\_Instruments.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/thema_strukturfondsfoerderung/12Fiche_12_Financial_Instruments.pdf). Stand 15.10.2012a
- EU-COM, European Commission (2012b) Financial Instruments – Overview of the Delegations' Comments on CPR Regulation. Internetseite EU-COM:  
<http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=30&ved=0CGsQFjAJOBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.eufunds.bg%2Fdocument%2F2954&ei=qAR4UNjPlsTZtAa6-4DADg&usg=AFQjCNHBuMaX6Zq574IHtsJCSWNFvbstCQ&sig2=u-hy95sQF5sZCDQ6YevfcQ&cad=rja>. Stand 12.10.2012b
- EU-COM, European Commission (2012c) Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Germany for the period 2014-2020. Brüssel
- EU-COM, European Commission (2013a) Base rates for the 27 Member States (from 1.7.2008 to 30.06.2013). Internetseite Europäische Kommission:  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/base\\_rates\\_eu27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf). Stand 1.8.2013a
- EU-COM, European Commission (2013b) Consultation Document: Crowdfunding in the EU – Exploring the added value of potential EU action (3.10.2013). Internetseite European Commission:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2013/crowdfunding/docs/consultation-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/crowdfunding/docs/consultation-document_en.pdf). Stand 7.1.2014b
- EU-COM, European Commission (2013c) Draft Working Document on Financial Instruments – Rural Development Committee – 20/02/2013
- EU-COM, European Commission (2013d) MS Experts Group Meeting 17 June: General Comments (Protocol)
- EU-COM, European Commission (2013e) Fiche No 29 – Draft Delegated Act Based on fiches no 10, 11, 17B, 17D, 17F, 17G, 18, 19, 24B, 25 – VERSION 1 – 10 December 2013. Internetseite European Commission:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/preparation/fiche29\\_draft\\_delegated\\_act\\_2013\\_12\\_10.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/fiche29_draft_delegated_act_2013_12_10.pdf). Stand 10.2.2014e
- EU-COM, European Commission (2013f) Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Fund – Programming period 2007-2013; Situation as at 31 December 2012 (COCOF\_13-0093-00-EN). Internetseite European Commission:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/doc/summary\\_data\\_fei\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/doc/summary_data_fei_2012.pdf). Stand 13.2.2014 f.
- EU-COM, European Commission (2013g) State aid control in the context of Rural Development during the 2007-2013 planning period and transitional aspects in respect of 2014 (Guidance Document, 25.09.2013)

- EU-COM, European Commission (2014) Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 – A short reference guide for Managing Authorities. Version 14/02/2014. Brussels
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010) Mitteilung der Kommission EUROPA 2020 Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM (2010) 2020 endgültig. Internetseite Europäische Kommission:  
<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>. Stand 23.9.2011
- EU-KOM, Europäische Kommission (2011a) Finanzinstrumente in der EU-Kohäsionspolitik: Monitoring und Berichterstattung verbessert. Pressemitteilung der Europäischen Kommission. Internetseite Europäische Kommission: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1527\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1527_de.htm). Stand 13.2.2014a
- EU-KOM, Europäische Kommission (2011b) Leitfaden für die Finanzierungsinstrumente gemäß Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. (COCOF 10\_0014\_04\_DE vom 21.2.2011). Internetseite Österreichischen Raumordnungskonferenz:  
[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/2.EU-SF\\_in\\_OE\\_07-13/2.9\\_Rechtsgrundlagen/6.COCOF/COCOF\\_10\\_0014\\_04-DE\\_Financial\\_Engineering\\_FINAL\\_\\_2011-02-21\\_.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/2.EU-SF_in_OE_07-13/2.9_Rechtsgrundlagen/6.COCOF/COCOF_10_0014_04-DE_Financial_Engineering_FINAL__2011-02-21_.pdf). Stand 1.9.2011b
- EU-KOM, Europäische Kommission (2012) Etablierung eines Revolvierenden Fonds im Entwicklungsplan für den ländliche Raum Brandenburgs und Berlins 2007 bis 2013 (EPLR); Antwort der EU-KOM auf eine Anfrage des Landes Brandenburg. Brief vom 25.06.2012
- EU-KOM, Europäische Kommission (2014) Delegierte Verordnung (EU) NR. 480/2014 der Kommission vom 3.3.2014 zur Ergänzung der ESIF-VO (EU) Nr.1303/2013; Amtsblatt der Europäischen Union vom 13.5.2014
- EU-KOM, Europäische Kommission (2014a) Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 der Kommission vom 28. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Einzelheiten betreffend die Übertragung und Verwaltung von Programmbeiträgen, die Berichterstattung über Finanzinstrumente. Amtsblatt der Europäischen Union vom 29.07.2014
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2012a) Finanzierungsinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV) (Sonderbericht Nr. 2/2012. Internetseite Europäischer Rechnungshof:  
<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/13228732.PDF>. Stand 15.10.2012a
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2012b) Stellungnahme Nr. 7/2011 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (2012/C 47/01). Internetseite Europäischer Rechnungshof:  
<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/12284731.PDF>. Stand 25.2.2012b
- Eurostat und Statistisches Amt der Europäischen Union (2013) Arbeitslosenquote des Euroraums bei 12,1% – EU28 bei 10,9%. Pressemitteilung Euroindikatoren 179/2013 vom 29.11.2013. Internetseite Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-29112013-AP/DE/3-29112013-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-29112013-AP/DE/3-29112013-AP-DE.PDF). Stand 13.1.2014

- FIRU, Forschungs und Informationsgesellschaft für Fach und Rechtsfragen der Raum und Umweltplanung mbH (2010) Gemeindeentwicklungsfonds Saarland. Machbarkeitsstudie für die Europäische Investitionsbank (EIB). Internetseite EIB:  
[http://www.eib.org/attachments/jessica\\_evaluation\\_study\\_saarland\\_de.pdf](http://www.eib.org/attachments/jessica_evaluation_study_saarland_de.pdf).  
Stand 10.2.2012
- Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH (2010) Gemeindeentwicklungsfonds Saarland. Machbarkeitsstudie für die Europäische Investitionsbank (EIB). Internetseite EIB:  
[http://www.eib.org/attachments/jessica\\_evaluation\\_study\\_saarland\\_de.pdf](http://www.eib.org/attachments/jessica_evaluation_study_saarland_de.pdf).  
Stand 10.2.2012
- Forstner B, Bergschmidt A, Dirksmeyer W, Ebers H, Fitschen-Lischewski A, Margarian A, Heuer J (2009) Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 : Länderübergreifender Bericht. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut:  
[http://literatur.vti.bund.de/digbib\\_extern/dn049047.pdf](http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/dn049047.pdf). Stand 20.9.2011
- Forstner B, Grajewski R (2013a) Finanzinstrumente: Protokoll des Gesprächs des Thünen-Institutes mit der Landwirtschaftlichen Rentenbank am 15.10.2013. Telefoninterview vom 15.10.2013
- Forstner, B. und Grajewski, R. (2013b): Finanzinstrumente – Leitfadengestützte Telefoninterviews mit VertreterInnen von Länderministerien, Förderbanken und Zahlstelle in den Jahren 2011 und 2012. 2011/2012.
- Frerichs A, Schumann M (2013) Einsatzpotenziale von Firmenkundenfinanzierungsinstrumenten im Peer-to-Peer-Banking, Arbeitsberichte des Instituts für Wirtschaftsinformatik, Professur für Anwendungssysteme und E-Business, Universität Göttingen, 1/2013. Internetseite Georg-August-Universität Göttingen:  
<https://www.uni-goettingen.de/de/arbeitsberichte/67744.html>
- IB-SH, Investitionsbank Schleswig-Holstein (2013) EFRE-Seed- und Start-up-Fonds Schleswig-Holstein. Internetseite Investitionsbank Schleswig-Holstein:  
<http://www.ib-sh.de/wirtschaft-technologie/eigenkapital-erhoehen/efre-seed-und-start-up-fonds-schleswig-holstein/>. Stand 1.8.2013
- Käser-Erdtracht J, Banke K (2011) Halbzeitbewertung zum Operationellen Programm des Freistaates Thüringen für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2007 bis 2013 – Kurzstudie Finanzierungsinstrumente der Existenzgründungsförderung. Studie von Ramboell im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Internetseite Freistaat Thüringen:  
[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/esf/aktuelles/teilbericht\\_4\\_kurzstudie\\_zu\\_finanzierungsinstrumenten\\_\\_\\_anhang.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/esf/aktuelles/teilbericht_4_kurzstudie_zu_finanzierungsinstrumenten___anhang.pdf). Stand 21.6.2011
- Keuper F, Puchta D (2008) Vorwort des Sammelbandes. In: Keuper, F. und Puchta, D. (Hrsg.): Strategisches Management in Förderbanken. Wiesbaden
- Leßmann C, Ragnitz J, Schirwitz B, Thum M (2008) Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik. Gutachten im Auftrag der Sächsischen Aufbaubank (SAB). ifo Dresden Studien, H. 44. Dresden. Internetseite ifo Institut für Wirtschaftsforschung:  
[http://tu-dresden.de/die\\_tu\\_dresden/fakultaeten/fakultaet\\_wirtschaftswissenschaften/cepe/dateien/publications/thum/ifo%20Dresden%20Studie%2044.pdf](http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/fakultaet_wirtschaftswissenschaften/cepe/dateien/publications/thum/ifo%20Dresden%20Studie%2044.pdf)
- LR, Landwirtschaftliche Rentenbank (2012) Wie wird der Sollzinssatz nach dem Risikogerechten Zinssystem (RGZS) ermittelt? Internetseite Landwirtschaftliche Rentenbank:  
[http://www.rentenbank.de/cms/dokumente/10013159\\_296910/fafae41e/RGZS\\_Merkblatt.pdf](http://www.rentenbank.de/cms/dokumente/10013159_296910/fafae41e/RGZS_Merkblatt.pdf)  
Stand 14.2.2014

- LR, Landwirtschaftliche Rentenbank (2013a) Förderangebote. Internetseite Landwirtschaftliche Rentenbank: <http://www.rentenbank.de/cms/ziel/263068/DE/Foerderangebote.html>. Stand 25.10.2013a
- LR, Landwirtschaftliche Rentenbank (2013b) Geschäftsbericht 2012. Internetseite Landwirtschaftliche Rentenbank: [http://www.rentenbank.de/cms/dokumente/10011463\\_262605/54ab2568/GB%202012%20Internetversion.pdf](http://www.rentenbank.de/cms/dokumente/10011463_262605/54ab2568/GB%202012%20Internetversion.pdf). Stand 5.11.2013b
- Meyer S, Aßmann B, Toepel K (2013) Innovative Finanzierungsinstrumente in Berlin: Ergebnisse der Unternehmensförderung für revolutionäre Instrumente im EFRE-Programm – Vertiefende Bewertung 2012. Internetseite BerlinOnline Stadtportal GmbH & Co. KG: [http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-strukturfonds/aktuelles/vertiefende\\_bewertung\\_finanzinstrumente.pdf?start&ts=1380279421&file=vertiefende\\_bewertung\\_finanzinstrumente.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-strukturfonds/aktuelles/vertiefende_bewertung_finanzinstrumente.pdf?start&ts=1380279421&file=vertiefende_bewertung_finanzinstrumente.pdf). Stand 28.11.2013
- Meyer S, Biermann N (2010) Evaluation NRW/EU.Mikrodarlehen. Operationelles Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007-2013 (EFRE des Landes Nordrhein-Westfalen. Internetseite Wirtschaftsministerium: [http://www.ziel2.nrw.de/O\\_2\\_Aktuelles/00\\_Newsmedia/Evaluation\\_NRW\\_EU\\_Mikrodarlehen\\_2010.pdf](http://www.ziel2.nrw.de/O_2_Aktuelles/00_Newsmedia/Evaluation_NRW_EU_Mikrodarlehen_2010.pdf). Stand 29.6.2011
- Michie R, Wislade F (2011) Between Scylla and Charybdis: Navigating financial engineering instruments through structural funds and state aid requirements (IQ-Net Thematic Paper No. 29 (2)). Internetseite European Policies Research Centre: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net\\_Reports%28Public%29/Thematic\\_Paper29%282%29Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports%28Public%29/Thematic_Paper29%282%29Final.pdf). Stand 12.10.2012
- MIL, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2014): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins 2014 – 2020, Stand 2. Juli 2014. Internetseite Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft: [http://www.eler.brandenburg.de/media\\_fast/4055/EPLR%20BB\\_BE\\_02072014.pdf](http://www.eler.brandenburg.de/media_fast/4055/EPLR%20BB_BE_02072014.pdf). Zitiert am 20.09.2014.
- MLU, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (2010) Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt (EPLR) Förderzeitraum 2007-2013. Stand 20.09.2010. Magdeburg. Stand 1.8.2013
- Möthe A (2014) Strombergs Filmfinanzierung: "Das schafft nur der Papa". Internetseite Handelsblatt: <http://www.handelsblatt.com/finanzen/boerse-maerkte/anlagestrategie/strombergs-filmfinanzierung-das-schafft-nur-der-papa/9489946.html>. Stand 28.2.2014
- Mußhoff O, Hirschauer N (2013) Modernes Agrarmanagement: Betriebswirtschaftliche Analyse – und Planungsverfahren. München
- Noev N (2011) Finanzierungsinstrumente für die ländliche Entwicklung. Vortrag auf der 6. Europäischen Jahresfachkonferenz EU-Fonds 2011 vom 28. bis 30. März in Berlin
- Perridon L, Steiner M (1993) Finanzwirtschaft der Unternehmung (7. Auflage). München
- Plöhn C, Jacob A (2010) Nachhaltigkeit in der Fördermittelvergabe: erste Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Die Wohnungswirtschaft 2010, H. 11, S. 24-26. Internetseite TU Dortmund: [http://www.immo.tu-dortmund.de/cms/EIBURS/Medienpool/Literatur/JESSICA\\_in\\_Deutschland\\_erste\\_Stadtentwicklungsfonds\\_vor\\_der\\_Umsetzung.pdf](http://www.immo.tu-dortmund.de/cms/EIBURS/Medienpool/Literatur/JESSICA_in_Deutschland_erste_Stadtentwicklungsfonds_vor_der_Umsetzung.pdf). Stand 21.1.2013
- Prognos (2011) Evaluierung des Operationellen Programms EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013 bzw. des Zukunftsprogramms Wirtschaft (ZPW). Endbericht. Internetseite Wirtschaftsministerium: <http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/1021634/publicationFile/EndberichtEvaluierungLang.pdf>. Stand 11.1.2012.

- Prognos (2012) Stand und Perspektiven der EFRE-Förderung in Bayern. Zwischenevaluation des Operationellen Programms des EFRE im Ziel RWB Bayern 2007-2013, im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie. Internetseite Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie:  
[http://www.stmwivt.bayern.de/EFRE/\\_Downloads/Wettbewerbsfaehigkeit\\_Beschaeftigung/Stand\\_und\\_Perspektiven\\_der\\_EFRE\\_Foerderung\\_in\\_Bayern\\_Zwischenevaluation.pdf](http://www.stmwivt.bayern.de/EFRE/_Downloads/Wettbewerbsfaehigkeit_Beschaeftigung/Stand_und_Perspektiven_der_EFRE_Foerderung_in_Bayern_Zwischenevaluation.pdf).  
Stand 18.6.2012
- Puchta D (2008) Von einem Unternehmensmodell zu einem Modellunternehmen – Verselbständigung und strategische Neuausrichtung der Investitionsbank Berlin (IBB). In: Keuper, F. und Puchta, D. (Hrsg.): Strategisches Management in Förderbanken. Wiesbaden. S. 3-60
- Rost V (2008) Aufbau und Funktion revolvierender Fonds im ELER – ein Praxisbeispiel aus Sachsen-Anhalt. (Vortrag beim zweiten Bund-Länder-Treffen der ILE- und LEADER-Referenten am 8.-9. Oktober 2008 in Naumburg.). Internetseite Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume:  
[http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de//fileadmin/sites/ELER/Dateien/05\\_Service/Veranstaltungen/2008/ILE\\_Leader/Rost\\_Praesent.\\_ELER-Darlehensfondsgekuerzt.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de//fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Veranstaltungen/2008/ILE_Leader/Rost_Praesent._ELER-Darlehensfondsgekuerzt.pdf).  
Stand 1.9.2011
- Sachsen-Verbindungsbüro Brüssel (2013) Chancen und Risiken liegen bei Finanzinstrumenten eng beieinander. Internetseite Sachsen-Verbindungsbüro Brüssel:  
<http://www.wib.sachsen.de/9107.htm>. Stand 1.8.2013
- Schneidewind P, Radzyner A, Hahn M, Gaspari E, Michie R, Wishblade F (2013) Financial Engineering Instruments in Cohesion Policy. Internetseite Europäisches Parlament:  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495870/IPOL-REGI\\_ET%282013%29495870\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495870/IPOL-REGI_ET%282013%29495870_EN.pdf). Stand 13.2.2014
- Schwab O (2012) Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of cohesion policy 2007-2013, Year 2 – 2012, Task 1: Financial engineering – Germany (Version:Final). A report to the European Commission, DG Regional Policy. Internetseite European Commission:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert\\_innovation/2012\\_synt\\_rep\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2012_synt_rep_de.pdf). Stand 13.2.2014
- Skubowius A, Krawczyk O (2009) Potenzialstudie zur Einrichtung eines regionalen Stadtentwicklungsfonds für die Region Hannover im Rahmen der JESSICA Initiative. Gutachten des NIW Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. im Auftrag der hannoverimpuls GmbH. Internetseite NIW:  
[http://www.niw.de/uploads/pdf/publikationen/Potenzialanalyse\\_JESSICA\\_09.pdf](http://www.niw.de/uploads/pdf/publikationen/Potenzialanalyse_JESSICA_09.pdf).  
Stand 18.11.2011
- Spence J, Smith J, Dardier P (2012) Overview of financial instruments used in the EU multiannual financial framework period 2007-2013 and the Commission Proposals for 2014-2020. Study for the European Parliament, Policy Department Budgetary Affairs. Internetseite European Parliament:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/budg/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=73151>. Stand 15.10.2012
- steria mummert consulting, Prognos, NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung und genderbüro (2010) Halbzeitbewertung der Interventionen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung im Land Niedersachsen in der Förderperiode 2007-2013 (Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Internetseite MW:  
<http://www.mw.niedersachsen.de/download/53726>. Stand 29.6.2011



- Tetsch F (2011) Förderung von Regionen durch die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". In: Elbe, S. und Langguth, F. (Hrsg.): Finanzierung regionaler Entwicklung – Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen. S. 9-27
- TMLNU, Thüringer Ministerium für Landwirtschaft Naturschutz und Umwelt (2010) Förderinitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen 2007 – 2013 (FILET): Kreditfond – Revolvierender Fond (Begleitausschuss FILET 15.06.2010). Internetseite Thüringer Staatskanzlei: [http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmlnu/themen/landwirtschaft/filet/fuenfter\\_bga/bga\\_filet\\_revfond\\_vortrag\\_jun10.ppt](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmlnu/themen/landwirtschaft/filet/fuenfter_bga/bga_filet_revfond_vortrag_jun10.ppt). Stand 1.8.2013
- vdb, Verband deutscher Bürgschaftsbanken e. V. (2013) Zukunft sichern 2012 – Die deutschen Bürgschaftsbanken. Internetseite Verband deutscher Bürgschaftsbanken e.V.: [http://www.vdb-info.de/media/file/2806.VDB-Verbandsbericht\\_2012\\_WEB.pdf](http://www.vdb-info.de/media/file/2806.VDB-Verbandsbericht_2012_WEB.pdf). Stand 3.5.2014
- VO (EG) Nr. 1306/2013: Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L347/549. Internetseite eur-lex.europa.eu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0549:0607:DE:PDF>. Stand 29.1.2014
- VO (EU) Nr. 1303/2013: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/320 DE vom 20.12.2013. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DE>. Stand 7.1.2014
- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/487-548 DE vom 20.12.2013. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF>. Stand 7.1.2014
- VO (EU) Nr. 966/2012: Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union, L 298/1-96 DE vom 26.10.2012. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:DE:PDF>. Stand 7.1.2014

- VÖB, Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (2011): Positionen des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands zu den Schlussfolgerungen des Fünften Berichts über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik. Januar 2011. Internetseite Europäische Kommission:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/answers/ecosoc/bundesverband\\_offentlicher\\_banken\\_deutschlands\\_2011\\_01\\_18.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/ecosoc/bundesverband_offentlicher_banken_deutschlands_2011_01_18.pdf). Stand 14.12.2011
- Wishlade F, Michie R (2009) Pandora's box and the Delphic oracle: EU Cohesion Policy and State aid compliance (IQ-Net Thematic Paper No. 24(2)). Internetseite European Policies Research Centre:  
[http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net\\_Reports%28Public%29/Thematic\\_Paper24%282%29Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports%28Public%29/Thematic_Paper24%282%29Final.pdf). Stand 24.4.2013
- Zimmermann V (2012) Innovationshemmnisse im Mittelstand. KfW Economic Research Fokus Volkswirtschaft, Nr. 6, 6.12.2012, S. 1-4. Internetseite Kreditanstalt für Wiederaufbau:  
<https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Volkswirtschaft-Nr.-6-September-2012.pdf>. Stand 7.1.2014

# Anhang



# Anhang 1

**Überblick über die Leitfaden gestützten Telefoninterviews**



<b>Bundesland</b>	<b>Institution</b>	<b>Gesprächspartnerinnen und -partner</b>	<b>Datum</b>
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt ELER-Verwaltungsbehörde (Referat 5.2)	Volker Rost, Karl Könnecke, Bernd Georgi	05.09.2011
Thüringen	Thüringisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie EFRE-Verwaltungsbehörde	Dr. Sabine Awe	20.01.2012
Hessen	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (früher Wirtschaft und Technik EFRE-Verwaltungsbehörde	Dr. Reinhard Cuny	23.01.2012
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Susanne Meine	25.01.2012
Schleswig- Holstein	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig- Holstein	Michael Kopp, Reiner Bars	26.01.2012
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie EFRE-Verwaltungsbehörde	Christian Müller	06.07.2012
Sachsen-Anhalt	Ministerium der Finanzen EU-Prüfbehörde für EFRE und ESF	Mechthild von Maydell	11.07.2012
Nordrhein- Westfalen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nord- rhein-Westfalen EFRE-Verwaltungsbehörde	Matthias Fischer	18.07.2012 20.07.2012
Brandenburg	Ministerium für Infrastruktur und Landwirt- schaft in Brandenburg (MIL) ELER-Verwaltungsbehörde Fachreferat Einzelbetriebliche Förderung	Frau Frenzel Herrn Franke	13.08.2012
Brandenburg	Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB)	Dr. Manja Dollase	04.09.2012
Brandenburg	Ministerium für Infrastruktur und Landwirt- schaft ELER-Zahlstelle	Irene Kirchner Norbert Falk	11.09.2012
	Landwirtschaftliche Rentenbank	Dr. Christian Bock	15.10.2013

Die Gespräche wurden protokolliert und den Gesprächspartnern mit Bitte um Prüfung der Richtigkeit zur Verfügung gestellt.





# Anhang 2

**Leitfragen an EFRE-Verwaltungsbehörden  
(Beispiel Schleswig-Holstein)**



### A. Bestehende/r Fonds in der jetzigen Förderperiode

- **Schleswig-Holstein hat mit EFRE I, EFRE II und dem Seed- und Start-up-Fonds drei „revolvierende“ Fonds aufgelegt?**
  - Hauptmotivation des Landes, neues Förderangebot(?)
- **Wie werden die nationalen Kofinanzierungsmittel aufgebracht?**
  - Erfolgt die Kapitalbereitstellung teilweise über den Kapitalmarkt?
  - Wenn in den Fonds kein zusätzliches Privatkapital mobilisiert werden kann, worin liegt dann der Vorteil aus Sicht des Landes, einen Fonds aufzulegen?
- **Bisherige Erfahrungen mit den Fonds?**
  - Nachfrage nach den Finanzierungsangeboten?
  - Kapitalentwicklung der Fonds? (Rückflüsse wie erwartet?)
  - Ausfallraten
  - Begrenzungen durch EU-Rahmenbedingungen, Rahmenbedingungen in SH selbst
  - Verwaltungsaufwand
  - Verteilung der finanziellen Risiken zwischen den Beteiligten
  - Wie sind die finanziellen Risiken verteilt zwischen Wirtschaftsministerium und der IB SH bzw. der Beteiligungsgesellschaft, wenn bei Kontrollen systematische Fehler auftauchen sollten?
- **Spielräume für Änderungen des/der bestehenden Fonds?**
- **Die KOM verweist in vielen Veröffentlichungen bezüglich der Finanzinstrumente auf den erheblichen „Förderdschungel“ und drängt auf Verschlankungen.**
  - Sehen Sie diese Notwendigkeit (a) für Schleswig-Holstein und (b) für den Bund ähnlich?
- **Wie ist das Verhältnis zwischen Beihilferecht und Finanzinstrumenten?**

### B. Künftige Strukturfondsförderung (ab 2014)

- **Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, künftig aus dem Landeshaushalt die erforderliche nationale Kofinanzierung bereitzustellen?**
- **Wo bestehen aus Ihrer Sicht die größten Finanzierungsdefizite und Schwierigkeiten im Zugang zum Kapitalmarkt?**
  - Unternehmensbereich, Infrastrukturbereich, F&E?
- **Zukunft der „neuen Finanzierungsinstrumente“: Sind weitere Fonds geplant?**
- **Erachten Sie COCOF-Leitlinien zu den „neuen Finanzierungsinstrumenten“ für sachgerecht oder sehen Sie Defizite bzw. Nachbesserungsbedarf?**
- **Der Entwurf der Allgemeinen Verordnung enthält Regelungen für die Finanzinstrumente?**
  - Haben Sie den Eindruck, dass hier weitgehend alles beim Alten bleibt?
  - Wie läuft die Diskussion in den Ratsarbeitsgruppen diesbezüglich?

- Detailregelungen sind delegierten Rechtsakten vorbehalten: Erwarten Sie noch gravierende Änderungen?
- Die Verwaltungs- und Kontrollregelungen werden verschärft: Wird dies auch Auswirkungen auf die Finanzinstrumente haben?
- **Angebote der EU-KOM durch ihre „Plattform-Angebote“ (z.B. durch die EIB):**
  - Welche Vorteile/Nachteile bestehen aus Ihrer Sicht durch die Inanspruchnahme dieser standardisierten Angebote?
  - Werden Sie von diesem Angebot Gebrauch machen und wenn ‚ja‘, in welchem Bereich?
- **Gibt es eine Diskussion auf Bundesebene, auch im Bereich der GRW partiell auf neue Finanzinstrumente (statt einer Zuschussförderung) umzustellen?**
- **Könnte die KfW zur Begrenzung der Verwaltungskosten zusätzliche Standardangebote in Form von Fonds im Zusammenhang mit den neuen Finanzierungsinstrumenten machen?**
  - Wie schätzen Sie diesbezüglich das Interesse des Bundes und der KfW ein?
- **Wie wird sich das Verhältnis von Förderangeboten mit Zuschussförderung zu neuen Finanzinstrumenten (rückzahlbare Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungen, etc.) zukünftig (ab 2014) entwickeln?**
  - Wo wird es aus Ihrer Sicht auch weiterhin Bedarf für eine reine Zuschussförderung geben?

**Bibliografische Information:**  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

*Bibliographic information:*  
*The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliografie; detailed bibliographic data is available on the Internet at [www.dnb.de](http://www.dnb.de)*

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter [www.ti.bund.de](http://www.ti.bund.de)

*Volumes already published in this series are available on the Internet at [www.ti.bund.de](http://www.ti.bund.de)*

**Zitationsvorschlag – Suggested source citation:**  
**Forstner B, Grajewski R (2014)** Beurteilung von alternativen Finanzierungsarten und -instrumenten zur Umsetzung von investiv ausgerichteten Fördergrundsätzen der GAK. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 123 p, Thünen Working Paper 29

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

*The respective authors are responsible for the content of their publications.*



## Thünen Working Paper 29

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*  
Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
Germany

[thuenen-working-paper@ti.bund.de](mailto:thuenen-working-paper@ti.bund.de)  
[www.ti.bund.de](http://www.ti.bund.de)

DOI:10.3220/WP\_29\_2014  
urn:nbn:de:gbv:253-201410-dn053985-3