

24.10.11

EU - Fz - K - U - Wi

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat:

Ein Rahmen für die nächste Generation innovativer Finanzinstrumente - die EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen

KOM(2011) 662 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 846/09 = AE-Nr. 091001,
Drucksache 113/10 = AE-Nr. 100144,
Drucksache 347/10 = AE-Nr. 100469,
Drucksache 667/10 = AE-Nr. 100831,
Drucksache 232/11 = AE-Nr. 110287,
Drucksache 436/11 = AE-Nr. 110625 und
Drucksache 610/11 = AE-Nr. 110783



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.10.2011
KOM(2011) 662 endgültig

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

**Ein Rahmen für die nächste Generation innovativer Finanzinstrumente - die EU-
Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	4
2.	Innovative Finanzierungsinstrumente und EU-Haushaltsausgaben.....	6
2.1.	Reichweite und Sektoren.....	6
2.2.	Management der Risiken für den EU-Haushalt	7
2.3.	Die Argumente für innovative Finanzierungsinstrumente	7
2.3.1.	Beförderung von EU-Politikzielen.....	7
2.3.2.	Öffentliche Mittel effizienter und wirkungsvoller einsetzen	8
2.3.3.	Wertentwicklung und Finanzdisziplin steigern.....	9
2.3.4.	Multiplikatorwirkung des EU-Haushalts	9
3.	Bewertung der Umsetzung innovativer Finanzierungsinstrumente im Finanzrahmen 2007-2013	10
3.1.	Lehren aus den bestehenden Instrumenten	10
3.1.1.	Erfahrungsschatz, auf dem man aufbauen kann.....	10
3.1.2.	Innovative Finanzierungsinstrumente verschaffen den nötigen Finanzierungszugang und fördern die Produktentwicklung und empfehlenswerte Praktiken	10
3.1.3.	Mehr Kohärenz und Konsistenz zwischen den Instrumenten	11
3.1.4.	Leistungsstrukturen und Kontrolle bei Instrumenten auf EU-Ebene	12
3.1.5.	Sichtbarkeit und Transparenz der Instrumente noch verbesserungsfähig.....	12
3.1.6.	Neue Risikoteilungsvereinbarungen könnten Finanzierungsvolumen erhöhen.....	13
4.	Innovative Finanzierungsinstrumente für den Finanzrahmen 2014-2020	14
5.	Ein neuer Rahmen für innovative Finanzierungsinstrumente	15
5.1.	Gemeinsame Regeln für die Straffung und Rationalisierung der Instrumente	15
5.1.1.	EU-Instrumente	15
5.1.2.	Strukturfondsinstrumente	16
5.1.3.	Externe Dimension EU-politischer Instrumente	17
5.1.4.	Außenpolitische Instrumente	17
5.2.	Inhalt der EU- Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen	17
5.2.1.	Reichweite der Plattformen.....	17
5.2.2.	Spezifische operationelle Anforderungen	17
5.2.3.	Bereitstellung der Finanzierungsinstrumente.....	18

6. Schlussfolgerung und nächste Schritte..... 19

Anhang: Beschreibung der innovativen Finanzierungsinstrumente im Finanzrahmen 2007-2013

1. EINLEITUNG

Innovative Finanzierungsinstrumente dürften bei den EU-Haushaltsausgaben aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen (Multiannual Financial Framework - MFF) 2014-2020 eine zunehmend wichtige Rolle spielen. In dieser Mitteilung wird die Auffassung der Kommission zu Gestaltung und Verwaltung innovativer Finanzierungsinstrumente dargelegt. Ziel der Kommission ist die Entwicklung innovativer Finanzierungsinstrumente, mit denen sich die Ziele der Strategie Europa 2020 – intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum – auf höchst effiziente und wirkungsvolle Weise verwirklichen lassen, wobei der solide Erfahrungsschatz zugrunde gelegt wird, der durch die Verwaltung der vorhandenen Instrumente im Kontext des gegenwärtigen MFF schon aufgebaut wurde.

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise dürften zum Teil noch in den ersten Jahren des nächsten MFF spürbar sein und die Funktionsweise der Finanzmärkte auf Jahre hinaus beeinflussen. Konsolidierungsmaßnahmen werden den Spielraum für nationale öffentliche Investitionen weiterhin einschränken, während strukturelle Änderungen in der Regulierung der Finanzinstitute gleichzeitig dazu führen werden, dass sich das Interesse dieser Institute an bestimmten Arten von Vermögenswerten und Risiken wandelt. Makroökonomische Marktentwicklungen werden weiterhin Einfluss darauf haben, inwieweit Risikokapital für wachstums- und innovationsintensive Tätigkeiten, die die Ziele von Europa 2020 unterstützen, zur Verfügung steht. Es wird die Notwendigkeit bestehen, der herrschenden Risikoscheu entgegenzuwirken, um den Zugang zu Kapital für Wachstumsbereiche wie Infrastruktur, KMU und Innovation über den gesamten MFF-Zeitraum hinweg sicherzustellen, und hierbei können innovative Finanzierungsinstrumente eine wichtige Rolle spielen.

Werden innovative Finanzierungsinstrumente mit geeigneten regulatorischen Maßnahmen verknüpft, können sie auch zur Weiterentwicklung und Konsolidierung der (Kapital- und Aktien-) Märkte sowie zu erhöhter EU-Finanzmarktintegration beitragen, indem sie alternative Finanzierungsquellen für die Wachstumssektoren erschließen. In der Binnenmarktakte¹ wird unterstrichen, welche entscheidende Rolle die Finanzmarktentwicklung für die Ermöglichung neuer Wachstumsformen spielen wird. Die im Finanzdienstleistungssektor durchgeführten Regulierungsreformen werden einen entscheidenden Beitrag zur Förderung eines nachhaltigen und integrativen Wachstums leisten, da sie das Vertrauen in die europäischen Finanzmärkte und -akteure stärken.

Außerdem können solche Instrumente durch ihre Katalysatorwirkung auf Investitionen in die Verbesserung der Energieeffizienz, in erneuerbare Energien und in damit verbundene Infrastruktur dazu beitragen, den Übergang zu einer CO₂-armen und klimaresistenten Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern.

Innovative Finanzierungsinstrumente nehmen in den strategischen Dokumenten über die Zukunft der EU-Förderung einen festen Platz ein. In der Kommissionsmitteilung über den nächsten MFF² und in der Überprüfung des EU-Haushalts³ wird festgestellt, dass innovative Finanzierungsinstrumente einen bedeutenden neuen Finanzierungsstrom für strategische Investitionen erzeugen und so in Zeiten knapper Haushaltsmittel zu einer Stütze für

¹ KOM(2011) 206.

² KOM(2011) 500, „Ein Haushalt für Europa 2020“.

³ KOM(2010) 700, „Überprüfung des EU-Haushalts“.

langfristige, nachhaltige Investitionen werden könnten. Damit der EU-Mehrwert deutlich wird, sollten die Instrumente darauf ausgerichtet sein, erkennbares Marktversagen bzw. Unvollkommenheiten des Marktes zu beheben, die auf EU-Ebene angemessen angegangen werden können, wobei die Verfassung der nationalen Finanzmärkte, die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen und die Bedürfnisse der Endempfänger zu berücksichtigen sind.

Die Strategie Europa 2020⁴ sieht eine stärkere Mobilisierung innovativer Finanzierungsinstrumente im Rahmen einer kohärenten Förderstrategie vor, die EU-Mittel mit öffentlichen und privaten nationalen Mitteln bündelt, um die Ziele der Strategie – intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum – zu erreichen. Sie will die gegenwärtige Überprüfung der Haushaltsordnung (HO) als Chance nutzen, um unter Gewährleistung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung das Potenzial innovativer Finanzierungsinstrumente zu erschließen. In ihrem Vorschlag zur Änderung der HO im Rahmen der dreijährlichen Überprüfung hat die Kommission einen neuen Titel für die Haushaltsführung und das Finanzmanagement im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten⁵ vorgesehen.

Ein weiteres Ziel der Strategie Europa 2020 besteht darin, die aktuelle Fragmentierung der EU-Förderinstrumente zu überwinden. In diesem Zusammenhang würde eine Abkehr vom Ansatz „ein Instrument je Politikbereich“ zugunsten einer politikbereichsübergreifenden Zusammenfassung von Instrumenten (z.B. Instrumente, die sich gegenseitig verstärken und/oder ergänzen) die Verwirklichung der Ziele der Leitinitiativen von Europa 2020 nicht zuletzt deshalb befördern, weil die aus einem politikübergreifenden Ansatz resultierende geografische und sektorale Diversifizierung durch Reduzierung des Gesamtrisikos dazu beitragen wird, Investoren für Europa 2020 zu gewinnen. Zu guter Letzt wird in der Strategie Europa 2020 die Rolle öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) bei der innovativen Finanzierung betont. Wie in der Mitteilung über öffentlich-private Partnerschaften⁶ betont wird, können PPP effektivere Wege für die Bereitstellung nachhaltiger Infrastruktur und strategischer öffentlicher Güter und Dienstleistungen eröffnen.

In der vorliegenden Mitteilung wird eine Bestandsaufnahme der bisherigen Analysen zu einem neuen Rahmen für innovative Finanzierungsinstrumente angestellt, die die Kommissionsdienststellen – in Zusammenarbeit mit ihren Finanzierungspartnern und anderen interessierten Kreisen auf der Basis förmlicher Evaluierungen und Bewertungen – während der gesamten Vorbereitungen für den nächsten MFF durchgeführt haben. Sie beleuchtet Gestaltung und Verwaltung innovativer Finanzierungsinstrumente in den verschiedensten Politikbereichen und skizziert die nächsten Schritte auf dem Weg zu der von der Kommission angestrebten strafferen, umfassenderen sowie höchsteffizienten und höchstwirksamen „Toolbox“ mit innovativen Finanzierungsinstrumenten zur Beförderung der Ziele von Europa 2020.

⁴ KOM(2010) 2020, „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“.

⁵ KOM(2010) 260. Der Vorschlag geht von der Prämisse aus, dass die Haushaltsordnung nur die grundlegenden Prinzipien und Grundregeln für Haushaltsführung und Finanzmanagement festlegen sollte, während die Einzelheiten in den Durchführungsbestimmungen (bzw. gemäß dem neuen Vertrag in dem delegierten Rechtsakt, der die derzeitigen Durchführungsbestimmungen ersetzen wird, für den aber noch kein Vorschlag ergangen ist) und in „Soft Law“ wie internen Leitlinien zu regeln wären.

⁶ KOM(2009) 615, „Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen zur Förderung der Konjunktur und eines langfristigen Strukturwandels: Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften“.

2. INNOVATIVE FINANZIERUNGSMITTEL UND EU-HAUSHALTS-AUSGABEN

2.1. Reichweite und Sektoren

Dass EU-Haushaltsmittel über innovative Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden, ist nicht neu, denn solche Instrumente wurden in diesem Zusammenhang erstmals schon vor über zehn Jahren genutzt. Der Begriff „innovatives Finanzierungsinstrument“ bezeichnet in dieser Mitteilung alle Interventionen außer der reinen Zuschussung. In diesem Sinne deckt der Begriff innovative Finanzierungsinstrumente ein breites Spektrum von Fällen ab, in denen die finanzielle Förderung aus dem EU-Haushalt in anderer Form denn als reiner Zuschuss gewährt wird, einschließlich Fälle, in denen EU-Zuschussmittel mit Darlehen von Finanzierungsinstituten kombiniert werden. Hinter einer vermehrten Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente steht jedoch nicht die Absicht, die Zuschussförderung durch Finanzierungsinstrumente zu ersetzen, denn Zuschüsse werden in verschiedenen Bereichen nach wie vor nötig sein; vielmehr geht es darum, die Zuschussförderung zu ergänzen, indem Projekte, die EU-Politikzielen dienen, durch andere Interventionsformen unterstützt werden.

Zu den in dieser Mitteilung erörterten innovativen Finanzierungsinstrumenten zählen Instrumente, mit denen Beteiligungs-/Risikokapital bereitgestellt wird, oder auch Kreditfinanzierungsinstrumente (wie Darlehen oder Garantien für Intermediäre, die Finanzierungen für eine große Zahl von Endempfängern bereitstellen, welche Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzierungsmitteln haben, oder Risikoteilungsvereinbarungen mit Finanzierungsinstituten, um das Finanzierungsvolumen und somit die durch den Einsatz von EU-Mitteln erzielte Wirkung zu steigern). Gegebenenfalls kann derlei EU-Förderung indirekt über spezialisierte Investitionsgesellschaften bereitgestellt werden, insbesondere wenn neben öffentlichen Investoren auch eine Beteiligung privater Anleger angestrebt wird. Eine Kurzbeschreibung der wichtigsten gegenwärtig genutzten Instrumente findet sich im Anhang.

Finanzierungsinstrumente eignen sich besonders, um suboptimale Investitionsbedingungen in zahlreichen Politikbereichen anzugehen, z.B. für Geschäftstätigkeiten oder Infrastrukturprojekte, die (beispielsweise gemessen am Ertragspotenzial) zwar finanziell tragfähig sein könnten, denen aber über den Markt (noch) keine ausreichenden Finanzierungsmittel zufließen. Sie sind insbesondere relevant,

- um die Fähigkeit des privaten Sektors zu erhöhen, Wachstum, Arbeitsplätze, soziale Integration und/oder Innovation hervorzubringen, namentlich indem Existenzgründungen, KMU, Kleinstbetriebe, Sozialunternehmen, Investitionen in Humankapital, Forschungsinstitute, Industrie- und Wissenschaftsparks, Wissens-/Technologietransfer und Investitionen in Rechte des geistigen Eigentums unterstützt werden;
- um Infrastrukturen mit eigenem Ertragsfluss aufzubauen, indem angemessene Finanzierungsstrukturen wie PPP genutzt werden, um Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der EU in Bereichen wie Verkehr, Umwelt, Energie und digitale Infrastruktur zu verbessern;
- um Mechanismen zu unterstützen, die private Investitionen für öffentliche Güter wie Klima- und Umweltschutz zu mobilisieren.

Diese Ziele sollten erreicht werden, ohne dass Marktverzerrungen verursacht, ineffektive Marktstrukturen geschaffen oder ineffiziente Firmen am Leben gehalten werden – im Einklang mit den Beihilfavorschriften, so wie sie durch die Entscheidungspraxis der

Kommission bei den gegenwärtig genutzten innovativen Finanzierungsinstrumenten präzisiert wurden.

2.2. Management der Risiken für den EU-Haushalt

Wohlgemerkt ist die Verwendung von Haushaltsmitteln über Finanzierungsinstrumente mit keinem höheren Finanzrisiko verbunden als die Gewährung von Zuschüssen, denn durch Gestaltung und vertragliche Rahmenbedingungen des Finanzierungsinstruments wird sichergestellt, dass sich das Risiko für den EU-Haushalt in allen Fällen auf den Beitrag aus dem Haushalt beschränkt. Anders als bei Zuschüssen können, wenn EU-Haushaltsmittel in Finanzierungsinstrumente investiert werden, sogar Einnahmen in Form von Zinsen bzw. Kapitalerträgen entstehen.

Eine jüngste Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments⁷ zu Instrumenten, die gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) finanziert werden, hat bestätigt, dass, „wenn überhaupt, nur wenig Bedenken im eigentlichen Sinne im Hinblick auf die budgetäre Haftung bestehen. Bei allen kofinanzierten Instrumenten sind die Mittelzuweisungen für Programme von der Höhe gedeckelt, so dass keines dieser Instrumente ein über die ursprüngliche Mittelbindung hinausreichendes Haushaltsrisiko beinhaltet. Selbst in Fällen, in denen das Finanzierungsinstrument eine Art Garantie beinhaltet, geht die Haftung nicht über die bei der Konzipierung der Instrumente ursprünglich gebundenen Mittel hinaus.“

Wie in der Haushaltsüberprüfung erläutert, sollte es bei Projekten mit langfristigem kommerziellen Potenzial die Norm sein, dass EU-Gelder in Partnerschaft mit dem Finanz- und Bankensektor zum Einsatz kommen, insbesondere mit der EIB-Gruppe und den in öffentlich-politischem Auftrag tätigen Finanzierungsinstituten der Mitgliedstaaten, aber auch anderen internationalen Finanzinstitutionen (IFI) und dem privaten Finanzsektor. Dies gewährleistet eine einzigartige Kombination des Sachverstands und der Kenntnisse dieser Institute und der Kommission bei der Gestaltung und Umsetzung von Programmen zur Verwirklichung von EU-Zielen. Eine gut durchdachte Gestaltung der Finanzierungsinstrumente, die (über die Vergütungsregelung und angemessene Risikoteilungsvereinbarungen) insbesondere einen angemessenen Rahmen für Anreize und eine ausgeglichene Interessenlage mit den Partnerfinanzierungsinstituten der Kommission sicherstellt, mindert die Umsetzungsrisiken und unterstützt die Verwirklichung der mit den Instrumenten verfolgten politischen Ziele.

2.3. Die Argumente für innovative Finanzierungsinstrumente

2.3.1. Beförderung von EU-Politikzielen

Innovative Finanzierungsinstrumente befördern spezifische Ziele der EU-Politik, indem sie die nötigen Finanzierungsmittel für im EU-Interesse liegende Bereiche sichern, etwa für Innovation, nachhaltiges Wachstum, Arbeitsplatzschaffung usw. Sie zielen darauf ab, Marktversagen auszugleichen, das dazu führt, dass der Markt keine ausreichenden Mittel hierfür hergibt, z.B. weil der Privatsektor das Risiko für zu hoch hält. Innovative Finanzierungsinstrumente können somit Regulierungsmaßnahmen, mit denen die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, damit die gewünschte Aktivität florieren

⁷ Studie im Auftrag des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments: „The implications of EIB and EBRD co-financing for the EU budget“, Mai 2011.

kann, ergänzen und darüber hinaus noch mehr leisten, indem sie proaktiv für die konkrete finanzielle Unterstützung sorgen, noch bevor das Potenzial von Unternehmerseite überhaupt erkannt wird.

Zusätzlich zur finanziellen Wirkung können auf EU-Ebene eingesetzte innovative Finanzierungsinstrumente auch bedeutende nichtfinanzielle Wirkungen entfalten, wie etwa Demonstrationswirkungen auf den Zielmärkten, die eine Ausdehnung auf andere Sektoren auslösen können. Die konsequente Anwendung und Förderung bester Praktiken durch die EU-Instrumente kann eine qualitative Weiterentwicklung bestimmter Märkte, wie z.B. der Märkte für Risikokapital, befördern und mit der Zeit den Entwicklungsstand der Intermediärbranche heben, während sie gleichzeitig zu einem weniger fragmentierten EU-Markt beiträgt.

Der Sachverstand der EU und der Finanzierungsinstitute, die für die praktische Umsetzung der auf EU-Ebene zur Verfügung stehenden innovativen Finanzierungsinstrumente zuständig sind, kann an die nationalen, regionalen oder kommunalen Behörden weitergegeben werden. Die Weitergabe von Fähigkeiten und Wissen über die Grenzen hinweg könnte eine wichtige Rolle dabei spielen, die nationalen Politiken auf wachstums- und innovationsorientierte Maßnahmen auszurichten, und so die Unterschiede zwischen den europäischen Volkswirtschaften verringern sowie die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Diese nichtfinanziellen Wirkungen können nur dann voll zur Geltung kommen, wenn die Instrumente kohärent gestaltet und verwaltet werden.

2.3.2. *Öffentliche Mittel effizienter und wirkungsvoller einsetzen*

Indem sie Mittel aus verschiedenen Quellen bündeln, können Finanzierungsinstrumente in Bereichen, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten die erforderliche kritische Masse nur schwer erreichen könnten, Investitionen für ermittelte Marktdefizite mobilisieren, Größenvorteile erzielen und/oder das Ausfallrisiko minimieren.

Die Maßnahmen der EU müssen dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen; wie der Rechnungshof ausgeführt hat, müssen die Ausgaben aus dem EU-Haushalt eindeutige und sichtbare Vorteile für die EU und ihre Bürger bringen, die durch Ausgaben auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene allein nicht erzielt werden könnten.⁸ Der EU-Mehrwert eines auf EU-Ebene eingesetzten Instruments ist erwiesen, wenn die Ergebnisse (bezogen auf Effizienz oder Größenordnung) über das hinausgehen, was durch eine Finanzierung im Rahmen nationaler Programme hätte erzielt werden können.

Unter der Voraussetzung, dass der EU-Mehrwert eines auf EU-Ebene verfügbaren Instruments erwiesen ist, dürfte das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei einem solchen Instrument darüber hinaus auch günstiger sein als beim Einsatz einer Serie von Finanzierungsinstrumenten auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene, da höhere Volumina verwaltet werden, die harmonisierte Umsetzung von Standardbedingungen zu Kosteneinsparungen führt und die Umsetzungskosten, z.B. die von Finanzintermediären erhobenen Verwaltungsgebühren, sinken.

⁸ *Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofes zur Mitteilung der Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern“, Stellungnahme 1/2010: „Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union: Risiken und Herausforderungen“ und Prüfung der KMU-Bürgerschaftsfazilität.*

2.3.3. Wertentwicklung und Finanzdisziplin steigern

Gut konzipierte innovative Finanzierungsinstrumente können zu einer besseren Wertentwicklung beitragen, indem geeignete Erfolgsindikatoren festgelegt werden, die die Verwirklichung von im allgemeinen Interesse liegenden Zielen unterstützen. Indem die Rahmenbedingungen für die Umsetzung und die Grundsätze für die Verwaltung entsprechend den empfehlenswerten Praktiken so weit wie möglich harmonisiert werden, wird die Finanzdisziplin gefördert.

Nationale und kommunale Institute können von den Kenntnissen der EU-Institutionen in Bezug auf die Gestaltung von Finanzierungsprodukten profitieren, die ihnen andernfalls nicht zur Verfügung gestanden hätten. Ein Beispiel sind die beim Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) umgesetzten europäischen Garantieprogramme: In vielen Mitgliedstaaten gibt es keine Garantieversicherungsgesellschaften, und ein europäisches Rückgarantieprogramm ist auch für neuere Garantiegesellschaften wichtig, die ihre Portfolios erst noch aufbauen. Eine europäische Garantie und/oder Rückgarantie gibt entweder neuen Garantiegesellschaften die Möglichkeit, schon in der Frühphase höhere Volumina zu erzielen, oder erleichtert die Gründung solcher Gesellschaften und leistet somit einen beträchtlichen Beitrag zum „Institutionenaufbau“.

2.3.4. Multiplikatorwirkung des EU-Haushalts

Innovative Finanzierungsinstrumente verleihen dem EU-Haushalt eine Multiplikatorwirkung, indem sie über sämtliche Glieder der Umsetzungskette hinweg (Intermediäre und Endempfänger) weitere öffentliche und private Finanzierungsmittel für Projekte von EU-Interesse mobilisieren helfen. Durch die Abdeckung oder Teilübernahme von Risiken kann die EU-Maßnahme Anleger, die ohne Unterstützung aus dem EU-Haushalt gar nicht oder nur in geringerem Umfang investiert hätten, zu einer Investition bzw. höheren Investition bewegen. Eine solche finanzielle Hebel- oder Multiplikatorwirkung kann durch Kofinanzierung mit internationalen Finanzinstitutionen oder auch durch die zusätzlichen Kreditvolumen erzielt werden, die bei Banken und Garantiegesellschaften für die Endempfänger abgerufen werden. Beispielsweise wurden Ende 2010 im Rahmen der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF) Projekte im Wert von über 6 Mrd. EUR unterstützt, während sich die Mittelbindungen aus dem EU-Haushalt insgesamt auf rund 0,5 Mrd. EUR beliefen.

Darüber hinaus wird über die Laufzeit des innovativen Finanzierungsinstruments ein zusätzlicher Multiplikatoreffekt erzielt, wenn die Tilgungs- oder Zinszahlungen und Erträge aus einer Investitionen wieder für das Instrument verwendet werden können. Die Reichweite der Instrumente lässt sich durch einen solchen „revolvierenden“ Charakter ganz beträchtlich steigern. Nach Ablauf dieser Zeit fließen die Rückzahlungen der ursprünglichen Investition zuzüglich eines etwaigen Beteiligungsgewinns wieder an den Gesamthaushalt zurück, was sich ebenfalls positiv auf die Gesamtkosteneffizienz der Maßnahme auswirkt.

3. BEWERTUNG DER UMSETZUNG INNOVATIVER FINANZIERUNGSMITTEL IM FINANZRAHMEN 2007-2013

3.1. Lehren aus den bestehenden Instrumenten

3.1.1. Erfahrungsschatz, auf dem man aufbauen kann

Für einige der gegenwärtig genutzten innovativen Finanzierungsinstrumente (vor allem die im Rahmen des CIP verfügbaren Instrumente) wurden Bewertungen in Form von Prüfungen, Zwischen- und Ex-Post-Evaluierungen sowie Studien durchgeführt.⁹ Andere Instrumente sind noch nicht lange genug im Einsatz, um evaluiert werden zu können. Darüber hinaus haben die Kommissionsdienststellen umfangreiche praktische Erfahrungen mit der Verwaltung solcher Instrumente einschließlich der zugehörigen Haushaltsführung gesammelt. Als zentrale Erkenntnis ist gegenwärtig festzuhalten, dass sich aufgrund der individuellen Vorgehensweise bei der Entwicklung der vorhandenen innovativen Finanzierungsinstrumente einige Instrumente im Hinblick auf die Zielbereiche und Empfänger überschneiden und unterschiedlichen Gestaltungs- und Verwaltungsmodellen folgen, was bei interessierten Kreisen und Empfängern zu einer Verunsicherung führen könnte.

Bei der Konzipierung der Finanzierungsinstrumente der neuen Generation für den MFF 2014-2020 sollte man sich – wenn eine Nutzung solcher Instrumente in größerem Maßstab erreicht werden soll – darauf konzentrieren, die Erfahrungen mit den bestehenden Finanzierungsinstrumenten zu nutzen, um geeignete Regeln und Leitlinien aufzustellen und Gestaltung wie Verwaltung innovativer Finanzierungsinstrumente in Einklang mit den Marktanforderungen und bewährten Praktiken zu standardisieren, um Überschneidungen zu vermeiden und die Umsetzungsmodalitäten zu vereinfachen. Dies wird – zusammen mit einer angemessenen politikübergreifenden Zusammenfassung der auf EU-Ebene vorgeschlagenen innovativen Finanzierungsinstrumente und einer besseren Übereinstimmung mit solchen Instrumenten, die im Rahmen von Strukturfonds-Programmen auf nationaler, regionaler, transnationaler oder grenzübergreifender Ebene durchgeführt werden – dafür sorgen, dass ihre Wirkung und ihr europäischer Mehrwert im Kontext des nächsten MFF optimiert werden.

3.1.2. Innovative Finanzierungsinstrumente verschaffen den nötigen Finanzierungszugang und fördern die Produktentwicklung und empfehlenswerte Praktiken

Die für bestehende innovative Finanzierungsinstrumente durchgeführten Prüfungen und Evaluierungen kommen vor allem im Hinblick auf deren Output zu positiven Ergebnissen. Mit den bestehenden Instrumenten konnten Finanzierungsmittel für Empfänger mobilisiert werden, die andernfalls keine oder nur unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten gehabt hätten. Außerdem haben die Instrumente die Bereitschaft der Finanzintermediäre erhöht, neue Finanzierungsprodukte auf lokaler Ebene zu entwickeln und anzubieten. Die internationalen

⁹ Prüfung der KMU-Garantiefazilität, Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 4/2011; *Final Evaluation of the Entrepreneurship and Innovation Programme* (April 2011), Centre for Strategy & Evaluation Services and EIM Business and Policy Research; *Combined ex-ante evaluation and impact assessment of the successor to the Entrepreneurship and Innovation Programme under the Competitiveness and Innovation Framework Programme 2007-2013* (Mai 2011), Economisti Associati in Zusammenarbeit mit EIM Business & Policy Research, The Evaluation Partnership, Centre for Strategy and Evaluation Services, und Centre for European Policy Studies; *Öffentliche Konsultation zur Zukunft der EU-Förderung für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2011)*; *Mid-Term Evaluation of the Risk-Sharing Financial Facility (RSFF)*, Report of the Group of Independent Experts (Juli 2010); sowie in Fußnote 6 genannte COBU-Studie.

Finanzinstitutionen, die mit der Umsetzung von EU-Programmen betraut wurden, haben der EU die Möglichkeit gegeben, die Instrumente über ein breites Länderspektrum hinweg anzubieten, indem sie ihr Expertenwissen über die Handhabung solcher Instrumente und über die direkte Förderung bewährter Praktiken bereitgestellt haben.

Was den europäischen Mehrwert der Instrumente angeht, fallen die Ergebnisse allerdings gemischt aus. Die Evaluierung der RSFF gelangte zu dem Schluss, dass diese in einer Zeit, da Banken und andere Finanzinstitute den Finanzierungszugang für hochriskante Investitionen in F&E sowie Innovation eher einschränken, zu den wenigen Finanzierungsinstrumenten gehört, die innovativen Firmen und Organisationen noch zur Verfügung stehen. In Bezug auf die KMU-Garantiefazilität im Rahmen des CIP stellte der Rechnungshof fest, dass der europäische Mehrwert der SMEG-Fazilität nicht erwiesen sei, da die mit der Fazilität erreichten Ergebnisse „auch durch die Bereitstellung von Mitteln aus nationalen Systemen hätten erreicht werden können“. Im Gegensatz dazu gelangte die Abschlussevaluierung des EIP zu dem Ergebnis, dass die „SMEG-Darlehens- und Mikrokreditfazilitäten einen Finanzierungsbedarf erfüllen, der andernfalls nicht gedeckt würde“. In ihrer Antwort an den Rechnungshof betonte die Kommission zwar, dass nach ihrer Überzeugung - wie auch in der unabhängigen Evaluierung festgestellt wird - die starke Vermutung bestehe, dass ein Mehrwert für die EU gegeben sei, nahm aber die Empfehlung des Rechnungshofs an, zu erwägen, wie künftig bei ähnlichen Interventionen der Mehrwert für die EU maximiert werden könnte. Dies wird bei den Planungen für die Finanzierungsinstrumente der nächsten Generation im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 beherzigt, indem man sich stärker auf die Gewährleistung des EU-Mehrwerts konzentriert.

3.1.3. Mehr Kohärenz und Konsistenz zwischen den Instrumenten

Laut RSFF-Evaluierung trägt die große Vielfalt der mit EU-Mitteln geförderten Tätigkeiten – „von der Pionierforschung beim FP7 über den Aufbau regionaler Forschungskapazitäten im Rahmen der Strukturfonds bis hin zum Zugang zu innovativen Finanzierungsmechanismen im Rahmen des CIP“ – durchweg zur allgemeinen Weiterentwicklung der Forschungs- und Innovationskapazität der EU bei. Die RSFF – so die Evaluierung – stelle „keine Konkurrenz, sondern vielmehr eine Ergänzung“ zu anderen Finanzierungsinstrumenten dar. Da einige Instrumente im derzeitigen Finanzrahmen jedoch eher ad hoc eingesetzt werden, kommt es mitunter zu Inkohärenzen und Inkonsistenzen, ja sogar zu einer unerwünschten Überlappung von EU-Förderinstrumenten. Hinzu kommt die bestehende Fragmentierung der finanziellen Förderregelungen und die Vielzahl der verwendeten Durchführungsmechanismen. So wird beispielsweise in der EPI-Abschlussevaluierung darauf hingewiesen, dass sich die Finanzierungsinstrumente im Rahmen des CIP teilweise mit den Strukturfonds überschneiden bzw. das CIP mit dem Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (siehe Beschreibung im Anhang)¹⁰ überschneidet. Ein wichtiges Ziel des neuen Rahmens besteht darin, Inkohärenzen zu vermeiden und die Gesamteffizienz innovativer Finanzierungsinstrumente zu optimieren.

¹⁰ Im Bereich der Mikrofinanzierung wurden erste Schritte zur Einführung eines kohärenteren Ansatzes unternommen, indem Allokationsleitlinien für die Vertragsabschlüsse zwischen dem EIF und den Mikrofinanzierungsanbietern festgelegt wurden. Beim nächsten MFF würde die EU-Mikrofinanzierungsförderung für Kleinbetriebe mit Sitz in der EU unter Einschluss von Institutionen- und Kapazitätenaufbau im Rahmen des Programms der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation zu einem Instrument zusammengefasst.

3.1.4. Leitungsstrukturen und Kontrolle bei Instrumenten auf EU-Ebene

Während die Implementierung innovativer Finanzierungsinstrumente Finanzierungsinstitutionen übertragen wurde, die die nötige Gewähr im Hinblick auf ein solides Finanzmanagement und angemessene Verfahren bieten, hat sich die Kommission durch ihre Beteiligung an geeigneten Leitungsstrukturen, z.B. Lenkungsausschüssen oder Aufsichtsgremien, die Kontrolle und den Einfluss über die politischen Ziele und die strategische Ausrichtung zentral verwalteter EU-Instrumente bewahrt. Dazu gehört aber nicht die Einschaltung in das alltägliche Management innovativer Finanzierungsinstrumente, das dem Sachverstand und der Verantwortung ordnungsgemäß bestellter Verwalter/Verwaltungsausschüsse überlassen wird.

Viel kann schon allein dadurch erreicht werden, dass innovative Finanzierungsinstrumente von Anfang an intelligent und richtig gestaltet werden, wobei die aus den bestehenden Instrumenten gewonnenen Fachkenntnisse über Risikobewertung und –steuerung zugrunde gelegt werden sollten. Außerdem sind bei EU-Instrumenten gegenseitige Kontrollen in das System eingebaut, die der Kommission und der zuständigen Haushaltsbehörde die Möglichkeit geben, in Einklang mit den geltenden Regeln, unter anderem durch ergebnisorientiertes Monitoring und Berichterstattung seitens der Finanzintermediäre, eine angemessene Haushaltskontrolle auszuüben, die genau auf die Ziele und ermittelten Hauptrisiken des einzelnen Instruments zugeschnitten ist.

Die EU-Intervention muss davon abhängig gemacht werden, dass die Finanzintermediäre und Endempfänger das Recht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) anerkennen, zum Schutz der finanziellen Interessen der EU Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchzuführen. Die Intermediäre sind verpflichtet, mit OLAF zusammenzuarbeiten und der Kommission jeden Verdacht auf Betrug oder Unregelmäßigkeiten, die die finanziellen Interessen der EU schädigen könnten, zu melden.

3.1.5. Sichtbarkeit und Transparenz der Instrumente noch verbesserungsfähig

Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass der EU-Beitrag zu den Finanzierungsinstrumenten interessierten Kreisen und Endempfängern kaum bewusst ist. Dies wird jedoch als wenig verwunderlich betrachtet, da Finanzierungsinstrumente typischerweise über eine Kette von Intermediären, einschließlich lokaler Finanzmittler, bereitgestellt werden, die letztlich dafür zuständig sind, die Mittel an die Endempfänger auszuzahlen, so dass die Rolle der EU nicht mehr ohne weiteres erkennbar ist. Dadurch wird deutlich, wie wichtig es ist, dass die Vertragsvereinbarungen mit den Intermediären beispielsweise Klauseln über die Sichtbarkeit enthalten, die gewährleisten, dass der EU-Mehrwert, etwa in Form geschaffener Arbeitsplätze oder aufgebauten Kapazitäten sowie anderer Indikatoren, auch gewürdigt wird. Doch obwohl die bestehenden Vertragsvereinbarungen solche Klauseln zum Großteil schon enthalten, ist das Bewusstsein nach wie vor gering und sollte in Sachen Sichtbarkeit noch mehr getan werden.

Eine wichtige Erkenntnis besteht außerdem darin, dass die politische Sichtbarkeit und die Wahrnehmung durch die Märkte möglicherweise sogar abnehmen, wenn es mehrere Programme für ein und denselben Finanzierungsbedarf gibt. In diesem Punkt strebt der vorgeschlagene neue Rahmen eine Rationalisierung innovativer Finanzierungsinstrumente an, die dazu beitragen dürfte, ihre Sichtbarkeit zu erhöhen. Die Evaluierungen und Studien zu den bestehenden Instrumenten verweisen auch auf allgemeinere Aspekte wie die Notwendigkeit, transparentere Informationen und bessere Kommunikation mit den Intermediären zu gewährleisten. Dies ist notwendig, um dem Markt besser zu vermitteln, welche EU-

Instrumente für die Kredit- und Beteiligungsfinanzierung geeignet sind bzw. überhaupt zur Verfügung stehen.

3.1.6. *Neue Risikoteilungsvereinbarungen könnten Finanzierungsvolumen erhöhen*

Entsprechend dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der öffentlichen Unterstützung werden private (Ko-)Investitionen angestrebt, um das Engagement des privaten Sektors zu demonstrieren, eine Verteilung der Investitionsrisiken zu fördern und die Gefahr einer Verdrängung privater Investitionen auszuschalten. Je nach Struktur der Märkte und Präsenz privater Investoren können entweder private und öffentliche Investitionen gemäß dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Investors gleichgestellt werden, oder es müssen Anreize gesetzt werden, um private Investitionen in wichtigen Politikbereichen anzustoßen, z.B. durch die nachstehend beschriebenen asymmetrischen Risiko-/Renditestrukturen, wobei jedoch nicht über das Minimum hinausgegangen werden darf, das ausgehend von realistischen Geschäftsplänen notwendig ist, um die kommerzielle Tragfähigkeit der Investitionsprojekte sicherzustellen.

Die derzeitigen Risikoteilungsinstrumente basieren auf einer projektbezogenen Risikobewertung oder einer gleichrangigen Risikoteilung zwischen dem EU-Haushalt und Finanzierungsinstituten wie der EIB-Gruppe oder anderen Finanzierungseinrichtungen einschließlich nationaler öffentlich-rechtlicher Banken, die bereit sind, das Risiko mit der Kommission zu teilen. Wie die von einer unabhängigen Expertengruppe durchgeführte Halbzeitevaluierung der RSFF gezeigt hat, bietet der derzeitige Ansatz nur begrenzte Möglichkeiten, dem Marktbedarf nach einem höheren Volumen an risikobasierter Finanzierung zu entsprechen. Die Experten haben empfohlen, dass die Kommission im Hinblick auf die Verwendung ihres Kapitalbeitrags zur Deckung erwarteter und unerwarteter Verluste bei Darlehen einen anderen Risikoteilungsansatz erwägen sollte. Insbesondere muss für die Risikoteilung ein *Portfolioansatz* entwickelt werden, d.h. ein Ansatz, bei dem Verluste für ein ganzes Portfolio von Darlehen an bestimmte Zielgruppen abgedeckt werden, so dass das Risiko verteilt und auf diese Weise das Finanzierungsvolumen erhöht wird, das mit einem bestimmten Umfang an Haushaltsmitteln, die für Rückstellungen und Kapitalzuweisungen vorgesehen werden, erreicht werden kann.

Eine Variante oder Weiterentwicklung dieses Ansatzes im Bereich der Kreditfinanzierung könnte darin bestehen, dass der EU-Beitrag zur Deckung etwaiger Erstverluste bis zu einem bestimmten prozentualen Schwellenwert („*Erstverlustpuffer*“) verwendet würde, um eine ausreichende private Beteiligung an der Finanzierung von Projekten mit einem höheren Risiko (und einem hohen EU-Mehrwert) zu erreichen. Ein Erstverlustansatz, bei dem die EU eine nachrangige Position einnimmt, würde die Multiplikatorwirkung der EU-Mittel weiter erhöhen, ohne die Grenzen eines festgelegten Beitrags aus dem EU-Haushalt zu sprengen. Er könnte für künftige, mit EU-Mitteln eingerichtete Risikoteilungsinstrumente erwogen werden, muss aber in jedem Fall durch geeignete Regeln und Leitlinien flankiert werden, wie etwa Obergrenzen für die Erstverlusttranche und Anforderungen für den Anteil an unerwarteten und/oder erwarteten Verlusten, dessen Risiko bei den Finanzierungspartnern der Kommission verbleiben sollte.

Im Bereich der Beteiligungsfinanzierung könnte der EU-Beitrag verwendet werden, um angemessene Anreize für private Investoren zu setzen, namentlich in Form von Vorzugsrenditen oder vorrangigen Renditen, die eine angemessene, die kommerzielle Tragfähigkeit ihrer Investition sichernde Kapitalrendite nicht übersteigen. Über diese angemessene Kapitalrendite hinaus werden Gewinne proportional zwischen öffentlichen und privaten Investoren aufgeteilt, um eine Überkompensation zu vermeiden.

Wie in Abschnitt 5.2.2 erläutert, würden solche spezifischen Anforderungen und Mindeststandards für die betreffenden Risiken und Renditen im Kontext der Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen aufgestellt. Unter allen Umständen muss eine ausgeglichene Interessenlage zwischen der Kommission und unseren Finanzierungspartnern gewährleistet sein.

4. INNOVATIVE FINANZIERUNGSMITTEL FÜR DEN FINANZRAHMEN 2014-2020

In Teil II der MFF-Mitteilung werden einige sektorspezifische Vorschläge der Kommission für innovative Finanzierungsmittel im nächsten MFF erläutert.

Um Investitionen in Forschung und Innovation (F&I) im Rahmen von Horizont 2020 zu unterstützen, sind zwei Finanzierungsmittel geplant: 1) ein Kreditfinanzierungsmittel, mit dem Darlehen für F&I-Investitionen an Einzelbegünstigte, Garantien für darlehensgebende Finanzintermediäre, Kombinationen aus Darlehen und Garantien sowie Garantien und/oder Rückgarantien für nationale und regionale Kreditfinanzierungsprogramme bereitgestellt werden, und 2) ein Beteiligungsfinanzierungsmittel, das i.) in Spezialfonds für Technologietransfer und geistiges Eigentum sowie in Wagniskapitalfonds investieren würde, die Beteiligungskapital für junge F&I-intensive KMU anbieten, und ii.) Investitionen in F&I-Sektoren unterstützen würde, indem gezielt in thematisch spezialisierte, länderübergreifende Dachfonds mit einer breiteren Anlegerbasis, die auch private institutionelle und strategische Investoren einschließt, investiert wird.

Außerdem werden zwei Finanzierungsmittel zur Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit und KMU vorgeschlagen:

- (1) Eine Beteiligungskapital-Fazilität für Investitionen in der Wachstumsphase, in deren Rahmen Finanzmittler KMU auf kommerzielle Ziele ausgerichtetes, rückzahlbares Beteiligungskapital – zumeist in Form von Risikokapital – bereitstellen. Geplant sind zwei Maßnahmen:
 - Direkte Investitionen in Risikokapitalfonds, die innerhalb der EU grenzübergreifend tätig sind und vorwiegend in nicht primär auf Innovation oder Forschung ausgerichtete wachstumsorientierte Unternehmen investieren;
 - Dachfonds, die grenzübergreifend in Risikokapitalfonds investieren, welche wiederum Investitionen in Unternehmen tätigen, insbesondere während diese international expandieren.
- (2) Eine Darlehensfazilität, die direkte oder andere Risikoteilungsvereinbarungen mit Finanzintermediären anbietet, um Darlehen an KMU abzusichern und grenz- bzw. länderübergreifende Darlehen mit hoher Hebelwirkung bereitzustellen.

Darüber hinaus enthält das von der Kommission¹¹ vorgeschlagene Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation ein Unterprogramm Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum, das auf der bestehenden Progress-Mikrofinanzierungsfazilität¹² aufbaut und diese fortsetzt. Die Reichweite wurde insofern erweitert, als im Rahmen des Unterprogramms auch der Aufbau der institutionellen Kapazität der Anbieter von Mikrokrediten unterstützt wird und zudem ein

¹¹ KOM(2011) 609.

¹² Einzelheiten siehe Anhang Abschnitt 3.1.

Finanzierungsinstrument mit einem EU-Beitrag für die Bereitstellung von Beteiligungs-, Kreditfinanzierungs- und Risikoteilungsinstrumenten für Sozialinvestitionsfonds und andere Finanzintermediäre zur Finanzierung von Sozialunternehmen vorgesehen ist.

Die Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Infrastrukturfazilität „Connecting Europe“ werden aller Voraussicht nach Folgendes umfassen: 1) ein Risikoteilungsinstrument für Darlehen und Anleihen (u.a. die Europa-2020-Projektanleiheninitiative), um den Anforderungen hinsichtlich EU-weit anwendbarer multipler Finanzierungsmodelle, dem Projektumfang und -sektor sowie dem Entwicklungsstand der Projektfinanzierung und der Kapitalmärkte im Allgemeinen gerecht zu werden, und 2) ein Beteiligungsinstrument zur Vervollständigung des verfügbaren Infrastruktur-Instrumentariums mit dem Ziel, die EU-weiten Risikokapitalmärkte weiterzuentwickeln.

Im Bereich Bildung und Kultur werden Garantiefazilitäten entwickelt, die zu den Zielen von Europa 2020 beitragen sollen: eine Garantiefazilität für Studiendarlehen, die Master-Studierenden die Möglichkeit zu einem Auslandsstudium eröffnen und so zu dem Ziel beitragen soll, die Mobilität von Hochschulstudierenden auf 20 % zu erhöhen, und eine Garantiefazilität (möglicherweise in Kombination mit einem anderen KMU-Finanzierungsinstrument), die Finanzintermediären einen Anreiz bieten soll, Darlehen an KMU im Kultur- und Kreativsektor (CCS) zu vergeben, d.h. unter anderem an Produzenten, Musikgesellschaften, Videospielentwickler und Vertreiber von meist immateriellen Werten (wie Rechten des geistigen Eigentums), was oft dazu führt, dass Finanzintermediäre das Finanzierungsrisiko von CCS als zu hoch einschätzen.

Ein zunehmender Teil der Förderung aus den Strukturfonds wird über Finanzierungsinstrumente bereitgestellt, insbesondere die Unterstützung für Unternehmen und andere Projekte oder Investitionen, die Erträge erwirtschaften, namentlich in den Bereichen Klimaschutz, Umwelt, Innovation, IKT und Infrastruktur. Die Mitgliedstaaten und Regionen werden ebenfalls ermutigt werden, Finanzierungsinstrumente im Rahmen des Europäischen Sozialfonds zu unterstützen (z.B. für Studierende, Arbeitsplatzschaffung, Arbeitnehmermobilität, soziale Integration und soziales Unternehmertum).

5. EIN NEUER RAHMEN FÜR INNOVATIVE FINANZIERUNGSSINSTRUMENTE

5.1. Gemeinsame Regeln für die Straffung und Rationalisierung der Instrumente

5.1.1. EU-Instrumente

Der geplante neue Rahmen zur Straffung und Rationalisierung von Gestaltung und Verwaltung von Finanzierungsinstrumenten der neuer Generation basiert auf den EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattform („EU Equity und Debt Platforms“). Bei diesen Plattformen handelt es sich um ein Werk aus *gemeinsamen Regeln und Leitlinien für Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsinstrumente* (einschließlich Garantien und Risikoteilung) in internen Politikbereichen, die sicherstellen, dass bei derlei Instrumenten - wenn sie aus dem EU-Haushalt gefördert werden - ein kohärenter Ansatz verfolgt wird. Die gemeinsamen Regeln und Leitlinien zielen außerdem darauf ab, die Beziehungen zu den Finanzierungspartnern, insbesondere den internationalen Finanzinstitutionen, zu straffen und verschaffen den Märkten Transparenz darüber, wie die EU über Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsinstrumente tätig wird, so dass sich die Sichtbarkeit der EU-Intervention erhöht.

Die EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen wären Teil eines kohärenten, horizontal anwendbaren Gesamtwerks aus Grundsätzen, Regeln und Leitlinien; die Haushaltsordnung (HO) und der delegierte Rechtsakt, der an die Stelle der Durchführungsbestimmungen tritt, würden die für innovative Finanzierungsinstrumente geltenden Leitgrundsätze in Bezug auf den Haushaltsvollzug und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung festschreiben, während unter uneingeschränkter Achtung dieser Leitgrundsätze dann spezifische operationelle Anforderungen ausgearbeitet würden, die – entsprechend den bewährten Praktiken – die spezifischen finanziellen Parameter enthielten, die bei der Gestaltung neuer Finanzierungsinstrumente im Binnenmarkt zu erfüllen wären (siehe Abschnitt 5.2.2).

In der HO sollte das Tätigwerden über Finanzierungsinstrumente von folgenden Voraussetzungen abhängig gemacht werden: Vorliegen von Marktversagen/Marktschwächen, nachweislicher Mehrwert der EU-Intervention, Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher und privater Finanzierungsmittel durch den EU-Beitrag („Multiplikatorwirkung“), Ausbleiben von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt und Ergreifung von Maßnahmen, die eine ausgeglichene Interessenlage zwischen der Kommission und dem mit der Implementierung des Finanzierungsinstruments beauftragten Finanzierungsinstitut gewährleisten. Der die Durchführungsbestimmungen ersetzende delegierte Rechtsakt und die in Leitlinien der Kommission festzulegenden spezifischen operationellen Anforderungen würden diese Grundsätze widerspiegeln.

5.1.2. *Strukturfondsinstrumente*

Auch wenn der Grundsatz der geteilten Verwaltung bedeutet, dass die auf EU-Ebene eingesetzten Instrumente und die im Rahmen von Strukturfondsprogrammen von den Mitgliedstaaten umgesetzten Instrumente unterschiedlichen Vorschriften unterliegen, sollte bei Instrumenten in geteilter und direkter Verwaltung doch größtmögliche Kohärenz erreicht und sollten Überschneidungen vermieden werden, damit nicht mehrere Instrumente auf EU- und nationaler/regionaler Ebene zu unterschiedlichen Konditionen auf dieselben Empfängergruppen abzielen. Für die Mitgliedstaaten sollte es zu einer attraktiven Option gemacht werden, mit Strukturfondsmitteln zu Instrumenten auf EU-Ebene beizutragen oder „Standard-Lösungen“ zu nutzen, die die EU-Instrumente abbilden, was mit kräftigen Anreizen verknüpft werden sollte.

In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen der Strukturfondsverordnungen ein drei Optionen umfassender Ansatz vorgeschlagen:

- (1) Die Mitgliedstaaten schaffen weiterhin maßgeschneiderte Instrumente nach den Grundsätzen der geteilten Verwaltung, die an einige gemeinsame Regeln nach dem Vorbild der für EU-Instrumente geplanten EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen angepasst werden.
- (2) Es werden „Standard-Instrumente“ nach den Grundsätzen der geteilten Verwaltung geschaffen, die den Mitgliedstaaten die Einführung von Instrumenten erleichtern und die Vereinbarkeit mit Instrumenten auf EU-Ebene sicherstellen würden.
- (3) Die Mitgliedstaaten würden ermutigt, einen Teil ihrer Strukturfondsmittel in spezielle „Sparten“ der EU-Instrumente anzulegen, die für Investitionen in denjenigen Regionen und Politikbereichen „reserviert“ wären, die unter strukturfondsgeförderte operationelle Programme fallen („gemeinsame Instrumente“).

5.1.3. Externe Dimension EU-politischer Instrumente

Um die Kohärenz während der Planung und Umsetzung der Instrumente, eine engere Marktintegration sowie eine optimale Nutzung der Instrumente sofort nach deren Einführung zu gewährleisten, sollte – bei der Konzipierung neuer Finanzierungsinstrumente – stets erwogen werden, inwieweit EU-politische Instrumente, die auch eine externe Dimension aufweisen, ausgedehnt werden können, um Nachbarländern eine Teilnahme zu ermöglichen, wobei zu vermeiden ist, dass es mehrere Programme für ein und denselben Finanzierungsbedarf gibt.

5.1.4. Außenpolitische Instrumente

In der MFF-Mitteilung wird vorgeschlagen, bei allen Instrumenten der Außenpolitik weiterhin von der innovativen Finanzierung Gebrauch zu machen (gegebenenfalls über regionale Investitionsfazilitäten), um so zusätzliche Finanzierungsmittel – auch vom privaten Sektor – für EU-Prioritäten zu mobilisieren und den Investitionsbedarf der Partnerländer zu erfüllen. Dies wird durch das Inkrafttreten der vorgeschlagenen neuen Bestimmungen der HO über Finanzierungsinstrumente und durch die Einführung gemeinsamer Grundsätze für derartige Instrumente, soweit im Rahmen externer Maßnahmen angebracht, erleichtert werden.

Der Einsatz innovativer Finanzierungsinstrumente in der Außenpolitik sollte im Rahmen der EU-Plattform für externe Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt werden, wobei die jeweiligen Stärken der Kommission, der Mitgliedstaaten und der im Bereich der externen Entwicklung und Zusammenarbeit tätigen bilateralen wie multilateralen Finanzierungsinstitute (namentlich der EIB) kombiniert werden. Die Plattform wird zur Verbesserung der EU-weiten Kohärenz, der Wirksamkeit, der Effizienz und der Sichtbarkeit externer Finanzierungen beitragen, wobei den jeweiligen Besonderheiten der externen Partner der EU Rechnung getragen wird.

5.2. Inhalt der EU- Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen

5.2.1. Reichweite der Plattformen

Die Plattformen werden sich auf bestimmte finanzielle und technische Parameter für die Gestaltung und Umsetzung innovativer Finanzierungsinstrumente (z.B. Obergrenzen für Risikoteilungsvereinbarungen oder Mindestschwellen für Kapitalbeteiligungen und andere zentrale Parameter) erstrecken, um diese Instrumente zu straffen und zu rationalisieren. Diese Parameter wurden aufgrund der Erfahrungen mit der Gestaltung und Umsetzung der heutigen Finanzierungsinstrumente aufgestellt, wobei den einschlägigen branchenüblichen Praktiken gebührend Rechnung getragen wurde. Sie werden Standardaspekte abdecken, die nicht politikbereichsspezifisch sind, während Punkte wie politische Ziele, Zielpopulation und spezifische Fördervoraussetzungen Gegenstand der sektorspezifischen Vorschläge sein könnten.

5.2.2. Spezifische operationelle Anforderungen

Das gemeinsame Regelwerk mit spezifischen operationellen Anforderungen und Leitlinien, die die Grundsätze der HO und des die Durchführungsbestimmungen ersetzenden delegierten Rechtsaktes ergänzen sollen, wird u.a. folgende Punkte behandeln:

- Bei Bedarf spezifische Anforderungen für die Ex-ante-Evaluierung/Folgenabschätzung für Finanzierungsinstrumente, sofern in den

- allgemeinen Vorschriften nicht vorgesehen. Diese könnten durch ähnliche Anforderungen für die Interims- und Ex-post-Evaluierungen ergänzt werden;
- Mindeststandards oder –margen für Multiplikatorwirkung, Risiko-/Renditeprofil und Risikostreuung, um die EU-Haushaltsmittel während der Laufzeit des Instruments zu schützen und eine faire Risikoteilung mit den verschiedenen beteiligten Finanzintermediären zu gewährleisten, während gleichzeitig die Möglichkeit bestehen muss, die Konditionen der einzelnen Instrumente innerhalb der festgelegten vernünftigen Margen unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Marktunvollkommenheiten bzw. des Marktversagens, die/das Grund für die unzureichende Finanzierung durch den Markt sind/ist, zu verändern;
 - Anforderungen in Bezug auf die Verwalter von Investitionsfonds, etwa Beteiligungsfonds, mit denen unter anderem die Anreize zur Gewährleistung einer ausgeglichenen Interessenlage, die Vergütungsregelungen und die Entlassungsvoraussetzungen geregelt werden;
 - integriertes Monitoring- und Governance-System, das hinreichende Gewähr für die zweckgemäße Verwendung der EU-Mittel bietet und von leistungs-/ergebnisorientierten (Mindest-)Indikatoren, Kontrollmechanismen (z.B. zur Nachverfolgung klimabezogener Ausgaben¹³) und standardisierten Berichterstattungsformaten Gebrauch macht, um eine Vergleichsanalyse des mit den verschiedenen Instrumenten erzielten Erfolgs zu ermöglichen;
 - Einführung, Umsetzung und Evaluierung risikospezifischer Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, die einen hohen Schutz der EU-Interessen gewährleisten.

Einige Parameter werden für Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsinstrumente gleich sein, während andere speziell auf eine der beiden Instrumentarien zugeschnitten sein werden. Werden Beteiligungs- und Kreditfinanzierung bei einem Instrument kombiniert, gelten die Regeln und Leitlinien für die jeweilige Komponente des „Hybridinstruments“.

5.2.3. *Bereitstellung der Finanzierungsinstrumente*

Die Bereitstellung von Finanzierungsinstrumenten erfolgt in aller Regel über eine ganze Kette von Akteuren, angefangen bei der Kommission, über die EIB-Gruppe oder andere Finanzierungsinstitute bis hin zu den Finanzmarktteilnehmern (wie Beteiligungsfonds oder Banken).

Finanzierungsinstrumente können direkt von der Kommission oder indirekt über Finanzierungsinstitute implementiert werden, die über die hierfür nötigen technischen und finanziellen Kapazitäten verfügen. Im Wesentlichen erfolgt die Bereitstellung von Finanzierungsinstrumenten auf zweierlei Weise: über Finanzierungsinstitute (z.B. EIB-Gruppe, EBWE, andere IFI, nationale öffentliche Finanzierungsinstitute) oder über

¹³ Die Kommission will den entsprechenden Anteil über die Politikbereiche hinweg vorbehaltlich der Ergebnisse der Folgenabschätzung auf mindestens 20 % anheben. Der Rahmen für innovative Finanzierungsinstrumente sollte zu einem CO₂-armen und klimaresistenten Europa und zur Verfolgung der Klimarelevanz der über diese Instrumente fließenden EU-Haushaltsausgaben gemäß KOM(2011) 500 beitragen.

spezialisierte Investitionsgesellschaften. Die Plattformen werden auch Mindestvorschriften für die EU-Beteiligung an solchen Investitionsgesellschaften enthalten.

Die Vereinbarungen mit den durchführenden Stellen, die die Regeln und Grundsätze der Plattformen widerspiegeln, sollten soweit wie möglich standardisiert und bei Finanzierungsinstituten vorzugsweise durch vorherige Rahmenvereinbarungen ergänzt werden, in denen solche Aspekte geregelt werden wie praktische Durchführung, Verwaltung, Treuhandkonten, Rechnungslegung, Kontrolle/Berichterstattung, Monitoring und Evaluierung, angemessene Betrugsbekämpfungsklauseln usw. Dies würde neuen Finanzierungsinstrumenten zu einem leichteren und schnelleren Start verhelfen und gleichzeitig eine Harmonisierung der allgemeinen Kooperationsbedingungen ermöglichen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG UND NÄCHSTE SCHRITTE

Seitdem die Strategie Europa 2020 und die Vorbereitungen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen angelaufen sind, haben die Kommission und ihre Finanzierungspartner wichtige grundlegende Arbeiten zu innovativen Finanzierungsinstrumenten durchgeführt, unter anderem im Rahmen der Diskussionen über die Zukunft spezifischer Finanzierungsinstrumente (wie CIP oder RSFF). Im Kontext der Überarbeitung der Haushaltsordnung sind auch die Beratungen mit Rat und Parlament aufgenommen worden. Das Augenmerk liegt dabei in hohem Maße auf der Bedeutung und Relevanz der Finanzierungsinstrumente für die Verwirklichung der politischen Ziele der EU.

Außerdem besteht breites Einvernehmen darüber, dass die bestehenden Instrumente gestrafft und harmonisiert werden müssen und dass es auf EU-Ebene weniger und besser fokussierte Instrumente sowie eine bessere Kohärenz mit den Strukturfondsinstrumenten geben muss. In letzterer Hinsicht wird der Vorschlag zur Einführung gemeinsamer Instrumente als besonders erfolgversprechend angesehen.

In diesem Geiste wird der Rahmen für die Finanzierungsinstrumente für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen ausgearbeitet. Und ebenfalls in diesem Geiste freut sich die Kommission darauf, die Diskussionen mit Rat und Parlament in den kommenden Monaten fortzuführen, sowohl über den allgemeinen Rahmen, der durch die Haushaltsordnung und den an die Stelle der Durchführungsbestimmungen tretenden delegierten Rechtsakt geschaffen werden soll, als auch über die spezifischen Gesetzgebungsvorschläge für den nächsten MFF, die von der Kommission im vierten Quartal 2011 sukzessive verabschiedet werden sollen. Die Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen werden dazu beitragen, dass dieser Geist der Straffung und Zusammenarbeit in wirkungsvolle und effiziente Instrumente umgesetzt wird, die gemäß den geltenden Regeln gestaltet und verwaltet werden.

ANHANG**BESCHREIBUNG DER INNOVATIVEN FINANZIERUNGSMITTEL IM FINANZRAHMEN 2007-2013****1. Risiko-/Beteiligungskapitalinstrumente auf EU-Ebene: CIP/GIF, Marguerite****1.1. CIP - Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU (GIF)**

Innovative Finanzierungsinstrumente sind Bestandteil des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EIP), eines der drei spezifischen Programme im Rahmen des CIP. Ihr übergeordnetes Ziel besteht darin, den Finanzierungszugang für die Gründung und Expansion von KMU zu verbessern, um die Investitionen solcher Unternehmen in Innovation, darunter auch Ökoinnovation, zu unterstützen.

Die mit über 600 Mio. EUR ausgestattete Fazilität für wachstumsintensive und innovative KMU (GIF), wovon ein Teil speziell für Ökoinnovationen vorgesehen ist, zielt darauf ab, das Angebot an Risiko-/Beteiligungskapital für innovative KMU in deren Frühphase (GIF1) bzw. Expansionsphase (GIF2) zu erhöhen. Verwaltet wird sie vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) im Auftrag der Kommission (als Vertreterin der EU). Der EIF schließt Investitionsvereinbarungen mit Risikokapitalfonds, die solche KMU unterstützen. Die GIF ist eine langfristige Fazilität, in deren Rahmen Investitionen in Risikokapitalfonds mit einer Laufzeit von bis zu zwölf Jahren getätigt werden können. Bei allen Risikokapitalfonds muss die Kapitalmehrheit von marktorientierten Investoren gestellt werden und alle Investitionen erfolgen pari passu (d.h. gleiches Risiko, gleiche Vergütung) mit privaten Investoren.

1.2. Fonds Marguerite

Der 2020-Fonds für Energie, Klimaschutz und Infrastruktur (Fonds Marguerite) ist ein europaweiter Beteiligungsfonds für Infrastrukturinvestitionen im Bereich Verkehr, Energie und erneuerbare Energien. Die EU hat 80 Mio. EUR aus dem TEN-V-Budget in den Fonds Marguerite investiert, für den insgesamt Mittel im Umfang von 710 Mio. EUR gebunden wurden (Zielgröße: 1,5 Mrd. EUR). Bei den anderen Investoren handelt es sich um öffentlich-rechtliche Banken, doch steht der Fonds auch privaten Investoren offen. Die Investitionen erfolgen pari passu. Ziel des Fonds ist es, dass insgesamt das Dreieinhalbfache des EU-Beitrags in TEN-V-Projekte investiert wird.

Der Fonds wurde als geregelter spezialisierter Investitionsfonds nach luxemburgischem Recht aufgelegt. Als Vertreterin der EU hat die Kommission einen Sitz im Aufsichtsgremium des Fonds, das für die Festlegung der Gesamtstrategie zuständig ist, sie ist aber nicht an der laufenden Verwaltung des Fonds oder einzelnen Anlageentscheidungen beteiligt, denn diese liegen in der Zuständigkeit des Leitungsgremiums und des Anlageausschusses des Fonds. Sämtliche Entscheidungen müssen der Anlagestrategie des Fonds entsprechen, die zusammen mit der Kommission festgelegt wurde.

2. Kreditfinanzierungsinstrumente auf EU-Ebene (Garantien/Risikoteilung): CIP-SMEG, RSFF, LGTT**2.1. Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF)**

Die RSFF dient dazu, private und öffentliche Träger, die nicht ohne weiteres Zugang zu den Kapitalmärkten haben, bei der Finanzierung von risikoreichen Projekten in den Bereichen

Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) zu unterstützen. Das Instrument wurde gemeinsam von der Kommission und der EIB entwickelt, um das Risiko bei direkten Darlehen oder Garantien der Bank für Darlehen zur Unterstützung von FEI-Investitionen in den thematischen Schwerpunktbereichen des Siebten Rahmenprogramms für Forschung und Technologische Entwicklung (FP7) aufzuteilen.

Durch Bündelung des EU-Beitrags von 1 Mrd. EUR aus dem FP7-Budget mit dem EIB-Beitrag von 1 Mrd. EUR aus EIB-Eigenmitteln wird ein Kapitalpuffer geschaffen, mit dem etwaige Verluste aus der Finanzierung von Darlehen im Gesamtumfang von schätzungsweise 10 Mrd. EUR im Zeitraum 2007-2013 aufgefangen werden können. Auf der Grundlage ihrer eigenen Bewertung und in Einklang mit den Leitlinien für das Kreditrisiko-Management bewertet die EIB – auf Basis der einzelnen Projekte – das Finanzrisiko, für das sie Rückstellungen bilden und Kapital vorhalten muss (für erwartete und unerwartete Verluste), wobei sie den im Bankgeschäft üblichen Regeln folgt und von der EU einen entsprechenden Beitrag einfordert. Die Kommission ist im RSFF-Lenkungsausschuss vertreten, der darüber wacht, ob das Instrument in Einklang mit seinen politischen Zielen umgesetzt wird.

2.2. CIP - KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG)

Die mit 500 Mio. EUR ausgestattete KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG) bietet Rückgarantien für nationale Garantieprogramme sowie direkte Garantien für Finanzintermediäre an, um das Kreditfinanzierungsangebot für KMU zu erhöhen und zu verbessern. Verwaltet wird die SMEG vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) im Auftrag der Kommission (als Vertreterin der EU).

Die mit der EU-Garantie unterstützten Finanzintermediäre stellen sodann Kreditfinanzierungen für KMU bereit und geben den Vorteil der Garantie dabei an die Endempfänger weiter, indem sie z.B. ein höheres Risiko oder weniger Sicherheit akzeptieren, oder indem sie niedrigere Zinsen erheben oder andere Vergünstigungen gegenüber ihren üblichen Finanzierungen anbieten. Bei der SMEG ist eine jede Transaktion bis zu einer bestimmten Höhe garantiert, normalerweise 50 % (Garantiesatz). Das Gesamtrisiko für den EU-Haushalt ist dennoch begrenzt, da für die maximalen Portfolioverluste eine vertragliche Obergrenze („Cap Rate“) festgelegt wird.

2.3. Kreditgarantieinstrument für TEN-V-Vorhaben (LGTT)

Das Kreditgarantieinstrument für TEN-V-Vorhaben (LGTT) zielt darauf ab, eine stärkere Beteiligung des privaten Sektors an der Finanzierung von Infrastrukturprojekten für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) zu erleichtern. Da die Erträge in der Frühphase des Projektbetriebs vergleichsweise stark schwanken, lassen sich private Finanzierungsmittel für Kernprojekte im Bereich der europäischen Verkehrsnetze oft nur schwer mobilisieren. Die LGTT deckt dieses Ertragsrisiko teilweise ab und verbessert so die finanzielle Tragfähigkeit solcher TEN-V-Projekte.

Die LGTT wird mit einem Kapitalbeitrag von maximal 500 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt finanziert. Genaugenommen wird die LGTT-Garantie zugunsten von Geschäftsbanken übernommen, die eine Standby-Liquiditätsfazilität (SBF) für das betreffende Projekt bereitstellen. Sollten die verkehrs-/nutzungsbedingten Projekteinnahmen in der frühen Betriebsphase unerwartet einbrechen, kann die Projektgesellschaft auf die SBF zurückgreifen, um die Bedienung erstrangiger Schulden sicherzustellen.

Was die Leitungsstrukturen angeht, so ist die Kommission im Lenkungsausschuss der LGTT vertreten. Der Lenkungsausschuss hat die Aufgabe, die Fortschritte bei der Verwirklichung der strategischen Ziele der LGTT zu überwachen und gegebenenfalls geeignete Empfehlungen auszusprechen.

3. *Instrumente zur kombinierten Förderung von Beteiligungs- und Kreditfinanzierungen*

3.1. Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (EPMF)

Die jüngsten auf EU-Ebene eingeführten Finanzierungsinstrumente sind so aufgebaut, dass die Förderung von Beteiligungs- und Kreditfinanzierungen kombiniert wird. Das 2010 eingerichtete Europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument (EPMF) umfasst zweierlei: 1) ein Garantieinstrument für Anbieter von Kleinstkrediten (d.h. Krediten von maximal 25 000 EUR, insbesondere für von sozialer Ausgrenzung bedrohte Gruppen zwecks Gründung kleiner Gewerbebetriebe) und 2) einen nach luxemburgischem Recht aufgelegten strukturierten Investitionsfonds, den Europäischen Progress-Mikrofinanzierungsfonds, der vorrangige Darlehen, nachrangige Darlehen (d.h. gegenüber vorrangigen Gläubigern nachgeordnete Finanzierungen), Darlehen mit Risikoteilung (vorrangige Darlehen, die mit einer Risikobeteiligung am Mikrokreditportfolio kombiniert sind) und Eigenkapitalbeteiligungen für Kleinstkreditgeber anbietet. Die EU hat 100 Mio. EUR in dieses Instrument investiert.

Für die Garantiekomponente wurden 25 Mio. EUR bereitgestellt. Der Garantiehöchstsatz beträgt 75 % für das zugrunde liegende Mikrokredit- bzw. Garantieportfolio, wobei für jedes garantierte Portfolio ausgehend von den jeweils erwarteten kumulativen Verlusten eine Obergrenze vereinbart wird. Das EPMF haftet jeweils für höchstens 20 % eines jeden garantierten Portfolios.

Investoren des Europäischen Progress-Mikrofinanzierungsfonds sind die EU (vertreten durch die Kommission) und die EIB, während der EIF die Funktion der Verwaltungsgesellschaft übernommen hat. Die EU hält die Stammaktien, d.h. sie haftet bis zur vereinbarten Obergrenze als Erste für etwaige Nettoverluste aus den Anlagen des Fonds, während die EIB als Inhaberin der Vorzugsaktien gegen die bei Stammaktien hinzunehmenden Verluste geschützt ist.

3.2. Europäischer Energieeffizienzfonds (EEEF)

Der Europäische Energieeffizienzfonds (EEEF) wurde in diesem Jahr mit ungenutzten Mitteln aus dem Europäischen Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR) aufgelegt. Der Fonds ist ein nach luxemburgischem Recht aufgelegtes Finanzierungsvehikel und investiert entweder direkt oder indirekt über Finanzinstitute in kleinere Projekte von Kommunalbehörden im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Der Fonds wird insbesondere die Entwicklung von Energiedienstleistungsunternehmen unterstützen.

Die EU, vertreten durch die Europäische Kommission, investiert 125 Mio. EUR in die Erstverlust-Tranche des Fonds, während die EIB und die italienische Cassa Depositi e Prestiti (CDP) 75 Mio. EUR bzw. 60 Mio. EUR in die Mezzanin- bzw. die Seniortranche investieren. Die Deutsche Bank wird als Anlageverwalter des Fonds auftreten und hat 5 Mio. EUR in die Mezzanin-Tranche investiert. Die Zielgröße des Fonds beträgt 500-600 Mio. EUR.

4. *Strukturfonds*

Die Mitgliedstaaten und die Verwaltungsbehörden haben die Option, einen Teil der Mittel, die ihnen über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Verfügung gestellt werden, für die Unterstützung von Finanzierungsinstrumenten zu verwenden. Die EFRE-Mittel fließen vorrangig in die Förderung von Unternehmen (vor allem KMU), Stadtentwicklung und –erneuerung sowie Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden, während die ESF-Mittel zur Förderung von Selbständigkeit, Existenzgründungen und Kleinstunternehmen verwendet werden. Fast alle Mitgliedstaaten setzen heute in mindestens einem dieser Bereiche verschiedene Instrumente zur Förderung von Beteiligungsfinanzierungen und/oder Kreditfinanzierungen (Darlehen und Garantien) ein, entweder direkt, indem sie Mittel aus einem operativen Programm in einen Risikokapital-, Darlehens- oder Garantiefonds verlegen, oder indirekt über Holdingfonds, die ihrerseits wieder in mehrere Fonds investieren. Die Instrumente werden je nach den Besonderheiten des Mitgliedstaats bzw. der Region über verschiedene Leitungs- und Rechtsstrukturen umgesetzt.

In vielen Fällen werden Instrumente mittels Investitionen in Holdingfonds umgesetzt. Im Rahmen der Initiative JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) werden Holdingfonds über die EIB implementiert. Im Rahmen der Initiative JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) werden Holdingfonds generell über den EIF oder verschiedene nationale bzw. regionale Institutionen implementiert. Je nachdem, in welchen Bereichen die Fonds tätig sind, können die Aufgaben eines Holdingfonds der EIB bzw. dem EIF übertragen werden, und zwar im Wege der direkten Auftragsvergabe durch die Mitgliedstaaten oder Verwaltungsbehörden. Auch andere Finanzinstitute können im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung oder durch direkte Vergabe beauftragt werden, die über einen Holdingfonds organisierten Operationen durchzuführen.

5. *Außenpolitische Instrumente im Heranführungsbereich*

Der Investitionsrahmen für den westlichen Balkan (WBIF) wurde 2009 als gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission, der CEB, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der EIB eingeführt und bündelt Zuschussmittel, um die Darlehensvergabe für die Finanzierung vorrangiger Infrastrukturvorhaben in den westlichen Balkanländern und für die Finanzierung von KMU und Energieeffizienz zu erleichtern. Der WBIF stellt Zuschussmittel für Projekte zur Verfügung, die eine Aussicht auf Darlehen von Partnerbanken haben, und zwar für die Projektvorbereitung, die Beschleunigung bestehender Darlehen oder die Ermöglichung von Projekten durch Überbrückung einer Finanzierungslücke.

Ein Beispiel für die Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente im Heranführungsbereich ist der Europäische Fonds für Südosteuropa (EFSE), der qualifizierten lokalen Finanzierungsinstituten in südosteuropäischen und südkaukasischen Ländern langfristige Finanzierungsmittel zur Verfügung stellt. Die Mittel werden für Entwicklungsziele eingesetzt, um privaten Investoren Sicherheit zu verschaffen und deren Kapital insgesamt eine Hebelwirkung zu verleihen (Unternehmenskredite für Kleinst- und Kleinbetriebe, Darlehen für ländliche Betriebe und Wohnungsbaudarlehen für einkommensschwache private Haushalte, die über lokale Finanzinstitute nur begrenzt Zugang zu Finanzdienstleistungen haben). Der EFSE basiert auf dem von der deutschen KfW-Entwicklungsbank entworfenen Modell der öffentlich-privaten Partnerschaft. Die Investoren des Fonds sind die Kommission (als Vertreterin der EU) mit 120 Mio. EUR sowie andere öffentliche Geber und internationale Finanzinstitutionen, darunter die EIB und die EBWE.