



Fortschritt durch ESIF Finanzinstrumente

# Einführung zu Finanzinstrumenten des Europäischen Sozialfonds





## HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Dieses Dokument wurde mit Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Die in diesem Dokument getroffenen Aussagen können in keiner Weise als die offizielle Meinung der Europäischen Union oder der Europäischen Investitionsbank angesehen werden. Die Ansichten, Interpretationen und Schlussfolgerungen in diesem Dokument liegen in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Für die Richtigkeit oder Vollständigkeit der in diesem Dokument enthaltenen Informationen übernehmen die Europäische Investitionsbank, die Europäische Kommission und die Verwaltungsbehörden weder eine ausdrückliche noch eine angedeutete Haftung oder Garantie. Eine solche Haftung oder Verantwortung wird ausdrücklich ausgeschlossen. Dieses Dokument dient nur zu Informationszwecken. Die Europäische Investitionsbank und die Europäische Kommission übernehmen keinerlei Verpflichtung ergänzende Informationen zu diesem Dokument zur Verfügung zu stellen oder fehlerhafte Angaben zu korrigieren. Die Autoren dieser Studie sind Mitglieder eines Konsortiums, bestehend aus SWECO (Leitung), t33, University of Strathclyde – EPRC, Spatial Foresight und infeuope.



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>1. Was ist ein Finanzinstrument?</b>	<b>4</b>
1.1 Definition und Vorteile von Finanzinstrumenten	4
1.2 Schlüsselmerkmale von Finanzinstrumenten	6
1.3 Die Besonderheit von ESF-Finanzinstrumenten	7
<b>2. Warum nutzen ESF-Programme Finanzinstrumente?</b>	<b>9</b>
2.1 Der Mehrwert von Finanzinstrumenten	9
2.2 Sozial wirksame Investitionen	11
2.3 Wie Finanzinstrumente zu den thematischen Zielen des ESF passen können	16
2.3.1 Finanzinstrumente zur Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (TZ 8)	18
2.3.2 Finanzinstrumente zur Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut (TZ 9)	22
2.3.3 Finanzinstrumente für Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen (TZ 10)	24
<b>3. Für wen sind die Finanzinstrumente?</b>	<b>27</b>
3.1 Hauptmerkmale der Zielgruppen des ESF	27
3.2 Hindernisse der finanziellen Eingliederung	29
<b>4. Wie werden Finanzinstrumente gesteuert?</b>	<b>31</b>
4.1 Die Hauptphasen im Lebenszyklus eines Finanzinstruments	31
4.1.1 Erarbeitung	31
4.1.2 Aufsetzen	32
4.1.3 Umsetzung	32
4.1.4 Abwicklung	33
4.2 Die verschiedenen Umsetzungsoptionen	34
4.3 Die dritte Achse des EaSI-Programms: Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum (MF/SU)	37
<b>5. Wer setzt Finanzinstrumente um?</b>	<b>42</b>
5.1 Die Hauptmerkmale von Finanzvermittlern	42
5.1.1 Banken- versus Nichtbanken-Vermittler	43
5.1.2 Marktübergreifende versus lokale Vermittler	45
5.2 Finanzvermittler und sozial wirksame Investitionen	46
5.3 Die Auswahl der Finanzvermittler	47
<b>6. Welche sind die zentralen Finanzprodukte?</b>	<b>51</b>
6.1 Einleitung	51
6.2 Darlehen	52
6.3 Bürgschaften	54
6.4 Beteiligung	56
6.5 Quasi-Eigenkapital	58



# Einleitung

## Umfang und Ziel des Handbuchs

Dieses Handbuch gibt einen **Überblick** über den Umfang von Finanzinstrumenten zur Förderung von Inklusion, nachhaltigen Arbeitsplätzen und besserer Ausbildung.

Es hilft Verwaltungsbehörden und Akteuren des Europäischen Sozialfonds (ESF) die Potenziale zu verstehen, die Finanzinstrumente bieten, um die Effektivität und Effizienz von ESF-Programmen zu unterstützen und zu steigern, damit die spezifischen Ziele und Investitionsprioritäten der Programme realisiert werden.

Darüber hinaus **richtet sich** dieses Handbuch auch an beide Arten von Finanzvermittlern:

- traditionelle Vermittler wie Banken und Kredit- sowie Kapitalinstitute;
- Nichtbanken wie Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen, Eigenkapitalanbieter, auf Mikrofinanzmittel spezialisierte Institutionen und gemeinschaftliche Finanzeinrichtungen für Entwicklung sowie Regierungsbehörden und -einrichtungen.

Das Handbuch macht deutlich, **was** ein Finanzinstrument ist und wie es sich von anderen Politikinstrumenten unterscheidet. Es beschreibt, **warum** Finanzinstrumente für den ESF relevant sind und wozu sie genutzt werden können. Es bietet darüber hinaus eine einleitende Beschreibung, **wer** Finanzinstrumente **wie** umsetzen kann und **welches** die wichtigsten Finanzprodukte sind.

Detaillierte Informationen zu den Leitlinien der Europäischen Kommission und *fi-compass*-Produkten können auf [www.fi-compass.eu](http://www.fi-compass.eu) abgerufen werden.





## Aufbau des Handbuchs

**Was** ist ein Finanzinstrument? Hauptunterschiede und Vorteile im Vergleich zu anderen Unterstützungsformen. Hauptbestandteile und Merkmale in Bezug zum ESF-Ökosystem.

### Kapitel 1

**Warum** sind Finanzinstrumente für den ESF relevant? Finanzinstrumente vor dem breiteren Hintergrund von sozial wirksamen Investitionen. Bedeutung und Anwendbarkeit in Bezug zu den thematischen Zielen 8, 9 und 10.

### Kapitel 2

Für **wen** ist das Finanzinstrument geeignet? Kategorien von Zielsetzungen für Finanzinstrumente unter Nutzung des ESF.

### Kapitel 3

**Wie** werden Finanzinstrumente gesteuert und umgesetzt? Hauptelemente des Lebenszyklus, der Steuerung und Umsetzungsmöglichkeiten und EaSI.

### Kapitel 4

**Wer** setzt Finanzinstrumente um? Die unterschiedlichen Arten von Finanzvermittlern.

### Kapitel 5

**Welches** sind die wichtigsten Finanzprodukte? Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungen und Quasi-Eigenkapital sowie die Hauptmerkmale von Mikrofinanzierungen.

### Kapitel 6

# 1. WAS IST EIN FINANZINSTRUMENT?

## KERNAUSSAGE

Dieses Kapitel beschreibt die Grundlagen und wichtigsten Merkmale von Finanzinstrumenten:

- eine Definition von Finanzinstrumenten und deren revolvierender und Hebelwirkungen;
- der Lebenszyklus und die wichtigsten Finanzprodukte;
- die Schlüsselakteure von Finanzinstrumenten in Bezug auf den ESF.

## 1.1 Definition und Vorteile von Finanzinstrumenten

Vom ESF kofinanzierte Finanzinstrumente wurden erstmals im Rahmen der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2000-2006 eingeführt. Sie sind eine nachhaltige und effiziente Möglichkeit, in Wachstum und die Entwicklung sowohl von Individualpersonen als auch Unternehmen zu investieren. Das Glossar der Europäischen Kommission<sup>1</sup> definiert sie wie folgt:

*„Finanzielle Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Union, die ergänzend aus dem Budget finanziert werden, um ein oder mehrere spezifische Ziele der Union zu adressieren. Solche Instrumente können in Form von Beteiligungen und beteiligungsähnlichen Investitionen, Darlehen oder Bürgschaften sowie anderen Instrumenten der Risikoteilung auftreten und können, sofern angemessen, mit Zuschüssen kombiniert werden“.*

Finanzinstrumente haben zwei Hauptvorteile:

**HEBELWIRKUNG:** Sie können zusätzliche Ressourcen generieren, sowohl öffentliche als auch private. Dementsprechend entspricht die Hebelwirkung „der Summe der ESIF-Finanzbeiträge und der weiteren generierten öffentlichen und privaten Mittel dividiert durch den nominalen ESIF-Finanzbeitrag“.<sup>2</sup>

**REVOLVIERENDER CHARAKTER:** Dieser beschreibt die Fähigkeit eines Finanzinstruments zusätzliche Geldflüsse zu generieren – entweder durch Rückzahlungen oder bei Realisierung von Investitionen – mit dem Ziel, die Mittel weiter zu nutzen. Dieser revolvierende Charakter ermöglicht öffentlichen Behörden von erhöhten Ressourcen zu profitieren.

1 Europäische Kommission (2015), „Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary“, <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states-financial-instruments-glossary>.

2 Ebenda, S.4.



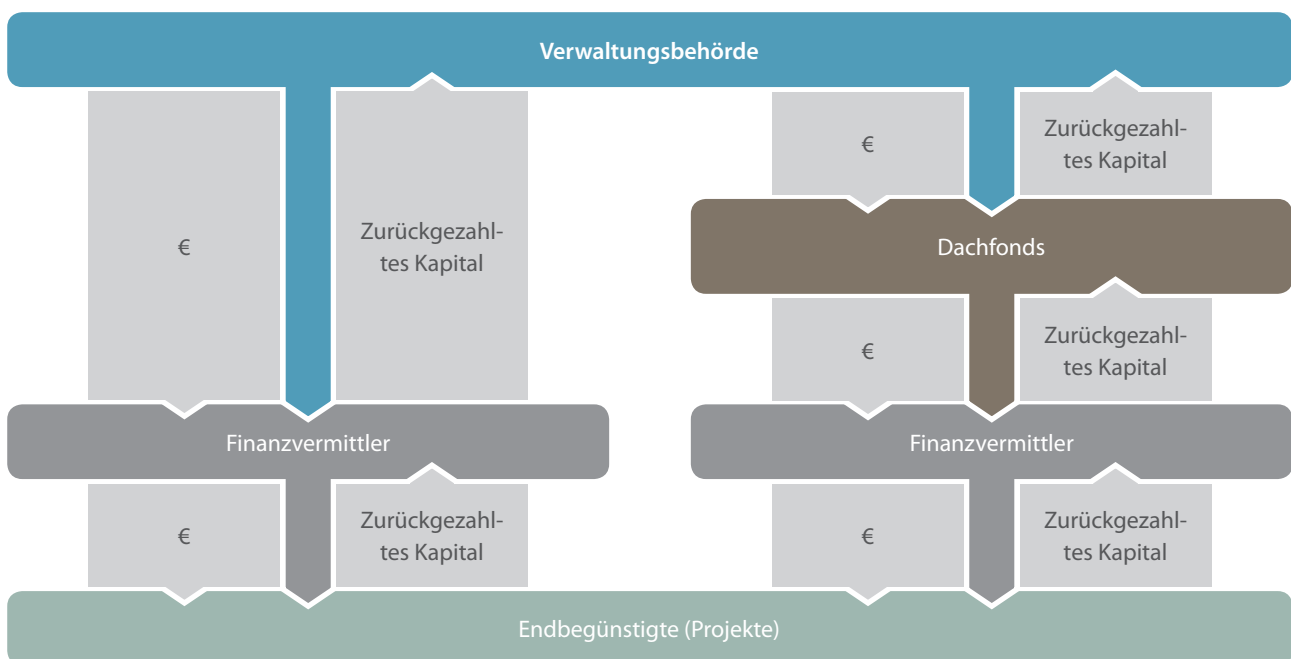
Im Gegensatz zu Zuschüssen haben Finanzinstrumente geringere Kosten der Mittelbeschaffung und ihre Nutzung erlaubt eine größere unternehmerische Flexibilität. Darüber hinaus wird von Finanzinstrumenten erwartet, dass sie Hebelwirkungen generieren, wodurch zusätzliche Mittel verfügbar werden, die eine größere Wirkung für die lokale Gesellschaft und Wirtschaft entfalten.

In Zeiten finanzieller Einschränkungen können Finanzinstrumente neben der Bereitstellung finanzieller Unterstützung zur Abschwächung sozialer und wirtschaftlicher Ausgrenzung beitragen, indem sie besser auf die Bedarfe der Endbegünstigten zugeschnitten werden. Des Weiteren erhalten die Endbegünstigten mehr Verantwortung bei der Nutzung von ESF-finanzierten Mitteln, wenn sie Einkommen generieren müssen.

Die Hauptvorteile von Finanzinstrumenten sind<sup>3</sup>:

- Hebelwirkung der Ressourcen und vergrößerte Wirkung von ESF-Programmen;
- Effizienz und Effektivität aufgrund revolvingender Mittel, die im Programmraum verbleiben und für ähnliche Ziele weitergenutzt werden können;
- verbesserte Projektqualität, da die Investitionen Einkommen generieren müssen;
- Zugang zu einer größeren Vielfalt von Finanzierungsmöglichkeiten für die Politikumsetzung und zu Sachkenntnissen des privaten Sektors;
- Unterstützung und Finanzierung öffentlicher Politikziele durch den privaten Sektor.

Abbildung 1.1: Der revolving Charakter des Finanzinstruments



Quelle: Europäische Kommission (2014), „Ex-ante assessment guidance“

3 Europäische Kommission (2014), „Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 – A short reference guide for managing authorities“.



Natürlich sind für viele soziale Maßnahmen Zuschüsse weiterhin notwendig. Deshalb können Finanzinstrumente nur ergänzend genutzt werden. Darüber hinaus erfordert der korrekte Umgang mit Finanzinstrumenten ein Umdenken bzgl. der Rolle öffentlicher Ressourcen, einen optimalen rechtlichen Rahmen und qualifizierte Fachkenntnis für angemessene Einschätzungen. Es besteht die Gefahr, dass Chancen aufgrund des schlechten Designs eines Finanzinstruments verpasst werden, wodurch es wenig genutzt oder seine Wirkung eingeschränkt wird.<sup>4</sup>

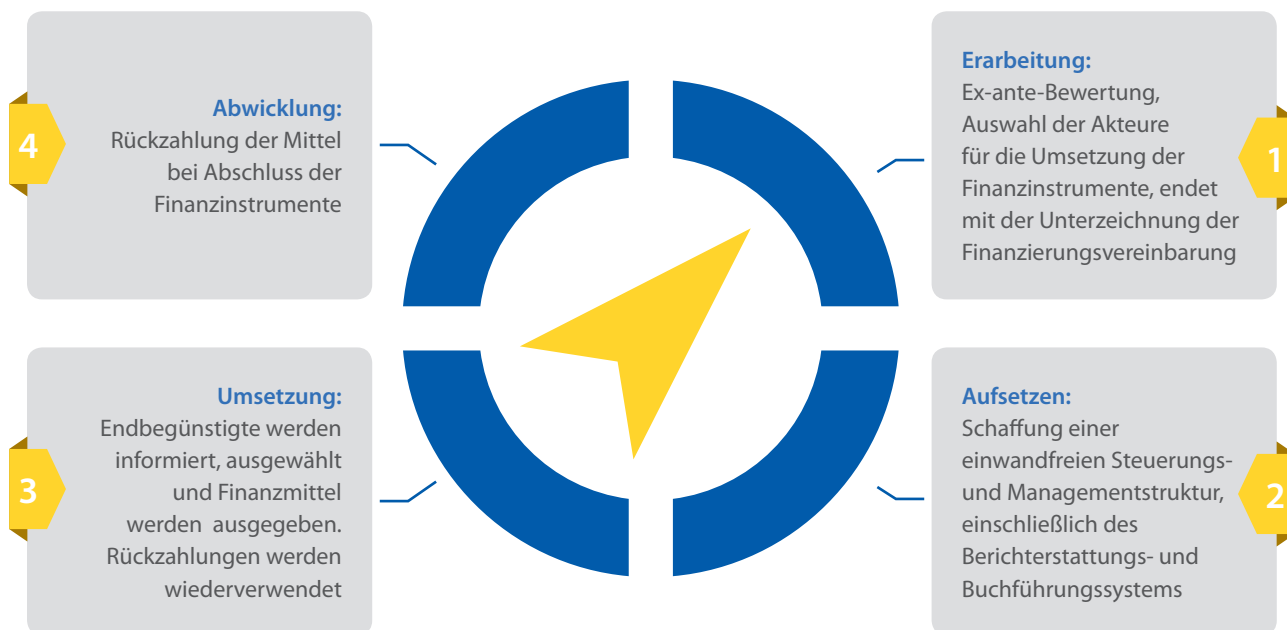
Wenn sich Verwaltungsbehörden dazu entschließen, unter Nutzung von Finanzinstrumenten Politiken zur Adressierung sozialer Bedarfe einzusetzen, sollten sie Folgendes berücksichtigen:

- die Komplexität des **Ökosystems von sozialen Investitionen**, die minimiert werden kann, indem das System verstanden und die Finanzprodukte effizient auf die Adressierung der spezifischen Bedarfe der Endbegünstigten zugeschnitten werden;
- den **Lebenszyklus des Finanzinstruments** und damit verbundene Unterstützung, um eine umfassende und effiziente Strategie zu gewährleisten, die Marktlücken schließt und nationale, regionale bzw. private Koinvestoren ermutigt, Finanzmittel und Fachkenntnisse beizusteuern;
- stimulierung der lokalen Fähigkeiten für eine anhaltende Entwicklung der lokalen Wirtschaft.

## 1.2 Schlüsselmerkmale von Finanzinstrumenten

Dieser Abschnitt führt kurz die wichtigsten Elemente von Finanzinstrumenten bezüglich des Lebenszyklus und der Finanzprodukte ein. Diese werden in den Kapiteln 4 und 6 jeweils detailliert analysiert. Finanzinstrumente haben ihren eigenen speziellen **Lebenszyklus**, wie in der unten stehenden Abbildung dargestellt. Jede Phase ist entscheidend und mit den benachbarten Phasen verbunden. Dementsprechend sollten sie bei der Erarbeitung der Finanzinstrumente zeitgleich und nicht separat und aufeinanderfolgend betrachtet werden.<sup>5</sup>

Abbildung 1.2: Der Lebenszyklus von Finanzinstrumenten



4 Committee of the Regions (2015), „Financial instruments in support of territorial development“.

5 „Appendix 1: financial instruments guide: setting up and implementing financial instruments“ in EC (2013), „Strategic UDF investing and project structuring“.





Der Lebenszyklus ist für alle Arten von Finanzinstrumenten und verwandte Finanzprodukte gleichartig. Die Wahl des Finanzinstruments hängt von den Marktversagen, nicht optimalen Investitionsbedingungen und den Investitionsbedarfen sowie einem akzeptablen Risikoniveau, der Bezahlung und den Eigentumsverhältnissen ab. Verwaltungskosten, Gebühren und rechtliche Bedingungen variieren ebenfalls zwischen den Finanzinstrumenten. Verwaltungsbehörden müssen ihre Finanzprodukte deshalb auf die Bedarfe der Endbegünstigten zuschneiden und dabei die Fähigkeiten und Strukturen der Finanzvermittler berücksichtigen.

Die Ex-ante-Bewertung sollte die am besten geeigneten Finanzprodukte zur Adressierung der Marktlücken identifizieren. Eine Verwaltungsbehörde mit bestehenden Investitionen oder eine Verwaltungsbehörde, die mehrere Finanzinstrumente umsetzt, sollte die Portfoliowirkungen der einzelnen Finanzinstrumente berücksichtigen. Das gesamte Risiko kann durch eine Aufteilung der Investitionen auf verschiedene Finanzprodukte, Endbegünstigte und unterschiedliche Bedingungen reduziert werden.

Die wichtigsten **Finanzprodukte**, die über Finanzinstrumente angeboten werden, sind Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungen und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen.<sup>6</sup>

DARLEHEN	BÜRGCHAFT
„Eine Vereinbarung, die den Darlehensgeber verpflichtet, dem Darlehensnehmer einen vereinbarten Geldbetrag für einen vereinbarten Zeitraum zur Verfügung zu stellen und im Rahmen dessen der Darlehensnehmer verpflichtet ist, den Betrag innerhalb des vereinbarten Zeitraums zurückzuzahlen“.	„Eine schriftliche Zusage, die Haftung für die Verbindlichkeiten oder Pflichten eines Dritten oder für die erfolgreiche Erfüllung der Pflichten dieses Dritten durch ihn im Bürgerschaftsfall insgesamt oder teilweise zu haften, beispielsweise bei einem Kreditausfall“.
BETEILIGUNG	QUASI-EIGENKAPITAL
„Die Bereitstellung von Kapital für ein Unternehmen, das direkt oder indirekt investiert wird als Gegenleistung für den Gesamt- oder Teilerwerb des Eigentums an diesem Unternehmen, wobei der Kapitalanleger ein bestimmtes Maß an Verwaltungskontrolle über das Unternehmen ausüben und an den Gewinnen des Unternehmens beteiligt werden kann“.	„Eine Art der Finanzierung, die zwischen Beteiligung und Verbindlichkeit angesiedelt ist und ein höheres Risiko als vorrangige Verbindlichkeiten und ein geringeres Risiko als eine übliche Beteiligung darstellt. Beteiligungsähnliche Investitionen können als Verbindlichkeit – typischerweise ungesichert und nachrangig und in einigen Fällen in eine Beteiligung umwandelbar – oder als vorrangige Beteiligung ausgestaltet sein“.

## 1.3 Die Besonderheit von ESF-Finanzinstrumenten

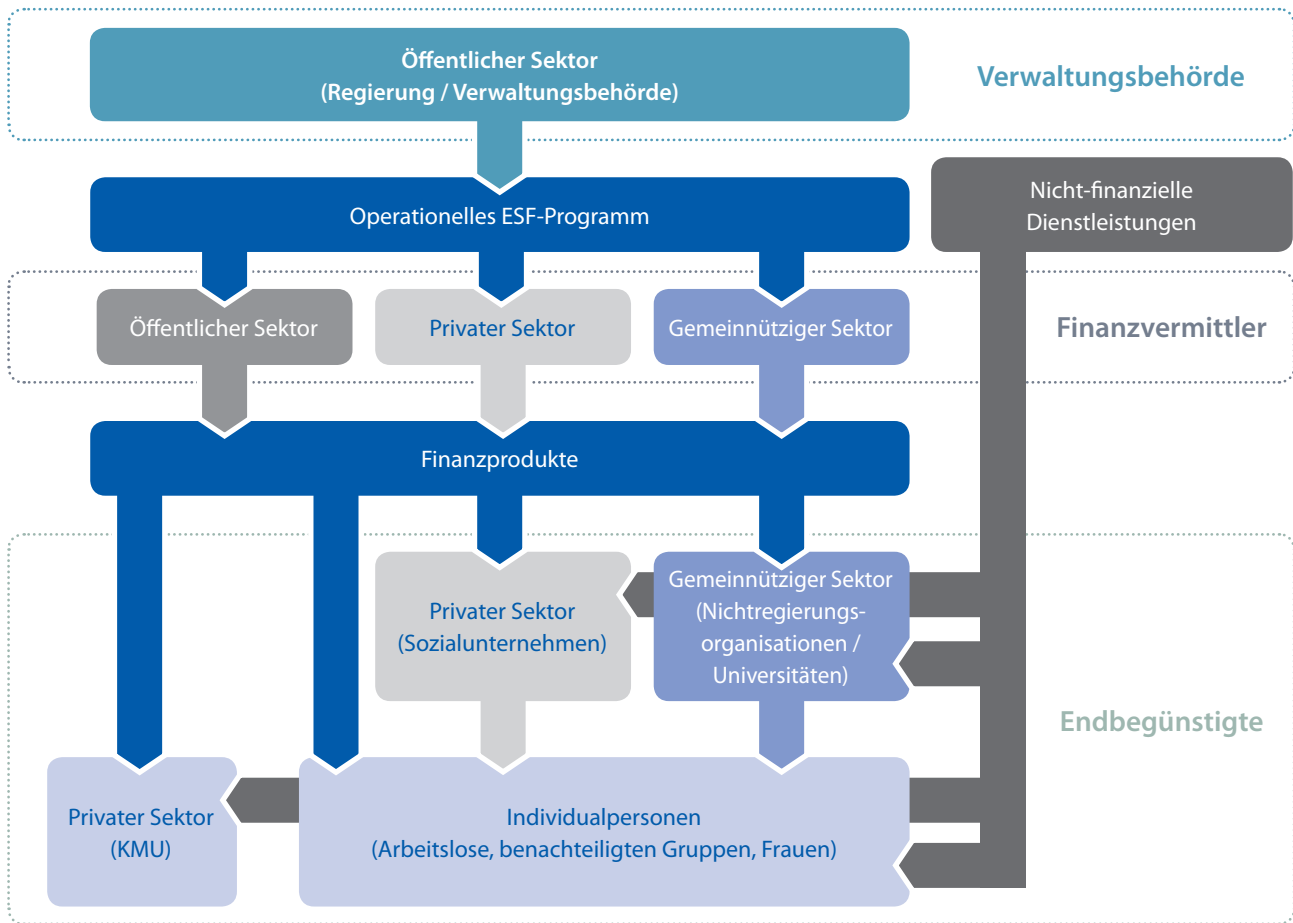
Im Zusammenhang mit dem ESF stellen Finanzinstrumente für Organisationen, Unternehmen oder Individualpersonen Finanzmittel bereit, mit denen sowohl eine soziale als auch eine finanzielle Rendite erbracht werden soll.<sup>7</sup> Dieses Ökosystem bezieht eine Vielfalt von Akteuren, Endbegünstigten, Investoren und Finanzvermittlern sowie politische Entscheidungsträger ein.

6 Definitionen entsprechend Europäische Kommission (2015), „Guidance for Member States on financial instruments – Glossary“

7 OECD (2015), „Social impact investment – Building the evidence base“



Abbildung 1.3: Die für Finanzinstrumente wesentlichen Akteure



Bestandteile des Ökosystems für Investitionen sind<sup>8</sup>:

- **Der öffentliche Sektor** (nationale, regionale und lokale Regierungen), der Programme und Strategien zur Adressierung sozialer Bedarfe entwickelt und gestaltet und dabei ein unternehmerisches Umfeld fördert und Verbindungen mit anderen lokalen Akteuren begünstigt. Im Rahmen des ESF kofinanzierte Finanzinstrumente können eine wichtige Rolle bei der Unterstützung öffentlicher Politiken spielen, die die soziale Ausgrenzung bekämpfen, Lücken öffentlicher Ressourcen schließen und Einsparungen generieren sollen. Öffentliche Einrichtungen sind deshalb entscheidend für die Gestaltung von ESF-Programmen und die Umsetzung von Finanzinstrumenten, vor allem durch die Bereitstellung von nicht-finanziellen Dienstleistungen, um ESF-Investitionsprioritäten anzusprechen. Der öffentliche Sektor kann auch als Finanzvermittler agieren (z.B. Regierungsstellen, die Finanzmittel anbieten).
- **Der Privatsektor** (Unternehmen, Banken, Investoren, kleine und mittlere Unternehmen – KMU) kann ebenfalls eine bedeutende Rolle bei der Unterstützung von Sozialpolitiken und -programmen spielen. KMU können entweder Endbegünstigte sein oder – im Fall von Sozialunternehmen – als Mittler zur Adressierung individueller sozialer Bedarfe fungieren. Banken und Investoren können Sozialinvestitionen nutzen, um neue Kunden und Lieferanten zu gewinnen sowie innovative Dienstleistungen und neue Produkte zu erkunden.
- **Der gemeinnützige Sektor** (Nichtregierungsorganisationen, Universitäten, Stiftungen) agiert als Pionier und Berater für Sozialinvestitionen. Er kann direkte und finanzielle Unterstützung für Programme anbieten, die soziale Bedarfe angehen. Er kann enge Kontakte mit den Zielgruppen pflegen sowie wertvolle praktische Erfahrungen und Wissen bezüglich sozialer Aspekte einbringen. Darüber hinaus kann er mit innovativen Pilotprojekten und Vorhaben Beiträge leisten sowie zur Verbreitung von vorbildlichen Beispielen beitragen.

<sup>8</sup> ILO (2006), „Stimulating youth entrepreneurship: barriers and incentives to enterprise start-ups by young people“.

# 2. WARUM NUTZEN ESF-PROGRAMME FINANZINSTRUMENTE?

## KERNAUSSAGE

Dieses Kapitel beschreibt die Hauptgründe, die für die Nutzung von Finanzinstrumenten in ESF-Programmen sprechen, indem:

- ein Überblick über die Vorteile der Nutzung von Finanzinstrumenten gegeben wird;
- beschrieben wird, welche die Hauptcharakteristika von sozial wirksamen Investitionen sind und wie diese zum ESF passen;
- dargestellt wird, wie Finanzinstrumente zu den thematischen Zielen des ESF passen.

## 2.1 Der Mehrwert von Finanzinstrumenten

Es ist wichtig, den Mehrwert von Finanzinstrumenten und deren Zusammenspiel mit ESF-Programmen zu verstehen. Dies ist sowohl ein technischer als auch ein vorausschauender Aspekt. Traditionell werden die ‚soziale‘ und ‚finanzielle‘ Dimension als widersprüchlich, wenn nicht sogar als gegensätzlich angesehen. Von Investitionen in das Sozialkapital werden negative Renditen erwartet, wohingegen Investitionen, die Finanzwerte schaffen, die soziale Dimension tendenziell nicht berücksichtigen.<sup>9</sup> Dieser Zielkonflikt ist den Akteuren, die mit ESF-Programmen arbeiten, bekannt. Es ist schwierig eine ‚finanzielle Rentabilität‘ oder einen ‚Barwert‘ zu bestimmen, wenn es zum Beispiel um die Integration von Migranten im Kontext von benachteiligten städtischen Gebieten geht.

Der Bedarf zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Politiken nimmt zu, seitdem die Herausforderungen immer anspruchsvoller werden und öffentliche Haushalte gleichzeitig unter Druck stehen. Kleinstunternehmen haben erheblich größere Probleme beim Zugang zu Finanzmitteln als andere Unternehmen. Finanzmittel zu erhalten scheint für gefährdete Gruppen wie ethnische Minderheiten oder Frauen als Unternehmerinnen schwieriger zu sein. Schließlich hat die Finanzkrise schlecht ausgebildete Personen stärker getroffen als gut ausgebildete und hat die Möglichkeiten von Regierungen gefährdet, in die Verbesserung von Bildung und Kompetenzen zu investieren.

Finanzinstrumente können für öffentliche Akteure eine Möglichkeit darstellen, die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und ihre Fähigkeiten, neue soziale Herausforderungen anzugehen, zu erhöhen, da Finanzinstrumente:

- revolving sind, d.h. zurückgezahlte Mittel erneut genutzt werden können;

<sup>9</sup> Jed Emerson (2000), „The Nature of Returns: A Social Capital Markets Inquiry into Elements of Investment and The Blended Value Proposition“, Social Enterprise Series 1, Nr. 17 Harvard Business School.



- für finanziell rentable Projekte sinnvoll sind, d.h. für diejenigen Projekte, die entweder Einkommen oder Ersparnisse zur Rückzahlung der Unterstützung generieren;
- so gestaltet sind, dass sie zu Koinvestitionen, einschließlich privater Investitionen, anregen, um die verfügbaren Geldmittel zu vergrößern;
- auch die Entwicklung der Angebotsseite unterstützen können, indem sie zur Marktentwicklung beitragen.

Im Bereich der Sozialpolitik können Finanzinstrumente jenseits des finanziellen Aspekts Wirkungen erzielen. Sie können:

- ‚finanzielle Bürgerrechte‘ für benachteiligte Personen schaffen. Typische Zielgruppen des ESF erhalten Finanzdienstleistungen oftmals über informelle Beziehungen, was ineffizient und sogar gefährlich sein kann. Finanzinstrumente (z.B. Mikrofinanzierungen) können diesen Personen ‚finanzielle Bürgerrechte‘ ermöglichen;
- wirtschaftliche Unabhängigkeit und Unternehmertum stärken. Finanzinstrumente geben ihren ‚Kunden‘ Kapital zur Verwirklichung von Ideen und zur Generierung von Einnahmen. Sie sollten die Einnahmen auch nach Rückzahlung der Darlehen weiterhin erzielen;
- Lebensbedingungen verbessern. Mikrofinanzierungen können benachteiligten Personen finanzielle Stabilität geben. Dies schließt finanzielle Sicherheit im Fall plötzlicher Geldprobleme, den Kampf gegen Armut und die Förderung des sozialen Wandels ein;
- soziale Dienstleistungen stärken. Finanzinstrumente können Dienste in Schlüsselbereichen von Dienstleistungssektoren wie Gesundheit, Beschäftigung, Bildung, Wohnen und Familien unterstützen. Der OECD entsprechend gewinnen Integrationspraktiken an Bedeutung, da Finanzinstrumente zusätzliche Ressourcen bereitstellen und Lösungen für spezifische Herausforderungen bei der Arbeit in komplexen Steuerungsumfeldern fördern.<sup>10</sup>

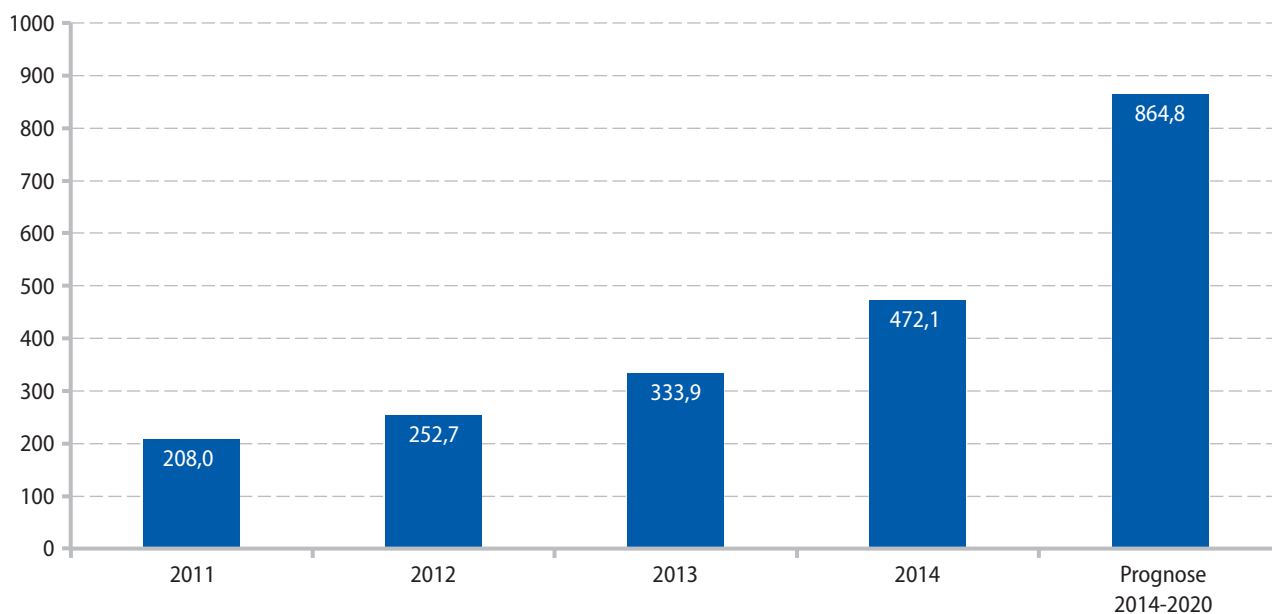
Diese allgemeinen und sozialen Vorteile sind nicht völlig neu. Nichtsdestotrotz wurden in der Förderperiode 2007-2013 im Rahmen von ESF-Programmen nur 53 Finanzinstrumente in 7 Mitgliedstaaten umgesetzt. Die meisten unterstützten KMU.<sup>11</sup> Somit hat die Mehrheit der Mitgliedstaaten keine Finanzinstrumente zur Durchführung von ESF-Maßnahmen genutzt. Diese begrenzte Aufnahme deutet darauf hin, dass es ESF-Akteuren an Erfahrung mit der Nutzung dieser Instrumente mangelt. Abgesehen von den technischen Kenntnissen besteht auch eine Schwierigkeit darin, Finanzinstrumente im Zusammenhang mit sozialen Investitionen zu sehen. Die Bereitstellung von Finanzinstrumenten in der Förderperiode 2014-2020 ist dahingegen vielversprechend. Die Ressourcen, die in ESF-Programmen durch Finanzinstrumente ausgegeben werden sollen, wurden verdoppelt.

<sup>10</sup> OECD (2015), „Social impact investment – Building the evidence base“, S. 22.

<sup>11</sup> fi-compass (2015) „The European Social Fund – Financial Instruments“.



Abbildung 2.1: Kumulative, an Finanzinstrumente gezahlte Summen von operationellen Programmen des ESF (in EUR Mio.)



Quelle: GD Beschäftigung, Soziales und Integration (2015)

## 2.2 Sozial wirksame Investitionen

Es ist sinnvoll, die Nutzungsmöglichkeiten von Finanzinstrumenten auch aus einer anderen Perspektive zu betrachten. Diese neue Sichtweise kann durch das Paradigma der ‚sozial wirksamen Investitionen‘ eröffnet werden, welches in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Es wurde kodifiziert und international definiert und wird von einer zunehmenden Zahl nationaler Regierungen, von der Europäischen Union (EU) sowie von internationalen Organisationen unterstützt.

Das Paradigma der sozial wirksamen Investitionen ist im Rahmen unterschiedlicher nationaler und internationaler Kontexte (z.B. OECD, G8, G20) beschrieben worden als „die Bereitstellung von Finanzmitteln für Organisationen, die soziale Bedarfe adressieren und dabei messbare soziale und finanzielle Renditen ausdrücklich erwarten“.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Ebenda, S.10.



## 2.1 WEITERE INFORMATIONEN

### Das Paradigma der sozial wirksamen Investitionen und seine Hauptelemente

Im letzten Jahrzehnt haben sozial wirksame Investitionen zu einer Annäherung der Standpunkte zwischen den öffentlichen und privaten Sektoren geführt. Über 1 200 Vermögensverwalter, die über EUR 41 Billionen verfügen, haben die UN-Prinzipien für sozial verantwortliches Investieren unterzeichnet. Ein wachsendes Ökosystem im Zusammenhang mit sozial wirksamen Investitionen entsteht, welches eine Vielfalt von privaten Vermittlern und Investoren umfasst, die sich der Adressierung sozialer Bedarfe verschrieben haben. Dies schließt Unternehmensphilanthropie, gemeinschaftliche Kreditfinanzierung, gemeinschaftliche Beteiligungsentwicklung, soziales Risikokapital, sozial verantwortliche Investitionsfonds und herkömmliche Kapitalinstitutionen ein. 2014 wurde prognostiziert, dass die 125 führenden Investoren dieses Bereichs ihre Investitionen um fast 20% erhöhen werden. In diesem Szenario werden sich Stiftungen, Sozialunternehmen, Nichtregierungsorganisationen, philanthropische und gemeinnützige Vereine des Potenzials stärker bewusst und spielen zunehmend eine zentrale Rolle.

Die Hauptelemente von sozial wirksamen Investitionen sind:

- **Soziale Bedarfe.** Das primäre Ziel und der Ansatzpunkt von sozial wirksamen Investitionen ist das Angehen sozialer Bedarfe, die von Alterung bis zu Behinderungen reichen, von Gesundheit bis zu Kindern und Familien, bezahlbarem Wohnen, Arbeitslosigkeit usw..
- **Nachfrage.** Die Anbieter von Dienstleistungen spielen eine entscheidende Rolle bei der Behandlung sozialer Bedarfe. Sie schließen gemeinschaftliche Organisationen ebenso ein wie Wohlfahrtsverbände, gemeinnützige Organisationen, Sozialunternehmen und von sozialen Überlegungen angetriebene Unternehmen. Individualpersonen können als ‚mögliche‘ Begünstigte angesehen werden, unabhängig davon ob sie benachteiligt sind oder nicht.
- **Angebot.** Es gibt verschiedene Investoren für sozial wirksame Investitionen. Ergänzend zu Regierungen und öffentlichen Einrichtungen sind dies Stiftungen, wohlhabende Individualpersonen, Philanthropen, Banken und andere Finanzinstitutionen.
- **Vermittler.** Kommerzielle Banken, Investitionsbanken, unabhängige Finanzberater, Broker und Händler spielen eine zentrale Rolle bei der Entwicklung sozial wirksamer Investitionen.
- **Befähigendes Umfeld.** Dies schließt Sozialsysteme, Steuern und Regelungen ein.

Sozial wirksame Investitionen können leicht an ESF-Programme angepasst werden und können Finanzinstrumente nutzen, um ESF-Politikmaßnahmen umzusetzen:

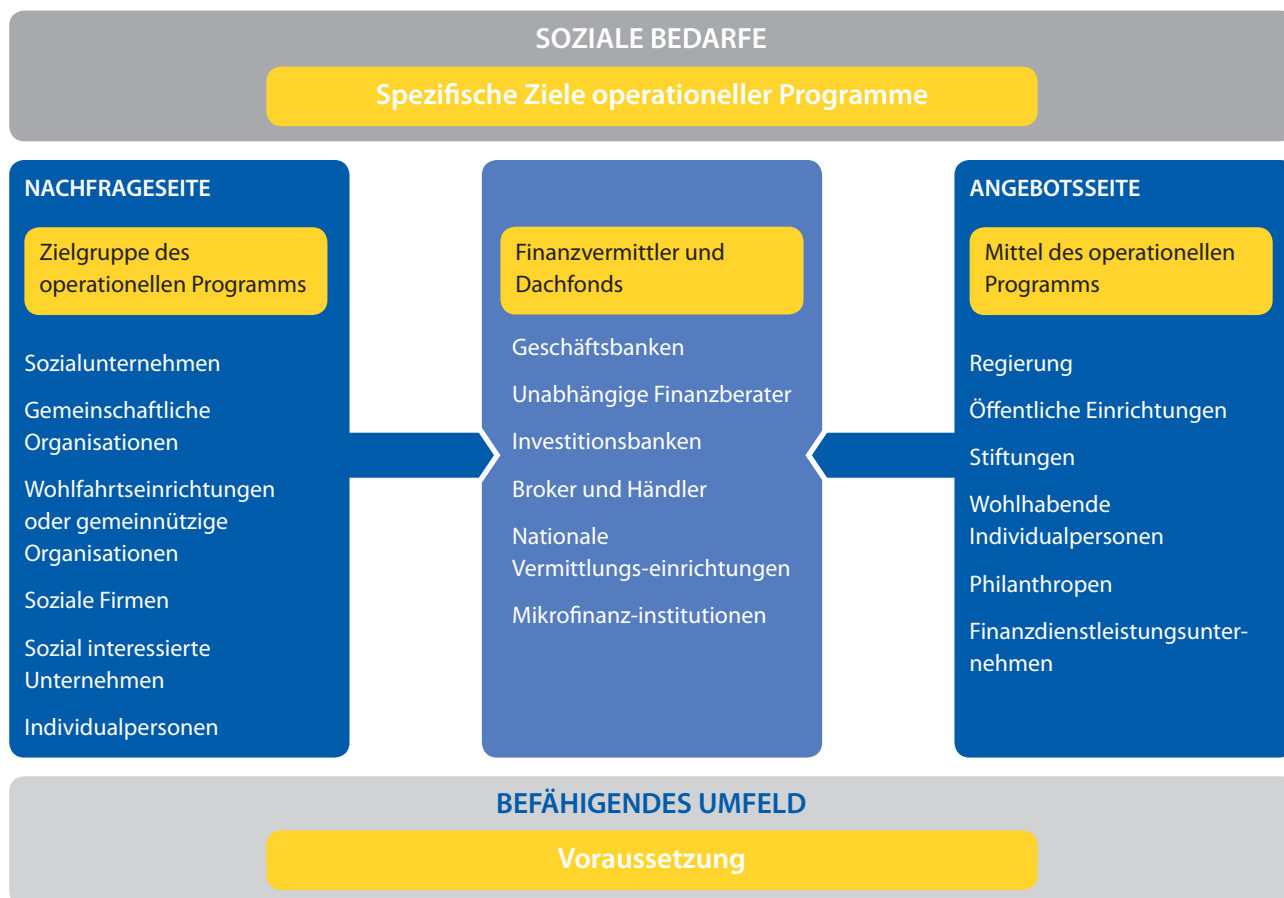
- **Die Bedarfe** von sozial wirksamen Investitionen sind denen der Programmstrategie, Prioritätsachsen und thematischen und spezifischen Ziele ähnlich.
- Die Programmmittel werden Teil der **Angebotsseite**. Die **Nachfrage** besteht bei den in den Programmmaßnahmen als Zielgruppen beschriebenen Endbegünstigten.
- Die **befähigenden Rahmenbedingungen** sind, entsprechend der Terminologie der Kohäsionspolitik, die Schlüsselemente der Ex-ante-Konditionalitäten. Diese umfassen die Verwaltungskapazität, den Verwaltungsaufwand und die Fachplanungen.
- **Finanzvermittler** können die Finanzinstrumente umsetzen.

Abbildung 2.2 vermittelt einen Eindruck, wie einfach sozial wirksame Investitionspläne an die Logik von ESF-Programmen angepasst werden können, um die **Bedarfe**, die mit den spezifischen Zielen verbunden werden, zu verstehen und zu verifizieren. Die **Nachfrage nach Sozialkapital** seitens der Endbegünstigten kann durch



wirksamen Einsatz öffentlicher und privater Mittel (**Angebotsseite**) adressiert werden. Darüber hinaus kann auch die Verwaltungsbehörde bestätigen, ob ein Finanzinstrument eingesetzt werden kann.

**Abbildung 2.2:** Der Rahmen von sozial wirksamen Investitionen und das operationelle Programm des ESF



Quelle: Neubearbeitung auf Grundlage von OECD (2015), „Social impact investment – Building the evidence base“

## 2.2 VERORDNUNG

### Die Ex-ante-Bewertung gemäß Art. 37 der Verordnung zu den Gemeinsamen Bestimmungen und sozial wirksame Investitionen

Eine Ex-ante-Bewertung muss Marktversagen und suboptimale Investitionen analysieren und darstellen, um die Lücken auf der Angebots- und Nachfrageseite zu identifizieren. Die Ex-ante-Bewertung berücksichtigt dabei auch die gewonnenen Erfahrungen, um Herausforderungen oder Hindernisse zu identifizieren. Die sozial wirksamen Investitionen können eine Grundlage sein für die Entwicklung der komplexeren und anspruchsvolleren Ex-ante-Bewertung. Die Ex-ante-Bewertung belegt die Angemessenheit eines Finanzinstruments zur Adressierung eines Marktversagens oder einer suboptimalen Investitionslage und stellt die Beiträge dar, die das Finanzinstrument zur Erreichung von Programm- und ESF-Zielen leisten könnte. Weitere Informationen befinden sich in den nachfolgenden Kapiteln und auf der *fi-compass* Webseite im Bereich zu Handbüchern: <https://www.fi-compass.eu/resources/product/64>



Sozial wirksame Investitionen können vielfältige Erwartungen an soziale und finanzielle Renditen sowie die Wirkungsmessung haben.

## 2.2 WEITERE INFORMATIONEN

### Die vier Merkmale einer Folgenabschätzung<sup>13</sup>

- **Intentionalität** – Die Absicht des Investors eine soziale bzw. Umweltwirkung zu erzielen;
- **Investition mit Ertragserwartung** – Wirksame Investitionen sollen das gesamte investierte oder geliehene Geld einbringen bzw. gegebenenfalls eine finanzielle Rendite generieren;
- **Varianz der Ertragserwartungen und Vermögensklassen** – Wirksame Investitionen schaffen Erträge, die unterhalb eines marktüblichen Ertrages (manchmal als konzessioniert bezeichnet), aber auch bei einem durch das Risiko angepassten marktüblichen Ertrag liegen können;
- **Wirkungsmessung** – Ein Gütezeichen von wirksamen Investitionen ist die Verpflichtung des Investors, die sozialen und Umweltleistungen sowie den Fortschritt der zugrundeliegenden Investition zu messen und zu berichten.

Diese Merkmale sind sehr nützlich, um Finanzinstrumente mit ESF-Unterstützung zu etablieren, die sowohl finanzielle als auch soziale Erträge bringen:

Charakteristika von sozial wirksamen Investitionen	Anwendung im Rahmen des ESF
<i>Intentionalität</i>	Die Ziele der Finanzinstrumente verkörpern eindeutig die Programmstrategie. Mit anderen Worten: Finanzinstrumente sind kohärent und konsistent mit den jeweiligen Prioritätsachsen und spezifischen Zielen des Programmes und erreichen das ‚angestrebte soziale‘ Ergebnis.
<i>Investition mit Ertragserwartung</i>	Das Kapital wird zurückgezahlt. Wenn dies nicht möglich ist, können Zuschüsse, rückzahlbare Zuschüsse sowie nicht-finanzielle Unterstützungen angemessener sein.
<i>Varianz der Ertragserwartungen und Vermögensklassen</i>	Investitionen, die mit Finanzinstrumenten unterstützt werden, sollen Erträge erbringen. Da sie sich aber typischer Weise an nicht-kreditwürdige Zielgruppen richten, können die Erträge nur unterhalb des marktüblichen Niveaus bzw. auf einem risikoangepassten Niveau erreicht werden. Darüber hinaus können Finanzinstrumente mit anderen Unterstützungsformen wie Zuschüssen und nicht-finanziellen Dienstleistungen kombiniert werden, um die Endbegünstigten zu unterstützen.
<i>Wirkungsmessung</i>	Finanzinstrumente werden über die klassischen Output- und Finanzindikatoren hinaus beobachtet, da auch Ergebnisse und Wirkungen zu betrachten sind. Des Weiteren müssen die Indikatoren einen Bezug zur jeweiligen Investitionspriorität aufweisen.

13 Für weitere Informationen vgl. <http://www.thegiin.org/cgi-bin/iowa/resources/about/index.html>.





## 2.4 WEITERE INFORMATIONEN

### Die Sozialrendite (SROI – Social Return on Investment)<sup>14</sup>

Die Sozialrendite (SROI) stellt einen Rahmen zur Messung und Bilanzierung der durch Sozialinvestitionen geschaffenen oder zerstörten Werte und der entsprechenden Folgen im sozio-ökonomischen Kontext dar. Sie misst soziale Ergebnisse und Umwelt- und Wirtschaftswirkungen und nutzt zu deren Darstellung monetäre Werte. Diese leiten und beeinflussen Investitionsentscheidungen und zielen darauf ab, Ungleichheiten abzubauen und das Wohlergehen zu verbessern. SROI befasst sich damit eher mit Werten als mit Geld. Sie misst den Wert der Nutzen im Verhältnis zu den Kosten, die entstehen, um diese Nutzen zu erreichen:

$$\text{SROI} = \frac{\text{Kapitalwert des Nutzens}}{\text{Kapitalwert der Investition}}$$

SROI kann:

- **evaluatorisch** sein, rückwirkend durchgeführt werden und auf erreichten Ergebnissen basieren;
- **prognostizierend** sein, den Sozialwert vorausberechnen, der geschaffen wird, wenn die Maßnahmen ihre Zielsetzungen erreichen.

Die Sozialrendite basiert auf sieben Prinzipien<sup>15</sup>:

- **Beziehe die Akteure ein.** Sobald die Akteure identifiziert sind, sollten sie während der gesamten Analyse einbezogen werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Wertmessung und die Art und Weise des Vorgehens unter Einbeziehung von Informationen der Akteure erfolgt, die durch die Investition betroffen sind bzw. diese beeinflussen;
- **Verstehe den Wandel** und bewerte diesen durch Evidenz, indem positive und negative, beabsichtigte und unbeabsichtigte Veränderungen erfasst werden;
- **Bewerte die entscheidenden Aspekte.** Finanzielle Näherungswerte können helfen Effekte zu bewerten. Da viele Effekte nicht auf Märkten gehandelt werden, wird ihr Wert nicht wahrgenommen. Finanzielle Näherungen können genutzt werden, um Personen, die von Märkten ausgeschlossen, aber von Sozialinvestitionen betroffen sind, eine Stimme zu geben;
- **Berücksichtige nur reale Dinge.** Buchführungsinformationen und -belege sollten ein wahres und ausgewogenes Bild darstellen, damit die Akteure vernünftige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirkungen ziehen können. Dazu bedarf es einer Bewertung, die hinterfragt, ob eine andere Investitionsentscheidung getroffen worden wäre, wenn bestimmte Informationen ausgeschlossen gewesen wären;
- **Vermeide Übertreibungen.** Bezüge zu Entwicklungen und Bezugswerten helfen dabei, den Wandel einzuschätzen, der auf eine Investition zurückzuführen ist und nicht den, der von anderen Faktoren beeinflusst wurde. Dabei sollte berücksichtigt werden, welche Entwicklungen ohnehin eingetreten wären. Die Beiträge anderer Personen oder Organisationen sollten mit den Folgen abgeglichen werden;
- **Zeige Transparenz.** Dies schließt die Erläuterung und Dokumentation aller Akteursentscheidungen, Folgen, Indikatoren und Bezugswerte, Quellen und Methoden der Informationssammlung, die unterschiedlichen betrachteten Szenarien sowie die Kommunikation der Ergebnisse gegenüber den Akteuren ein;
- **Überprüfe die Ergebnisse.** Sozialrenditen sind unweigerlich subjektiv. Daher helfen geeignete Unabhängigkeitserklärungen den Akteuren bei der Einschätzung der Angemessenheit der Analyse.




<sup>14</sup> Diese Textbox basiert auf The SROI Network (2012), „A guide to Social Return on Investment“.

<sup>15</sup> The SROI Network (2012), „The seven principles of SROI“.



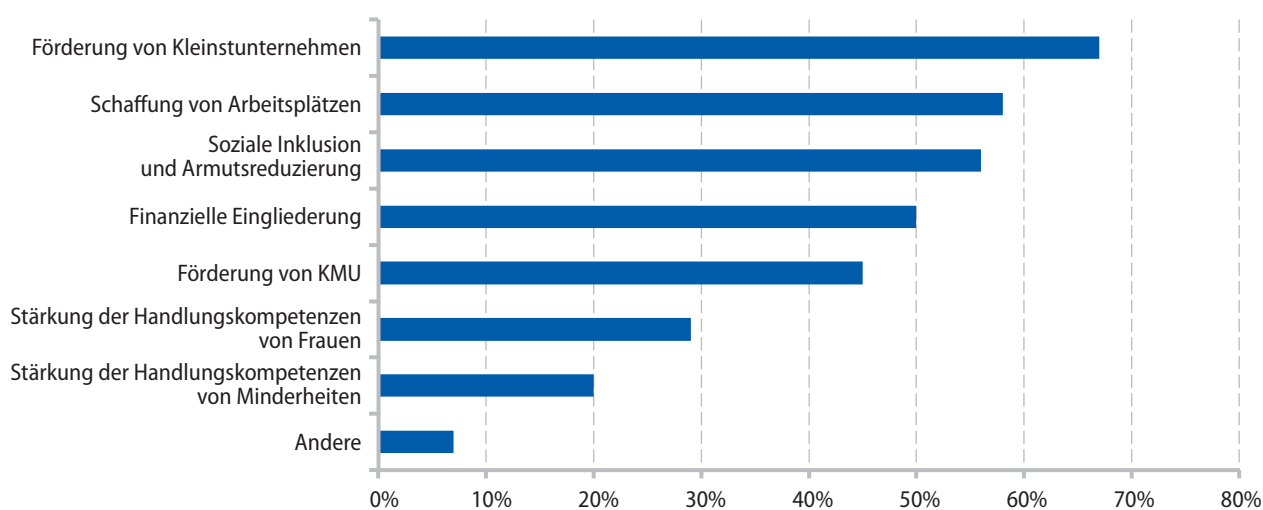
## 2.3 Wie Finanzinstrumente zu den thematischen Zielen des ESF passen können

Sozial wirksame Investitionen helfen dabei, den Rahmen für Finanzinstrumente in ESF-Programmen zu setzen. Im nächsten Schritt geht es darum, wie Finanzinstrumente mit den thematischen Zielen (TZ) des ESF zusammenpassen<sup>16</sup>:

	TZ 8 - Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
	TZ 9 - Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung
	TZ 10 - Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen

Wie können Finanzinstrumente dabei helfen, dass diese thematischen Zielen erreicht werden? Einige Erfahrungen können helfen diese Frage zu beantworten. Die unten dargestellten Daten zur Nutzung von Mikrofinanzinstrumenten<sup>17</sup> bieten erste Hinweise für Finanzinstrumente, die sich um soziale Zwecke kümmern. Im Bereich der Mikrofinanzierungen wurden Finanzinstrumente hauptsächlich zur Förderung von KMU, vor allem von Kleinstunternehmen genutzt. Am zweitwichtigsten waren Instrumente zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Soziale Inklusion und Armutsreduzierung stellen die dritte zentrale Zielsetzung von Mikrofinanzierungen dar.

**Abbildung 2.3:** Hauptziele von Mikrofinanzierungen in Europa (2012)



Quelle: European Microfinance Network (2014), „Overview of the microcredit sector in the European Union“

<sup>16</sup> Europäische Union (2013), „Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates“.

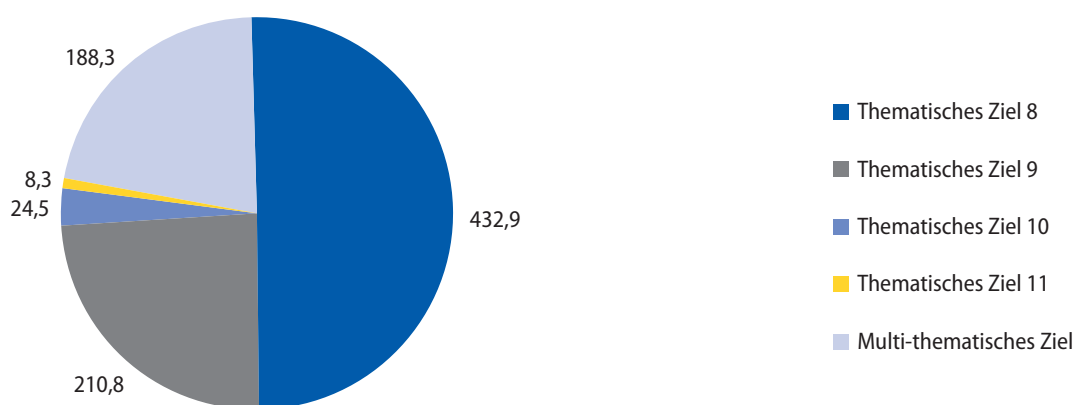
<sup>17</sup> European Microfinance Network (2014), „Overview of the Microcredit Sector in the European Union“.



Die Nutzung von Finanzinstrumenten für Bildung und Ausbildung ist eingeschränkter. Ausbildungsthemen werden häufig durch Finanzprodukte zur Schaffung von Arbeitsplätzen und für KMU-Gründungen mitabgedeckt. Besondere Finanzinstrumente, die das thematische Ziel 10 adressieren, scheinen weniger verbreitet zu sein, da diese Maßnahmen im Allgemeinen zusätzliche nicht-finanzielle Dienste darstellen, die mit Finanzprodukten einhergehen.

Diese Tendenzen lassen sich für die Förderperiode 2014-2020 bestätigen (Abbildung 2.4). Dabei wird die Hälfte der Mittel dem thematischen Ziel 9 (Beschäftigungsfähigkeit und Unternehmensgründungen) und nur ein kleiner Teil dem thematischen Ziel 10 (Bildung) zugeordnet.

**Abbildung 2.4:** Geplante Zuweisung von operationellen Programmmitteln des ESF zu Finanzinstrumenten nach thematischen Zielen, vorläufige Daten (EUR Mio.)



Quelle: Erarbeitung durch GD Beschäftigung, Soziales und Integration basierend auf ESF-Programmen

Hierbei sollte jedoch ein wichtiger Aspekt berücksichtigt werden. Obwohl eine Intervention auf ein spezielles thematisches Ziel ausgerichtet ist, kann sie trotzdem auch andere Ziele beeinflussen. Ein Beispiel ist die Unterstützung von behinderten Personen bei der Gründung eines Unternehmens oder der Aufnahme einer Selbstständigkeit. Diese zielt nicht nur auf die Reduzierung von Arbeitslosigkeit, sondern fördert auch die Kreativität und das innovative Potenzial der Personen und hilft ihnen, sich sicher und nützlich zu fühlen. Gut konzipierte Politiken für inklusives Unternehmertum fördern außerdem auch die wirtschaftliche und soziale Inklusion. So können Finanzinstrumente im Rahmen des thematischen Ziels 8 beispielsweise auch zu sozialer Inklusion und Armutsreduzierung beitragen, welches die Hauptzielsetzungen des thematischen Ziels 9 sind. Bei der Entwicklung von Finanzinstrumenten ist es deshalb wichtig, sie im weiteren strategischen Zusammenhang des ESF-Programms zu sehen und sich der positiven Nebeneffekte für andere thematische Ziele bewusst zu sein.

Die nachfolgenden Abschnitte beschreiben die möglichen Hauptvorteile der Nutzung von Finanzinstrumenten, die Logik eines Finanzinstruments hinsichtlich sozial wirksamer Investitionen und Wege, wie ein Finanzinstrument zu den Investitionsprioritäten jedes einzelnen thematischen Ziels beitragen kann.



## 2.5 WEITERE INFORMATIONEN

### Methodik und Informationsquellen für eine Einschätzung der Investitionsprioritäten

Ein wesentlicher Bestandteil besteht darin zu verstehen, welche Investitionsprioritäten von ESF-Programmen am meisten von Finanzinstrumenten profitieren können. Dies stärkt die Programmkohärenz hinsichtlich der Bedarfsbewertung, des thematischen Ziels und der Umsetzung des Finanzinstruments.

Für jedes thematische Ziel gibt es einen Abschnitt mit Tabellen, in denen die mögliche Bedeutung von Finanzinstrumenten der einzelnen Investitionsprioritäten der Förderperiode 2014-2020 abgeschätzt wird. Die entsprechende Multikriterienanalyse berücksichtigt:

- Bisherige Erfahrungen in der EU (Förderperiode 2007-2013) auf Grundlage von Studien und Berichten europäischer Einrichtungen, einschließlich EC (2012), „*The Network for Better Future of Social Economy (NBFSE) – Strand financial instruments and mechanisms of funds' allocation to social economy*“; Europäische Kommission (2014), „*Umsetzung des europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments – 2013*“; European Microfinance Network (2014), „*Overview of the microcredit sector in the European Union*“; EC (2015), „*A map of social enterprises and their eco-systems in Europe – Country Reports*“; COR (2015), „*Financial instruments in support of territorial development*“; EC (2015), „*Social investment in Europe – A study of national policies*“;
- Bisherige Erfahrungen in OECD-Ländern außerhalb der EU auf Grundlage von Studien und Berichten, einschließlich OECD (2013), „*Innovative financing and delivery mechanisms for tackling long-term unemployment*“; OECD (2013), „*Job creation through the social economy and social entrepreneurship*“; OECD (2014), „*New investment approaches for addressing social and economic challenges*“; OECD (2015), „*Social impact investment – Building the evidence base*“;
- Interviews mit Verwaltungsbehörden zum gegenwärtigen und möglichen Einsatz von Finanzinstrumenten nach Investitionsprioritäten.

Die mögliche Bedeutung kann gering (★), mittel (★★) oder hoch (★★★) sein.

### 2.3.1 Finanzinstrumente zur Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (TZ 8)

Finanzinstrumente erscheinen besonders geeignet zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die meisten der 53 Finanzinstrumente, die in 7 Mitgliedstaaten in der Förderperiode 2007-2013 umgesetzt wurden, richteten sich an KMU. Finanzinstrumente haben insbesondere zur Selbstständigkeit durch Unternehmertum und Unternehmensgründungen, einschließlich innovativer Kleinstunternehmen, beigetragen. Dies wird durch einen Bericht des Europäischen Mikrofinanznetzwerks zum Mikrofinanzsektor bestätigt. Demnach ist die am weitesten verbreitete Zielsetzung von Finanzinstrumenten die Förderung von Kleinstunternehmen, gefolgt von der Schaffung von Arbeitsplätzen (vgl. Abbildung 2.3 im vorhergehenden Abschnitt). Unternehmertum und Selbstständigkeit helfen den Menschen Arbeit zu finden, insbesondere für spezifische Zielgruppen (Arbeitslose, Migranten, Frauen, Personen über 50 Jahre und junge Leute), für die es zwar schwierig ist, einen Arbeitsplatz zu finden, die jedoch einer unternehmerischen Aktivität nachgehen könnten.



### HAUPTVORTEILE

**Thematisches Ziel 8**



Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte

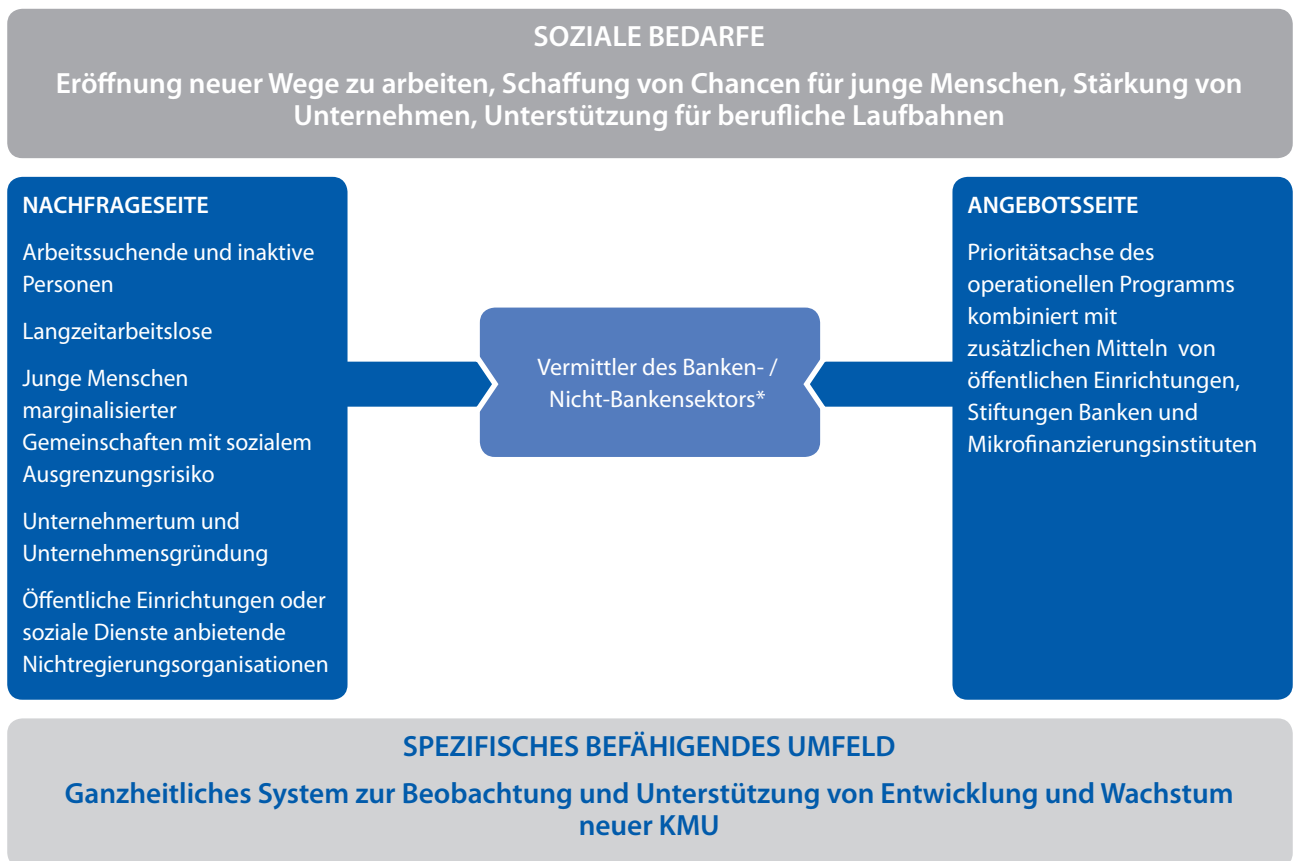
Wirtschaftliche Erträge ergänzen soziale Werte, insbesondere wenn Maßnahmen auf die Gründung von KMU zugeschnitten sind.

Direkte und spürbare Nebeneffekte im Kontext der lokalen Wirtschaft durch eine verringerte Arbeitslosenquote.

Wenn Finanzinstrumente auf Unternehmensgründungen abzielen, die eine finanzielle Rendite erbringen, können weitergehende Koinvestitionen entstehen.

Finanzinstrumente können die Lücke von Unternehmern in der Sozialwirtschaft in einigen Ländern abdecken, in denen es nicht genügend institutionelle Unterstützung durch die Regierung gibt.

Abbildung 2.5: Logik von Finanzinstrumenten im TZ 8



\* Vgl. Kapitel 5 und Tabellen 5.2 und 5.3 zu den Details von Vermittlern des Banken- und Nicht-Bankensektors.



## 2.6 BEISPIEL

### Unterstützung für Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen, Lettland

Diese Intervention stellt Darlehen und Zuschüsse für Menschen im arbeitsfähigen Alter, einschließlich Arbeitsloser, bereit, die ein Unternehmen gründen oder selbstständig werden möchten. Sie bietet darüber hinaus zusätzliche Dienstleistungen durch Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen. Die Regierung entschied sich, das Programm im Jahr 2009 zu starten, um Unternehmern und KMU eine Anschubfinanzierung zu ermöglichen. Die lettische Hypotheken- und Bodenbank hat spezialisierte Berater und 32 Niederlassungen und Nebenniederlassungen, die das ganze Land abdecken. Kunden (Gründer und neu gegründete Unternehmen) werden zum Gespräch eingeladen, um ihr theoretisches und praktisches Wissen zu analysieren und dementsprechende Ausbildungsmaßnahmen anzubieten. Das Programm bietet Darlehen bis zu einer Höhe von EUR 77 000 (LVL 54 000) und eine Laufzeit von bis zu acht Jahren für Investitionen und Betriebsmittel. Weitere Unterstützung wird in Form von Ausbildungsmaßnahmen angeboten.

Bisherige Erfahrungen haben insbesondere die Eignung nachgewiesen von:

- Darlehen, welche für Unternehmensgründungen passend sind, die die Selbstständigkeit oder die Gründung von Kleinunternehmen begünstigen. Verlängerte Laufzeiten für die Rückzahlung können mit niedrigeren Zinssätzen und geringeren Sicherheitsanforderungen kombiniert werden und vermindern das Risiko eines Ausfalls und regen Unternehmer an, neue Unternehmen zu gründen;
- Bürgschaften, die junge Unternehmer, denen der notwendige finanzielle Hintergrund und Sicherheiten fehlen, dabei unterstützen können, Beschäftigung und die Arbeitskräftemobilität zu fördern, indem sie Kreditrisiken absichern. Sie können auch zusätzliche Mittel für die Gründung und den Ausbau von Unternehmen anziehen.



INVESTITIONSPRIORITÄTEN IM TZ 8	MÖGLICH BEDEUTUNG
Zugang zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige, einschließlich langzeitarbeitsloser und arbeitsmarktferner Menschen, auch durch lokale Beschäftigungsinitiativen und die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte	★★★
Dauerhafte Eingliederung von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt, insbesondere von solchen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, darunter junge Menschen, denen soziale Ausgrenzung droht und die Randgruppen angehören, einschließlich der Durchführung der Jugendgarantie	★★★
Selbstständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen, einschließlich innovativer Kleinunternehmen sowie innovativen kleinen und mittleren Unternehmen	★★★
Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten, einschließlich des Zugangs zur Beschäftigung und des beruflichen Aufstiegs, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und die Förderung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit	★★
Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel	★★
Aktives und gesundes Altern	★
Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen, wie etwa öffentliche und private Arbeitsvermittlungen, und Verbesserung der Anpassung an den Bedarf auf dem Arbeitsmarkt, unter anderem durch Maßnahmen der Förderung der transnationalen Mobilität der Arbeitskräfte sowie durch Mobilitätsprogramme und die bessere Zusammenarbeit zwischen den Institutionen und den maßgeblichen Interessenträgern	★

Anmerkung: ★★★=hoch; ★★=mittel; ★=gering. Vgl. Box 2.5 für weitere Details.

Eine wesentliche Erkenntnis aus der Vergangenheit besteht darin, Finanzinstrumente im Rahmen des thematischen Ziels 8 effektiver zu gestalten. Viele Beschäftigungsprobleme sind komplex und bedürfen verschiedener Maßnahmen von zahlreichen Akteuren, um Lösungen anzubieten, die an die Endbegünstigten in flexibler Weise angepasst werden können. Arbeitslose benötigen gegebenenfalls auch Unterstützung zur Stärkung ihres Humankapitals und ihrer Arbeitsfähigkeit, beispielsweise durch Weiterbildung. Die Unterstützung zur Unternehmensgründung sollte die geförderten Unternehmen auch nach der Gründungsphase begleiten und beobachten, um ihre Nachhaltigkeit sicherzustellen. Diese Art der Unterstützung sollte jedoch die Entwicklung einer Abhängigkeit der KMU von solchen Diensten vermeiden.<sup>18</sup> Darüber hinaus sollten Finanzinstrumente, die um zusätzliche Unternehmensdienstleistungen ergänzt werden, lokale Märkte bei der Ansprache innovativer Gründungen nicht verzerren.

## 2.7 BEISPIEL

### Das Unternehmerzentrum in Radom, Polen

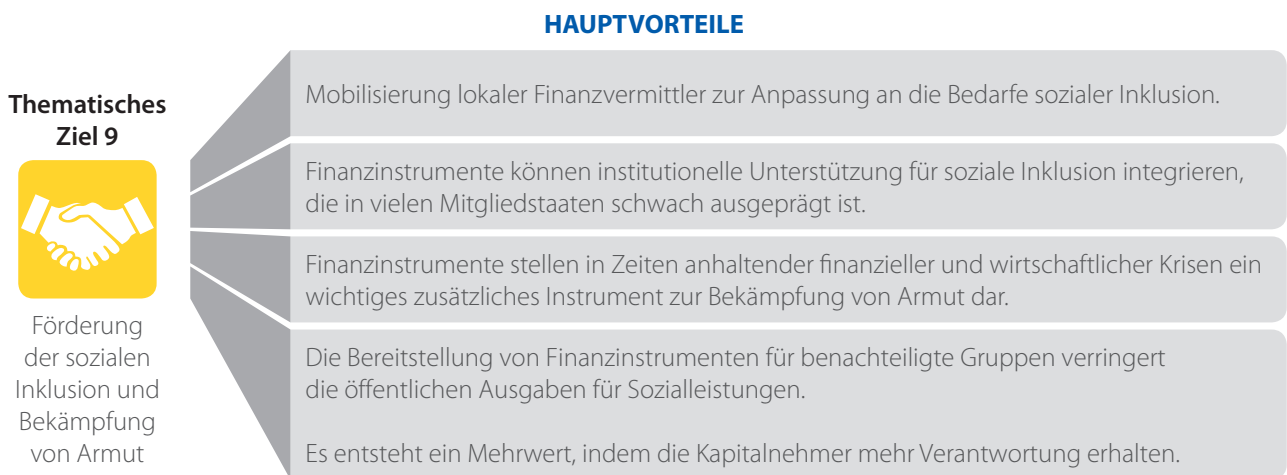
Diese Maßnahme unterstützt eine soziale Nichtregierungsorganisation mittels begünstigter Darlehen (Zinssatz von 4% p.a., Laufzeit von 60 Monaten, bis zu EUR 12 000, Tilgungsaufschub von bis zu 12 Monaten, ohne Gebühren und Provisionen), die vom operationellen Programm des ESF angeboten werden, um Menschen zu helfen, die ein Unternehmen gründen wollen. Zusätzlich bietet die Nichtregierungsorganisation Ausbildungsmaßnahmen (Buchführung, Bankwesen, Unternehmensrecht, Vermarktung und soziale Absicherung) an und berät die benachteiligten Personen und Arbeitslosen bei der Unternehmensgründung und Geschäftsführung. Dieses Beispiel mit einer Nichtregierungsorganisation als Finanzvermittler wurde in anderen polnischen Regionen aufgegriffen.

18 OECD (2013), „Innovative financing and delivery mechanisms for getting the unemployed into work“.

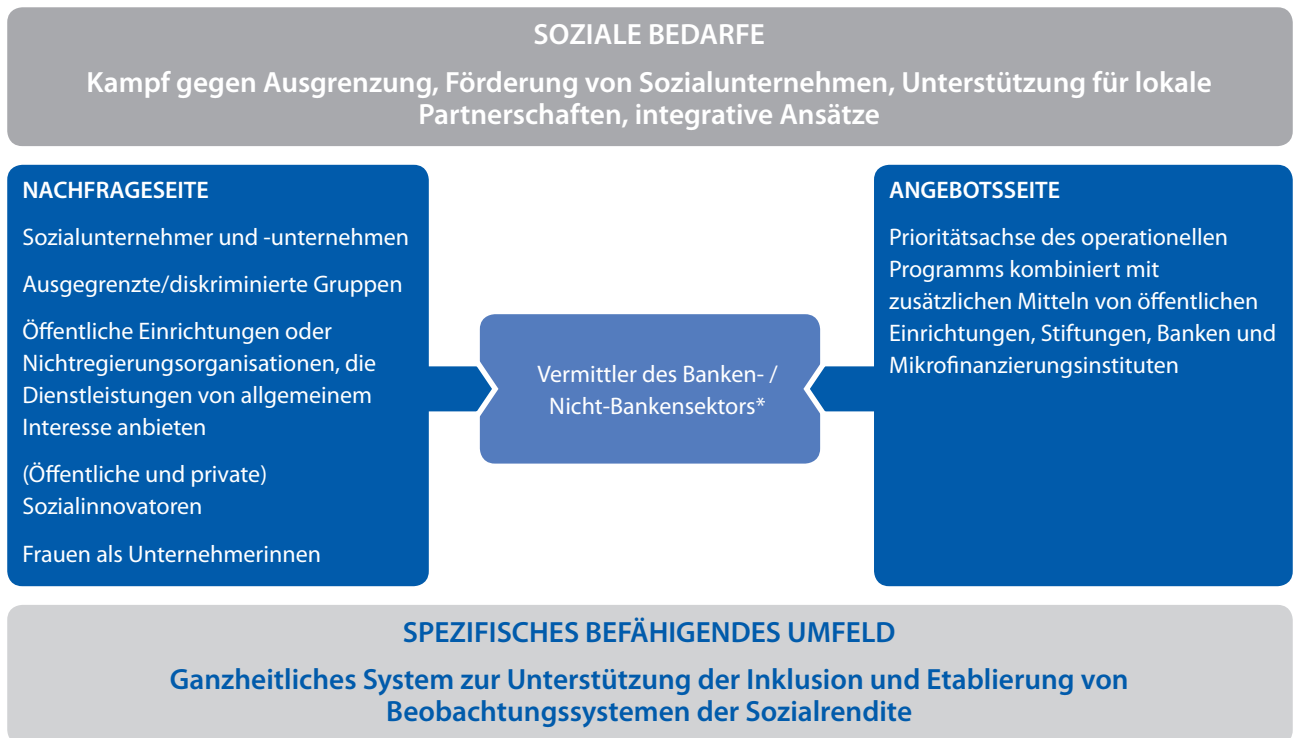


## 2.3.2 Finanzinstrumente zur Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut (TZ 9)

Im Anschluss an die Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmensgründungen werden Finanzinstrumente und insbesondere Mikrofinanzierungen genutzt, um soziale Inklusion und die Bekämpfung von Armut bei spezifischen benachteiligten Gruppen anzugehen. Finanzinstrumente, die entwickelt wurden, um das thematische Ziel 8 zu adressieren, haben oftmals positive Nebeneffekte hinsichtlich der Reduzierung von Armut. Soziale Ausgrenzung stellt einen komplexen, multidimensionalen, mehrschichtigen und dynamischen Prozess dar, in dessen Rahmen manche Menschen daran gehindert werden, sich aufgrund von Armut, einem Mangel an Wissen und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens oder als Ergebnis von Diskriminierung in vollem Maße zu beteiligen. Sie nehmen kaum an Entscheidungsprozessen, Bildung und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie an sozialen und gesellschaftlichen Netzwerken und Aktivitäten teil und sind deshalb weniger in der Lage, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen, die ihr tägliches Leben betreffen.<sup>19</sup>



**Abbildung 2.6:** Die Logik von Finanzinstrumenten im TZ 9



\* Vgl. Kapitel 5 und Tabellen 5.2 und 5.3 zu den Details von Vermittlern des Banken- und Nicht-Bankensektors.

<sup>19</sup> Eurostat (2010), „Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010“.





INVESTITIONSPRIORITÄTEN IM TZ 9	MÖGLICH BEDEUTUNG
Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit	★★★
Sozioökonomische Eingliederung marginalisierter Bevölkerungsgruppen wie etwa der Roma	★★
Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung und Förderung der Chancengleichheit	★★
Verbesserung des Zugangs zu bezahlbaren, nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen, einschließlich Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung und Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse	★★
Förderung des sozialen Unternehmertums und der beruflichen Eingliederung in Sozialunternehmen und der Sozial- und Solidarwirtschaft zwecks Erleichterung des Zugangs zur Beschäftigung	★★★
Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Strategien für lokale Entwicklung	★★

Anmerkung: ★★★=hoch; ★★=mittel; ★=gering. Vgl. Box 2.5 für weitere Details.

Die verschiedenen Finanzprodukte können unterschiedliche Rollen einnehmen:

- Darlehen eignen sich für Minderheiten und marginalisierte Gemeinschaften, wirtschaftliche Aktivitäten und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu entwickeln und damit aktive Inklusion zu fördern. Verlängerte Laufzeiten für die Rückzahlung können mit niedrigeren Zinssätzen und Anforderungen an Sicherheiten kombiniert werden und damit den Zugang zu Krediten für diese Gruppen und die soziale Inklusion verbessern;
- Bürgschaften können Menschen unterstützen, denen es an Sicherheiten für die Schaffung neuer Unternehmungen für soziale Zwecke mangelt. Sie können auch zusätzliche Geldmittel für die Gründung und den Ausbau von Unternehmen anziehen;
- Beteiligungen können Sozialunternehmen dabei unterstützen, qualitative hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für benachteiligte Personen bereitzustellen. Die Art der Beteiligung hängt vom Entwicklungsstand des Unternehmens (neu oder ausgereift) und dem Investitionsmodell (Koinvestor in einem Fondsportfolio oder individuelle Investitionen auf Basis einzelner Vereinbarungen) ab.

Wie im Fall des thematischen Ziels 8 sind zusätzliche Dienstleistungen notwendig, um Finanzinstrumente im Rahmen des thematischen Ziels 9 effektiver zu gestalten. Dies ist möglich durch eine Integration von Finanzinstrumenten mit anderen Maßnahmen der ESF-Programme. Wenn sich Finanzinstrumente an benachteiligte Menschen richten, kann das Fehlen von Sicherheiten oder zusätzlichen finanziellen Bürgschaften zu Informationsasymmetrien führen, die das Kreditrisiko erhöhen, so dass die sozialen Bedarfe über- oder unterschätzt werden. Darüber hinaus dürfte es im Rahmen dieses thematischen Ziels schwieriger sein, die Sozialrendite von Finanzinstrumenten quantitativ abzuschätzen. Eine stärkere Beobachtung und ein angemessenes Indikatorensystem verbessern die Effektivität von Finanzinstrumenten.



## 2.8 BEISPIEL

### Unterstützung für Sozialunternehmen durch Finlombarda, Italien

Der ESF JEREMIE Dachfonds der Lombardei, der von Finlombarda verwaltet wird, unterstützt Kooperativen und Sozialunternehmen und verbessert die soziale Inklusion.

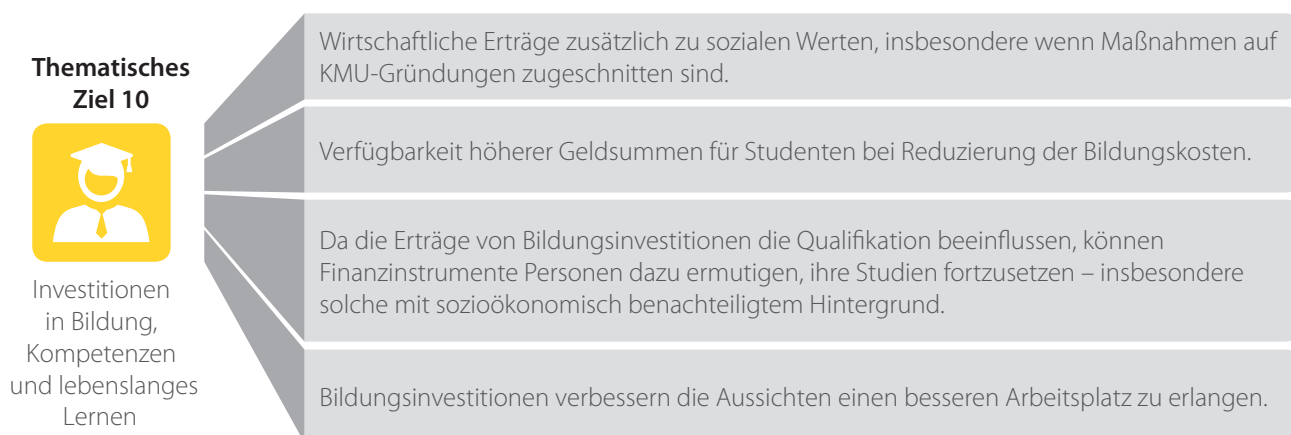
Finlombarda hat vier Geschäftsbanken ausgewählt, die 50% des Kreditrisikos von bis zu EUR 4 000 pro Person übernehmen. Die Endbegünstigten sind üblicherweise Mitglieder einer Kooperative oder eines Sozialunternehmens, das benachteiligte Menschen unterstützt. Die Mitglieder mussten das Darlehen als Kapitaleinlage in ihrer Sozialkooperative investieren, in der sie auch arbeiten. Dies hat die Kapitalstruktur der Kooperativen und ihre Mitglieder gestärkt.

Finlombarda hat 8 000 Maßnahmen mit Individualpersonen (60% Frauen, 45% behinderte Menschen) von 550 Sozialkooperativen (31% aller Sozialkooperativen der Lombardei) unterstützt, wodurch das Sozialkapital um EUR 32 Mio. erhöht wurde.

### 2.3.3 Finanzinstrumente für Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen (TZ 10)

Innerhalb der drei thematischen Ziele sind Investitionen in Bildung unter Nutzung von Finanzinstrumenten am herausforderndsten, da die Zeitlücke zwischen Investition und Nutzen größer ist. Außerdem ist die zeitliche Diskrepanz zwischen Kosten und Nutzen von Bildungsmaßnahmen insbesondere bei jungen Kapitalnehmern auffällig. Die Ausfallquote sinkt drastisch mit dem Alter.<sup>20</sup> Junge Menschen haben häufig weniger Zugang zu Finanzmitteln, da sie oftmals geringere persönliche Ersparnisse und weniger Sicherheiten, eine kürzere Bonitätsgeschichte und weniger Geschäftserfahrung haben. Trotzdem können Finanzinstrumente im thematischen Ziel 10 auch indirekt auf die Beschäftigungsfähigkeit zugeschnitten sein (da Investitionen in Bildung die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern). Mit diesen Maßnahmen können unternehmerische Denkweisen und Kompetenzen entwickelt werden, durch die junge Menschen das Bewusstsein für die Selbstständigkeit als Option für die berufliche Laufbahn erlangen und diese mit dem unternehmerischen Wissen, technischen Kompetenzen und Fähigkeiten für die Gründung und Führung eines erfolgreichen Unternehmens ausstatten.

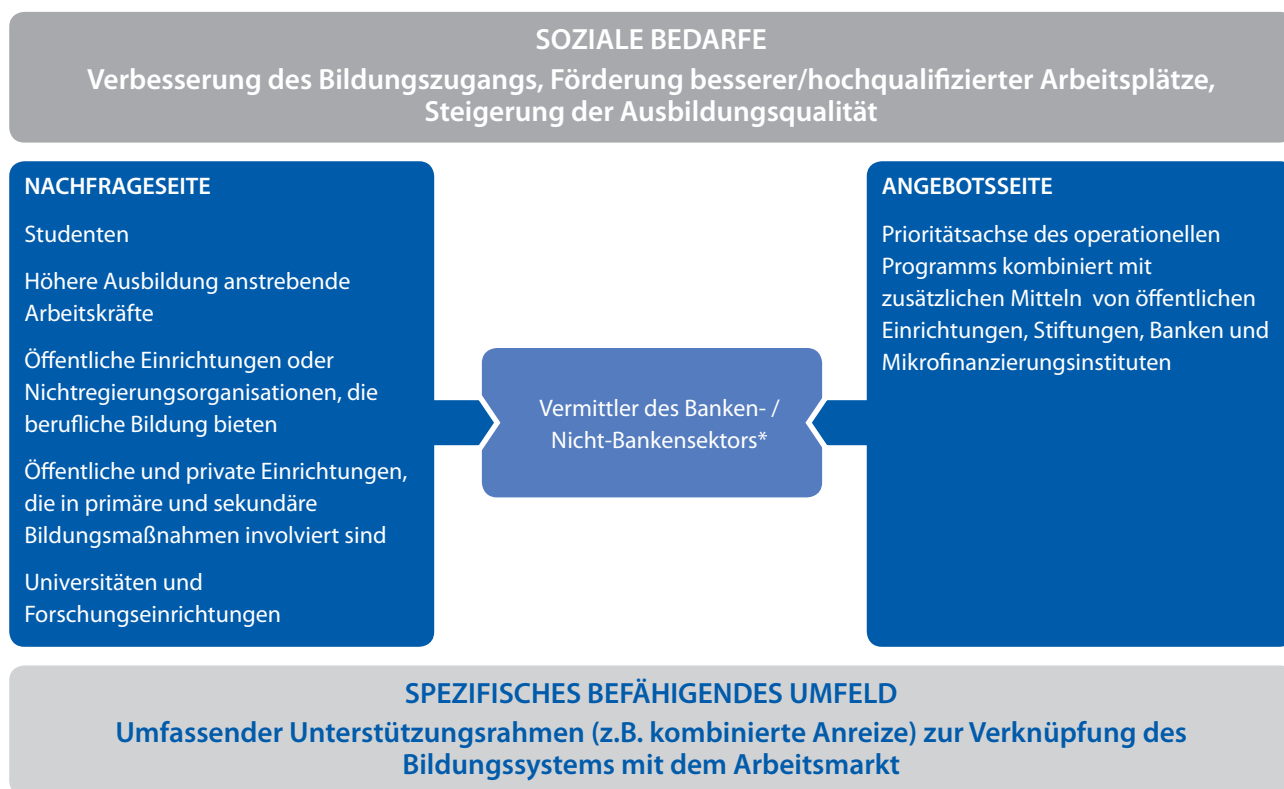
#### HAUPTVORTEILE



<sup>20</sup> Dynarski and Kreisman (2013), „Loans for education opportunity: making borrowing work for today's students“.



Abbildung 2.7: Die Logik von Finanzinstrumenten im TZ 10



\* Vgl. Kapitel 5 und Tabellen 5.2 und 5.3 zu den Details von Vermittlern des Banken- und Nicht-Bankensektors.

INVESTITIONSPRIORITÄTEN IM TZ 10	MÖGLICHE BEDEUTUNG
Verringerung und Verhinderung des vorzeitigen Schulabbruchs und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung, darunter (formale, nicht formale und informelle) Bildungswege, mit denen eine Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung ermöglicht wird	★
Verbesserung der Qualität und Effizienz von und des Zugangs zu Hochschulen und gleichwertigen Einrichtungen zwecks Steigerung der Zahl der Studierenden und der Abschlussquoten, insbesondere für benachteiligte Gruppen	★★
Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen im formalen, nicht formalen und informellen Rahmen, Steigerung des Wissens sowie der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte und die Förderung flexibler Bildungswege, unter anderem durch Berufsberatung und die Anerkennung erworbener Kompetenzen	★★
Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme, Erleichterung des Übergangs von der Bildung zur Beschäftigung und Stärkung der Systeme der beruflichen Bildung und Weiterbildung und ihrer Qualität, unter anderem durch Mechanismen für die Antizipation des Qualifikationsbedarfs, die Erstellung von Lehrplänen sowie die Einrichtung und Entwicklung beruflicher Bildungssysteme, darunter duale Bildungssysteme und Programme für Auszubildende	★
Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung, darunter formale, nicht formale und informelle Bildungswege, mit denen eine Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung ermöglicht wird	★

Anmerkung: ★★★=hoch; ★★=mittel; ★=gering. Vgl. Box 2.5 für weitere Details.



Obwohl es, selbst unter Berücksichtigung der OECD keine umfassenden Erfahrungen gibt, haben einige Finanzprodukte bereits eine lange Tradition. Insbesondere Studentenkredite sind aufgrund ihrer Flexibilität und Effizienz geeignet. Darlehen können deshalb weitere Bildung unterstützen und das Humankapital vergrößern. Verlängerte Laufzeiten für die Rückzahlung, die mit niedrigeren Zinssätzen und Anforderungen an Sicherheiten kombiniert werden, sind insbesondere für junge Menschen geeignet, die in ihre Bildung investieren, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen.

# 3. FÜR WEN SIND DIE FINANZINSTRUMENTE?

## HAUPTAUSSAGE

Die Hauptmerkmale der Endbegünstigten lassen sich beschreiben durch:

- einen Überblick zur finanziellen Ausgrenzung hinsichtlich der Merkmale und Bedarfe der Endbegünstigten;
- eine Beschreibung der Haupthindernisse, die die finanzielle Eingliederung der Zielgruppen des ESF verhindern, und der Wege, wie der ESF diese unter Nutzung von Finanzinstrumenten überwinden kann.

## 3.1 Hauptmerkmale der Zielgruppen des ESF

Finanzinstrumente des ESF sind auf finanziell ausgegrenzte Begünstigte zugeschnitten, die einen hohen Grad sozialer Vulnerabilität aufweisen.

Finanzielle Ausgrenzung bezeichnet „einen Prozess, in dem Menschen beim Zugang zu bzw. der Nutzung von Finanzdienstleistungen und -produkten, die ihren Bedarfen entsprechen und ihnen ermöglichen, ein normales Sozialleben in ihrer Gesellschaft zu führen, auf dem herkömmlichen Markt Schwierigkeiten begegnen.“<sup>21</sup>

Finanzielle Ausgrenzung lässt sich in Bezug setzen zu<sup>22</sup>:

Banktransaktionen	Ersparnisse
Ausgrenzung vom Erhalt regelmäßiger elektronischer Zahlungen wie Löhne, Renten oder Sozialleistungen; Umwandlung von Schecks und Gutscheinen in Bargeld; sichere Geldverwahrung; Bezahlung von Gütern und Dienstleistungen ohne Bargeld; elektronische Bezahlung von Rechnungen; Überweisungen tätigen.	Häufig ist es eine Konsequenz von sozialen Problemen oder Geldmangel (niedrige Einkommen oder Gewinne), Mangel an Gewohnheit oder eine aufgrund von negativen Erfahrungen mangelnde Bereitschaft, sich mit Banken auseinanderzusetzen.
Kredite	Versicherungen
Ausgrenzung vom Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die mehr Finanzmittel bedürfen, als unmittelbar zur Verfügung stehen.	Für manche Güter (Kraftfahrzeuge) und wirtschaftliche Aktivitäten (selbstständige Gewerbebranche und Berufe) sind Versicherungen verpflichtend.

21 Europäische Kommission (2008), „Financial services provision and prevention of financial exclusion“, S. 9.

22 World Bank (2005), „Indicators of Financial Access – Household – Level Surveys“, und Europäische Kommission (2008), „Financial services provision and prevention of financial exclusion“.



Die vorrangigen Zielgruppen der ESF-Finanzinstrumente sind:

Frauen	Migranten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zur Verbesserung ihrer Kompetenzen und innerehelichen Stellung;</li> <li>• Finanzinstrumente können ihnen bessere Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen und ihre unternehmerischen Aktivitäten stützen;</li> <li>• Die Stärkung der Einbeziehung von Frauen ins Arbeitsleben schafft positive Nebeneffekte über den lokalen wirtschaftlichen Kontext hinaus;</li> <li>• Finanzinstrumente tragen zur Gleichstellung von Männern und Frauen und sozialer Inklusion bei.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Bereitstellung von Finanzinstrumenten für Migranten kann ein wertvolles Mittel zur Förderung sozialer Inklusion und der Steigerung der Arbeitsmarktchancen sein;</li> <li>• Die Eingliederung von Migranten in den Arbeitsmarkt kann zu lokalem wirtschaftlichem Wohlstand beitragen, indem die aktive Bevölkerung steigt, Produktionsmöglichkeiten eröffnet und die Abhängigkeit von Wohlfahrtsleistungen reduziert werden;</li> <li>• Die Förderung sozialer Inklusion von Migranten kann soziale Spannungen abbauen und die Zahl der aktiven jungen Menschen in Ländern steigern, die von Überalterung und begrenzten öffentlichen Mitteln für Renten betroffen sind;</li> <li>• Die Einstellung von Migranten zur finanziellen Eingliederung, die auch deren Nachfrage nach Finanzdienstleistungen einschließt, stellt einen Entwicklungsprozess dar, der von den Phasen der Migration abhängig ist, von denen jede unterschiedliche finanzielle Anforderungen hat.<sup>23</sup></li> </ul>
Arbeitslose	Studenten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die finanzielle Unterstützung für die Schaffung von Arbeitsplätzen kann positive Nebeneffekte haben, indem Arbeitslosigkeit und Armut von Haushalten verringert werden;</li> <li>• Ein höheres Beschäftigungsniveau schafft auch positive lokale wirtschaftliche Nebeneffekte hinsichtlich Wachstum und produktiver Aktivitäten;</li> <li>• Die Stärkung von Beschäftigungsmöglichkeiten ist wesentlich für den Abbau der Abhängigkeit von Wohlfahrtsleistungen und für die Sicherung der Beiträge, die notwendig sind für die Zahlung der individuellen künftigen Renten und zur Gesundheitsversorgung, aber auch für die Beiträge der gegenwärtigen öffentlichen Sozialleistungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Unterstützung der lokalen Bildung verbessert das lokal verfügbare Humankapital;</li> <li>• Hochqualifiziertes Humankapital steigert die Attraktivität der Wirtschaft für weitere Investitionen und ermöglicht gut ausgebildeten Personen neue und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten;</li> <li>• Bildungsziele können auch mit der Bereitstellung finanzieller Unterstützungen für lokale Schulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen angegangen werden, um die Abwanderung junger Menschen zu verringern, die mit einem Abbau des lokalen Humankapitals einhergeht.</li> </ul>
Benachteiligte Menschen	Sozialunternehmen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzinstrumente für Menschen mit Behinderungen, ehemalige Strafgefangene und für ehemals Alkohol- oder Drogenabhängige können wertvolle Mittel für deren soziale Inklusion darstellen und ihre Arbeitsmarktchancen verbessern;</li> <li>• Die Inklusion von Menschen hat auch positive Nebeneffekte für das lokale Wohlfahrtssystem (durch Verringerung der Unterstützungskosten);</li> <li>• Finanzinstrumente können den Zugang zu Dienstleistungen wie sozialer Sicherheit, Programmen zur Armutsbekämpfung, Unterstützung für Behinderte, öffentlich geförderten Wohnungsbau und Gesundheit verbessern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Bereitstellung finanzieller Unterstützung für Sozialunternehmen ist eine Möglichkeit diese Initiativen zu stärken sowie damit indirekt den benachteiligten Gruppen, an die sich die Aktivitäten der Sozialunternehmen richten, sozial und wirtschaftlich zu helfen;</li> <li>• Die Unterstützung von Sozialunternehmen verringert den Bedarf für öffentliche Mittel, die soziale Inklusion adressieren;</li> <li>• Die Sozialwirtschaft stellt einen wachsenden Sektor in Europa dar und Sozialunternehmen können eine entscheidende und zunehmende Rolle für Wirtschaftswachstum spielen.</li> </ul>

23 Europäische Kommission (2008), „Financial services provision and prevention of financial exclusion“, S. 9.



## 3.2 Hindernisse der finanziellen Eingliederung

Gemäß der OECD<sup>24</sup> bestehen Hindernisse für Endbegünstigte bei Finanzierungen in vier zentralen Bereichen:

Markthindernisse	Institutionelle Hindernisse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sie entstehen aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen Geldgebern und -nehmern, insbesondere wenn die Finanzvermittler unzureichende Informationen für die Einschätzung der Entwicklungsfähigkeit von Geschäftsideen haben;</li> <li>• Markthindernisse können für Jungunternehmen und Neugründungen höher sein, sie können aber auch benachteiligte Personen und unterrepräsentierte Gruppen ohne hinreichende Sicherheiten betreffen;</li> <li>• Prinzipiell können Finanzvermittler höhere Zinssätze zum Ausgleich eines höheren Risikoprofils von Aktivitäten benachteiligter Personen verlangen;</li> <li>• Geldnehmer können sich gezwungen fühlen, ihr Haushaltsbudget für Rückzahlungen zu verwenden, wodurch die Gefahr von Erkrankungen und eingeschränkter Arbeitsfähigkeit erhöht und dadurch das Risiko eines Darlehensausfalls gesteigert wird.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Hindernisse beschränken Finanzkredite insbesondere für Unternehmen;</li> <li>• In einigen europäischen Ländern kann der fehlende Rechtsrahmen für neue Finanzquellen Unsicherheiten für Sozialunternehmen über die ordnungsgemäße Verwendung schaffen;</li> <li>• Politische Entscheidungsträger haben erst in jüngster Vergangenheit begonnen, die Rechtsgrundlagen für neue Finanzierungsmöglichkeiten wie Gruppenfinanzierungen („Crowdfunding“) und Peer-to-Peer-Kredite zu schaffen;</li> <li>• Zur Überwindung dieses Hindernisses bedarf es Aktivitäten der Informationsverbreitung und Bewusstseinschärfung.</li> </ul>
Qualifikationsbedingte Hindernisse	Kulturelle Hindernisse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viele Darlehensanträge werden aufgrund unvollständiger oder falscher Informationen abgelehnt;</li> <li>• Qualifikationsbedingte Hindernisse können auch die Unternehmensplanung, -leitung und einen Mangel an Finanzkompetenz umfassen (viele Menschen aus benachteiligten und unterrepräsentierten Gruppen haben nie einen Darlehensantrag eingereicht);</li> <li>• Den Mitgliedern einiger sozialer Zielgruppen (wie gering Ausgebildete oder Migranten) kann es auch an einem guten Verständnis von Konzepten zur Unternehmensfinanzierung mangeln, welche grundlegend für das Verständnis von Risiken und Möglichkeiten eines Unternehmens sind;</li> <li>• Der Bewusstseinsmangel von Bewerbern hinsichtlich ihrer eigenen Rechtslage, finanzieller Bedingungen, Voraussetzungen und Finanzierungsmöglichkeiten für ihr Unternehmen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Allgemeinen sind die Bearbeiter von Darlehensanträgen in Banken dazu ausgebildet, mit Vollzeit arbeitenden Unternehmern zu verhandeln; das gleiche gilt für Vollzeitbeschäftigte mit einem gültigen Arbeitsvertrag. Unternehmer, die mehrere unterschiedliche Unternehmen gleichzeitig leiten, oder Teilzeitarbeitskräfte können einen eingeschränkten Kreditzugang haben, da sie nicht zu dieser Kundengruppe gehören;</li> <li>• Kulturelle Hindernisse können auftreten, wenn Migranten und ethnische Minderheiten beim Aufbau einer vertrauensvollen Beziehung zum Finanzvermittler sprachlichen oder sozialen Hindernissen begegnen;</li> <li>• Einige Gruppen sind ggf. nicht willens, alle Angaben zu ihren persönlichen Einnahmen und ihrer Verschuldung mit Darlehensbearbeitern zu teilen, da diese als Außenstehende angesehen werden;</li> <li>• Frauen und junge Menschen wenden sich eventuell nicht an Banken, da sie nicht erwarten ein Darlehen zu erhalten; dies sind „entmutigte Geldnehmer“. Das gilt insbesondere dann, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt längere Zeit nicht aktiv waren.</li> </ul>

24 OECD (2014), „Policy brief on access to business start-up finance for inclusive entrepreneurship“, S. 10.



Während sich die Hindernisse negativ auf die Erreichung der gesetzten Ziele in allen drei thematischen Zielen auswirken können, sind nicht alle Endbegünstigten in gleicher Weise von den gleichen Hindernissen betroffen. Die folgende Tabelle fasst die Wirkungen der Hindernisse für die wichtigsten Endbegünstigten zusammen. Sie zeigt auch die unterschiedlichen Beiträge der für den ESF relevanten thematischen Ziele zu den Zielgruppen auf, um den Zusammenhang zwischen Endbegünstigten, Hindernissen und thematischen Zielen zu verdeutlichen.

Abgesehen von den Markthindernissen, die sich auf alle Zielgruppen stark auswirken, haben andere Hindernisse unterschiedliche Wirkungen auf die Endbegünstigten:

- kulturelle und qualifikationsbedingte Hindernisse betreffen hauptsächlich Individuen und institutionelle Hindernisse wirken sich insbesondere auf Unternehmen aus;
- qualifikationsbedingte Hindernisse betreffen vor allem Migranten, die in Ländern mit anderen rechtlichen und qualifikationsbezogenen Anforderungen und Standards arbeiten;
- Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose, können eine geringqualifizierte Ausbildung und, wenn sie nicht jung sind, mehr Schwierigkeiten bei der Verbesserung ihrer Kompetenzen haben; Studenten müssen gegebenenfalls ihre Bildung verbessern, um einen besseren Arbeitsplatz zu finden;
- institutionelle Hindernisse wirken sich aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen oder eines komplizierten Rechtssystems insbesondere auf den Zugang von Sozialunternehmen zu Finanzmitteln negativ aus.

**Tabelle 3.1:** Wirkungen von Hindernissen auf Endbegünstigte und der Beitrag der ESF-relevanten thematischen Ziele zu jeder Zielgruppe

Endbegünstigte	Hindernisse				ESF-relevante thematische Ziele		
	Markt	Kulturell	Qualifikationen	Institutionell	8	9	10
<i>Frauen</i>	★★	★★	★★	★	★★	★★★★	★★
<i>Migranten</i>	★★★	★★★★	★★★★	★★	★★	★★★★	★★
<i>Arbeitslose</i>	★★★	★★	★★★★	★★	★★★★	★★	★★
<i>Studenten</i>	★★	★★	★★★★	★	★★	★	★★★★
<i>Benachteiligte Menschen</i>	★★★	★★	★★★★	★★	★★	★★★★	★
<i>Sozialunternehmen</i>	★★★	★	★	★★★★	★★★★	★★★★	★

Wirkung: ★★★=hoch; ★★=mittel; ★=gering.



# 4. WIE WERDEN FINANZINSTRUMENTE GESTEUERT?

## KERNAUSSAGE

Dieses Kapitel behandelt:

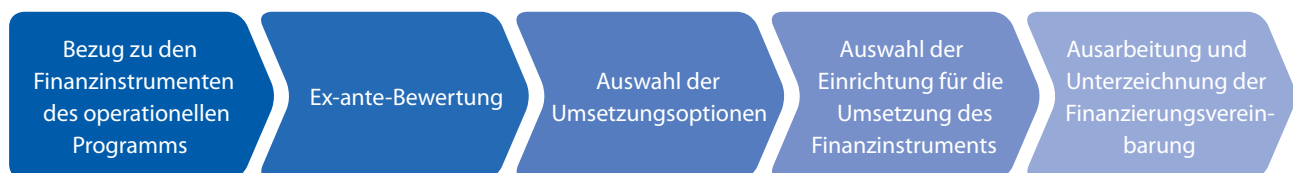
- die Hauptaktivitäten in den vier Phasen des Lebenszyklus eines Finanzinstruments;
- die Steuerungsoptionen für die Umsetzung;
- die Haupteigenschaften der dritten Achse – Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum – des Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI).

## 4.1 Die Hauptphasen im Lebenszyklus eines Finanzinstruments

Wie bereits in Kapitel 1 vorweggenommen, umfasst der Lebenszyklus eines Finanzinstruments vier miteinander verknüpfte Phasen der Erarbeitung, des Aufsetzens, der Umsetzung und der Abwicklung.

### 4.1.1 Erarbeitung

Diese Phase hilft bei der Wahl des Finanzinstruments sowie der Bestimmung der Umsetzungsvereinbarungen. Sie umfasst fünf zentrale Schritte:



Nachdem die Verwaltungsbehörde **im ESF-Programm auf Finanzinstrumente bezuggenommen** und Maßnahmen zu ihrer Umsetzung festgelegt hat, führt sie die **Ex-ante-Bewertung** durch. Dies führt zu einer evidenzbasierten Entscheidungsfindung für die Erarbeitung und Umsetzung des Finanzinstruments und berücksichtigt u.a. Fragen im Bereich der staatlichen Beihilfen. Nach Abschluss muss die Ex-ante-Bewertung an den Begleitausschuss übermittelt und innerhalb von drei Monaten eine Zusammenfassung zu den Ergebnissen und Schlussfolgerungen veröffentlicht werden. Der dritte Schritt bezieht sich auf die **Auswahl der Umsetzungsoptionen**, indem die Lenkungsstrukturen (siehe Kapitel 4.2) für das Finanzinstrument ausgewählt werden. Die Verwaltungsbehörde kann entscheiden, ob das Finanzinstrument von einem Finanzvermittler oder in zwei Teilschritten von einem Dachfonds sowie einem



Finanzvermittler umgesetzt wird. Nachdem die Umsetzungsoption ausgewählt wurde, sollte die Verwaltungsbehörde **die Institutionen zur Umsetzung des Finanzinstruments auswählen**. Finanzvermittler oder der Dachfonds müssen von der Verwaltungsbehörde nach geltendem Recht, einschließlich des öffentlichen Vergaberechts, ausgewählt werden und die wirtschaftliche und finanzielle Tragfähigkeit, die Fähigkeit zur Umsetzung des Instruments, die Effektivität und Effizienz der internen Kontroll- und Buchführungssysteme, die Robustheit der Methodik zur Auswahl der Endbegünstigten sowie die Fähigkeit zur Beschaffung zusätzlicher Finanzmittel berücksichtigen. Der letzte Schritt bezieht sich auf die **Ausarbeitung und Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung**, die die rechtliche Verpflichtung zwischen der Verwaltungsbehörde und dem Dachfonds oder zwischen der Verwaltungsbehörde und dem Finanzvermittler oder, falls zutreffend, zwischen dem Dachfonds und dem Finanzvermittler darstellt.

### 4.1.2 Aufsetzen

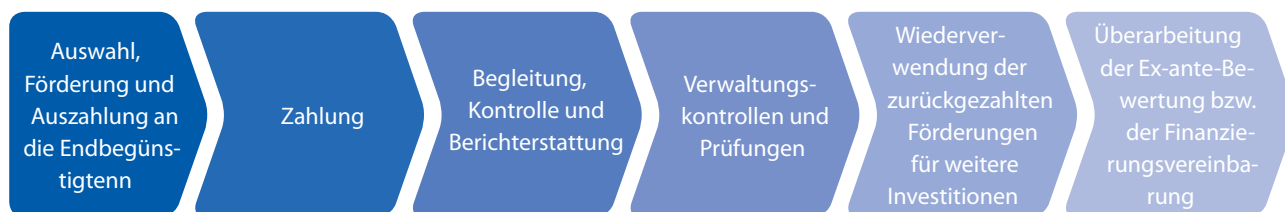
Diese Phase zielt auf die Schaffung einer soliden Steuerungs- und Verwaltungsstruktur sowie von Berichts- und Abrechnungssystemen, um die Umsetzungsphase abzusichern und zu beschleunigen. Dies umfasst vier zentrale Schritte.



Der erste Schritt besteht darin, funktionsfähige **Lenkungsstrukturen** zu schaffen und den Prozess der Entscheidungsfindung gemäß den in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Regeln und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure zu beginnen. Anschließend werden **Treuhandkonten eröffnet**. Um eine ordnungsgemäße Rechnungslegung und die Einhaltung des Prüfpfades zu gewährleisten, eröffnet der Dachfonds oder der Finanzvermittler entweder ein separates Konto für das Finanzinstrument oder Treuhandkonten im Auftrag der Verwaltungsbehörde und im Namen des Dachfonds bzw. Finanzvermittlers. Alternativ kann die Verwaltungsbehörde das Finanzinstrument auch als separaten Finanzierungsblock mit einer klaren Abgrenzung der Rechnungslegung aufsetzen. Die Regeln für Zahlungen an das Finanzinstrument und für die Finanzmitteldisposition werden im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung festgelegt. Im Anschluss werden die in der Finanzierungsvereinbarung ausgeführten **Systeme zur Berichterstattung, Verwaltung und Kontrolle** eingerichtet. Schließlich setzt der Finanzvermittler **die Betriebsstruktur** auf und eignet sich die Kompetenzen an, die notwendig sind, um das Finanzinstrument effizient zu lenken und angemessen zu fördern.

### 4.1.3 Umsetzung

Nachdem die Steuerungsarchitektur eingerichtet wurde, besteht die nächste Phase in der Umsetzung des Finanzinstruments. Die Umsetzungsphase umfasst sechs Schritte.



Der erste Schritt betrifft die **Auswahl, Förderung und Auszahlung an die Endbegünstigten**. Zunächst müssen die **Endbegünstigten** über die Verfügbarkeit der angebotenen Produkte und die Anforderungen für deren Zugang informiert werden. Die Förderfähigkeit, die Risiken und die Erträge der möglichen Investitionen müssen zusammen



mit ihrer Fähigkeit, positive Wirkungen zu erzielen, die in Einklang mit der Investitionsstrategie und dem Geschäftsplan stehen, abgeschätzt werden.

Finanzvermittler und Endbegünstigte schließen einen Vertrag zu den Verpflichtungen der beteiligten Parteien ab. Dies schließt z.B. die Geschäftsbedingungen der Transaktion, die Verfügbarkeit von Dokumenten, die die Investitionen und eine separate Rechnungslegung belegen, ein. Nachdem der Vertrag unterschrieben worden ist und die Dokumente zur Förderfähigkeit vorgelegt wurden, kann die Auszahlung erfolgen.

Der nächste Schritt betrifft die **Zahlungen**. Für Zahlungsströme von der *Verwaltungsbehörde an den Finanzvermittler* bereitet Letztgenannter (oder ein Dachfonds) für jede Zahlung der Verwaltungsbehörde einen Antrag vor. Entsprechend der Finanzierungsvereinbarung werden die ausgezahlten Finanzmittel sowie die Verwaltungskosten und -gebühren angegeben. Im Verhältnis zwischen *der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde* bestätigt die Verwaltungsbehörde die Informationen des Finanzvermittlers und leitet die Informationen an die Bescheinigungsbehörde weiter (falls die Verwaltungsbehörde nicht die Funktionen der Bescheinigungsbehörde ausübt). Für die Aktivierung der Zahlungsströme *zwischen der Bescheinigungs- oder Verwaltungsbehörde und der Europäischen Kommission* übermittelt die Bescheinigungsbehörde (oder die Verwaltungsbehörde, die die Funktionen übernommen hat) den Antrag auf Zwischenzahlung an die Europäische Kommission. Dieser Antrag umfasst höchstens 25% der Gesamtsumme der festgelegten Programmbeteiligung.

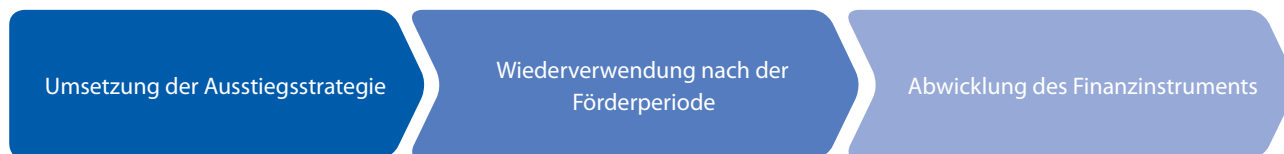
Der dritte Schritt betrifft Aktivitäten der **Begleitung, Kontrolle und Berichterstattung**, so wie sie in der Finanzierungsvereinbarung festgelegt wurden. Der *Finanzvermittler* berichtet der Verwaltungsbehörde – oder dem Dachfonds und dieser der Verwaltungsbehörde – regelmäßig über die an die Endbegünstigten ausgezahlte Unterstützung, Verwaltungskosten und -gebühren, den Wert der Investitionen, die Ergebnisse der internen Kontrollen sowie der Begleitung und übermittelt darüber hinaus direkt die vom Endbegünstigten eingereichten Informationen zu Output- und Ergebnisindikatoren. Die *Verwaltungsbehörde berichtet dem Begleitausschuss und der Europäischen Kommission*, indem die Informationen des Finanzvermittlers oder Dachfonds überprüft werden und ein Bericht zur Umsetzung der Finanzinstrumente als Anhang zum Jährlichen Durchführungsbericht vorbereitet wird.

Der vierte Schritt betrifft Aktivitäten im Bereich der **Verwaltungskontrollen und Prüfungen**. Die Verwaltungsbehörde führt im Laufe der Programmperiode sowie während der Phasen des Aufsetzens und der Umsetzung Verwaltungskontrollen durch. Diese Aktivitäten bilden auch die Grundlage für die Genehmigung von Zahlungsanträgen, die an die Europäische Kommission gerichtet sind, durch die Bescheinigungsbehörde. Der Finanzvermittler und der Dachfonds führen Leistungs- und begleitende Prüfungen, einschließlich u.a. entsprechender Vor-Ort-Prüfungen durch. Die Prüfbehörde könnte die Verwaltungsbehörde, den Dachfonds und den Finanzvermittler überprüfen. Jegliche Kontrolle auf der Ebene der Endbegünstigten kann jedoch nur stattfinden, wenn auf der Ebene der Verwaltungsbehörde, des Dachfonds oder des Finanzvermittlers Begleitdokumente fehlerhaft sind oder gänzlich fehlen.

Die beiden letzten Schritte betreffen die **Wiederverwendung zurückgezahlter Förderungen für weitere Investitionen innerhalb des Förderzeitraums** – revolvingende Finanzmittel sind Bestandteil des Mehrwerts von Finanzinstrumenten und der langfristigen Nachhaltigkeit der ESF-Unterstützung – und die **Überarbeitung der Ex-ante-Bewertung bzw. der Finanzierungsvereinbarung** im Fall einer sich verändernden Situation der Wirtschaft, des Marktes oder der Rechtslage.

#### 4.1.4 Abwicklung

Die Abwicklungsphase schließt den Lebenszyklus des Finanzinstruments und wird für gewöhnlich während der Phase der Erarbeitung bzw. des Aufsetzens festgelegt. Die Ausstiegsstrategie muss als Teil der Investitionsstrategie Bestandteil der Finanzierungsvereinbarung sein. Die Abwicklung umfasst drei zentrale Schritte.



Die **Umsetzung der Ausstiegsstrategie** bezieht sich auf die Rückgewinnung der Finanzmittel, die in die Endbegünstigten investiert wurden (und Verkäufe von Beteiligungen beinhalten können). Dies muss geplant und sorgfältig umgesetzt werden. Finanzmittel, die vor dem Ende der Förderperiode zurückgezahlt werden, umfassen Kapitalrückzahlungen mit Gewinnen und anderen Einnahmen oder Erträgen, die der ESF-Unterstützung zugerechnet werden können wie Zinsen, Bürgschaftsgebühren, Dividenden oder andere Einkommen, die durch das Instrument generiert wurden. Diese können **nach dem Ende der Förderperiode wiederverwendet werden für:**

- weitere Investitionen durch dasselbe oder andere Finanzinstrumente gemäß den spezifischen Zielen, die unter der jeweiligen Priorität festgelegt wurden;
- bevorzugte Zahlungen an private oder öffentliche Investoren, die unter marktwirtschaftlichen Grundsätzen tätig sind und für das Finanzinstrument zusätzliche Finanzmittel bereitstellen oder auf Ebene der Endbegünstigten Koinvestitionen tätigen;
- Rückzahlungen von Verwaltungskosten und -gebühren des Finanzinstruments.

Finanzinstrumente können nach dem Ausstieg der dem ESF zurechenbaren Finanzmittel weiterarbeiten. Auf der anderen Seite kann ein Finanzinstrument den Lebenszyklus abschließen und aufgelöst werden (**Abwicklung**). Als Teil der Auflösung von Finanzinstrumenten sollten die Konten ausgeglichen und den Anteilseignern ihr Anteil der ursprünglichen Investition zuzüglich der dadurch erzielten Überschüsse ausbezahlt werden.

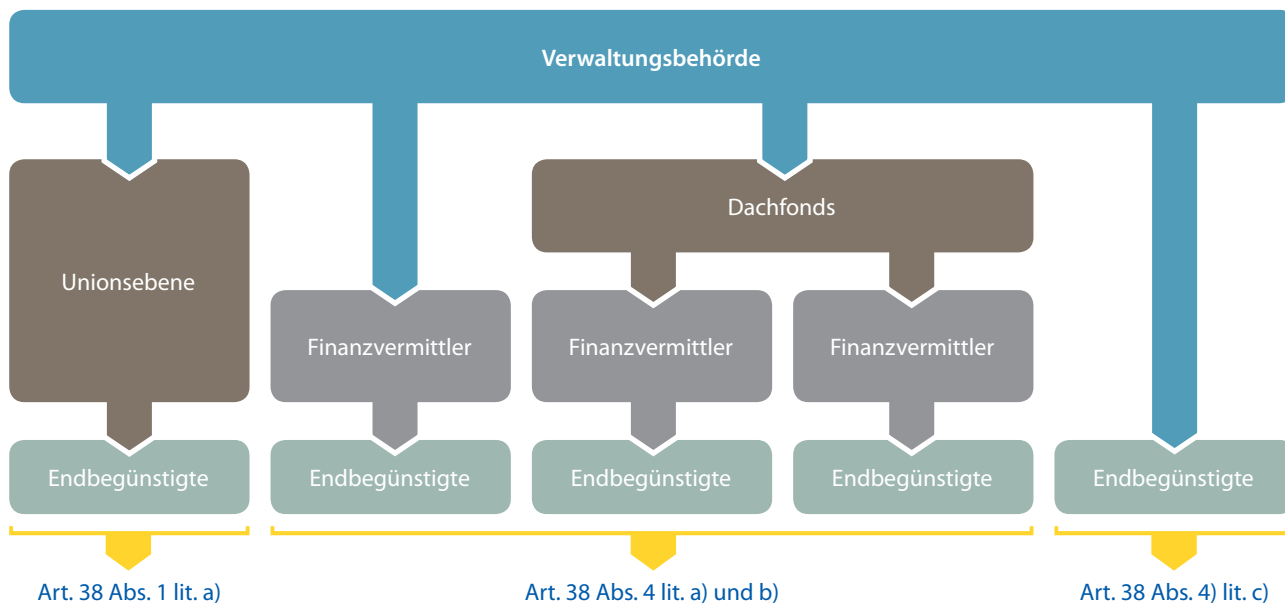
## 4.2 Die verschiedenen Umsetzungsoptionen

Gemäß Artikel 38 der Verordnung 1303/2013 (Gemeinsame ESIF-Bestimmungen) bestehen verschiedene Optionen für die Durchführungsvereinbarungen. In jeder dieser Optionen werden den verschiedenen Institutionen die Rollen und Verantwortlichkeiten zugewiesen. Die Strukturen variieren, wie in Abbildung 4.1 dargestellt, zwischen Finanzinstrumenten, die auf EU-Ebene aufgesetzt und direkt oder indirekt durch die Europäische Kommission verwaltet werden, und Finanzinstrumenten, die auf nationaler, regionaler, transnationaler oder grenzüberschreitender Ebene aufgesetzt werden. Dies betrifft die Interaktionen beispielsweise zwischen der Verwaltungsbehörde, einem Dachfonds und Finanzvermittlern.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Einrichtung, die das Finanzinstrument umsetzt (Gemeinsame ESIF-Bestimmungen, Art. 38 Abs. 4 lit. b)).



Abbildung 4.1: Umsetzungsoptionen unter den Gemeinsamen ESIF-Bestimmungen



Die Verwaltungsbehörde kann:

- gemäß Art. 38 Abs. 1 lit. a) einen Finanzbeitrag aus Mitteln der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) zu einem auf Unionsebene eingerichteten Finanzinstrument leisten;
- gemäß Art. 38 Abs. 4 lit. a) in das Kapital bestehender oder neu geschaffener juristischer Personen investieren;
- gemäß Art. 38 Abs. 4 lit. b) eine andere Stelle mit der Durchführung der Aufgaben betrauen;
- gemäß Art. 38 Abs. 4) lit. c) die Aufgaben der Durchführung im Fall von Darlehen und Bürgschaften selbst übernehmen.

In Abhängigkeit von der Umsetzungsstruktur kann die Verwaltungsbehörde entscheiden, das Finanzinstrument entweder von einem Finanzvermittler oder in zwei Stufen durch einen Dachfonds umzusetzen.



## 4.1 VERORDNUNG

UMSETZUNGSOPTION	HERVORZUHEBENDE ASPEKTE
<p><b>Art. 38 Abs. 1 lit. a):</b>                      Finanzinstrumente werden auf Unionsebene eingerichtet und direkt oder indirekt von der Kommission verwaltet</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Finanzinstrumente bestehen bereits, wodurch Zeit und Ressourcen für die Schaffung eines Instruments eingespart werden und Doppelarbeit vermieden wird;</li> <li>• Skaleneffekte bei kritischer Masse (besonders relevant, wenn der Zielmarkt klein ist);</li> <li>• Begrenztes Risiko für die Verwaltungsbehörde, die sich auf ein erprobtes Mittel verlassen kann und reduzierter Aufwand zur Verwaltung des Finanzinstruments;</li> <li>• Kein Bedarf für Vor-Ort-Überprüfungen durch die Verwaltungsbehörde oder die Prüfung von Maßnahmen durch die Prüfbehörde.</li> </ul>
<p><b>Art. 38 Abs. 4 lit. a):</b> Die Verwaltungsbehörde investiert in das Kapital bestehender oder neu geschaffener juristischer Personen, um das Finanzinstrument umzusetzen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine neue juristische Person vermeidet mögliche Interessenskonflikte mit bestehenden Geschäftszielen (da die Einrichtung unabhängig und ausschließlich auf die Umsetzung des Finanzinstruments fokussiert ist);</li> <li>• Für bestehende juristische Personen erfolgt die Umsetzung vergleichsweise schnell und ohne Einrichtungskosten;</li> <li>• Diese Option kann auch beim Einsatz eines Dachfonds umgesetzt werden.</li> </ul>
<p><b>Art. 38 Abs. 4 lit. b):</b> Die Verwaltungsbehörde betraut eine andere Stelle mit der Durchführung der Aufgaben</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Betrauung ermöglicht der Verwaltungsbehörde die Nutzung einer robusten Struktur, die gut ausgestattet und erfahren in der professionellen Verwaltung von Fonds und Investitionen ist;</li> <li>• Es basiert auf dem Wissen und der Expertise, die öffentliche und private Stellen bzgl. des lokalen finanziellen und rechtlichen Umfelds haben;</li> <li>• Diese Option kann auch durch den Einsatz von Dachfonds umgesetzt werden.</li> </ul>
<p><b>Art. 38 Abs. 4 lit. c):</b> Die Verwaltungsbehörde setzt das Finanzinstrument direkt um                       (gültig nur bei Darlehen und Bürgschaften)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinfachte Verfahren ermöglichen andere Finanzierungsformen durch ESIF als Zuschüsse, ohne dass ein Finanzinstrument eingerichtet wird, was komplex und zeitaufwändig sein kann;</li> <li>• Schlankere Durchführungsstruktur, die zusätzliche Ebenen der Begleitung und Berichterstattung vermeidet;</li> <li>• Wirksamer Einsatz von interner Expertise der Verwaltungsbehörde;</li> <li>• Keine Finanzierungsvereinbarung, lediglich ein Strategiedokument ist erforderlich;</li> <li>• Vergleichsweise schnelle Umsetzung, vorausgesetzt die Verwaltungsbehörde hat Erfahrung mit dieser Art von Instrumenten.</li> </ul>



## 4.3 Die dritte Achse des EaSI-Programms: Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum (MF/SU)

Das Programm „Beschäftigung und soziale Innovation“ (EaSI) ist ein auf Unionsebene bestehendes Finanzinstrument, das direkt von der Europäischen Kommission zur Unterstützung von Beschäftigung, Sozialpolitik und Arbeitskräftemobilität verwaltet wird.<sup>26</sup> Im Mittelpunkt des EaSI-Programms steht das Konzept der sozialen Innovation mit seinem besonderen Fokus auf die Jugend.

Das EaSI-Programm, das vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2020 läuft, vereint drei Programme, die in der Förderperiode 2007-2013 getrennt verwaltet wurden und nun die drei Achsen des EaSI-Programms bilden:

- **PROGRESS** (Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität), das die Entwicklung und Zusammenarbeit der EU-Politik für Beschäftigung, soziale Inklusion, soziale Sicherheit, Arbeitsbedingungen, Anti-Diskriminierung und Geschlechtergleichstellung unterstützt;
- **EURES (European Employment Services)**, ein Kooperationsnetzwerk zwischen der Europäischen Kommission und den staatlichen Arbeitsvermittlungen der Mitgliedstaaten, das Arbeitskräftemobilität fördert;
- **Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum (MF/SU)**, das darauf abzielt, die Verfügbarkeit von Mikrokrediten für Einzelpersonen zur Gründung oder Entwicklung eines Kleinunternehmens zu erhöhen.

Die Ziele des EaSI-Programms sind daher eng verbunden mit den ESF-Zielstellungen, vor allem mit Beschäftigung und sozialer Inklusion, und das Programm bietet zusätzliche Finanzierungsinstrumente, um soziale Bedarfe anzugehen. Das EaSI-Programm zielt darauf ab:

- die Eigenverantwortung ('ownership') für EU-Ziele und koordiniertes Handeln der EU und der Mitgliedstaaten in den Bereichen Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Inklusion zu stärken;
- die Entwicklung von Systemen der sozialen Sicherung und Arbeitsmarktpolitiken zu unterstützen, indem verantwortungsbewusste Steuerung ('good governance'), gegenseitiges Lernen und soziale Innovation gefördert werden;
- das EU-Recht zu modernisieren und seine effektive Anwendung sicherzustellen,
- räumliche Mobilität zu fördern und Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Entwicklung eines offenen Arbeitsmarkts zu stärken;
- die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Mikrofinanzierungen für gefährdete Gruppen und Kleinstunternehmen sowie den Zugang zu Finanzmitteln für soziale Unternehmen zu erhöhen.

<sup>26</sup> Europäische Kommission (2013), „EaSI – Neues übergreifendes Programm der EU für Beschäftigungs- und Sozialpolitik“.



## 4.2 WEITERE INFORMATIONEN

### FRÜHERE ERGEBNISSE DES MIKROFINANZIERUNGSINSTRUMENTS PROGRESS

Das EU-Mikrofinanzierungsinstrument PROGRESS (EPMF), das im Jahr 2010 aufgesetzt wurde und bis 2016 gemeinsam mit dem neuen MF/SU-Programm läuft, zielt auf eine Erhöhung der Verfügbarkeit von Mikrokrediten – Darlehen von bis zu EUR 25 000 – für die Gründung oder Entwicklung von Kleinunternehmen. Das Mikrofinanzierungsinstrument PROGRESS unterstützt Unternehmer nicht unmittelbar, sondern ermöglicht ausgewählten Anbietern von Mikrokrediten in der EU ihre Kreditvergabe auszubauen, indem:

- Bürgschaften zur Aufteilung möglicher Verlustrisiken vergeben;
- Förderungen zur Erhöhung der Kreditvergabe von Mikrokrediten bereitgestellt werden.

EPMF ist ein Investitionsfonds in Höhe von EUR 180 Mio., der um EUR 25 Mio. für Bürgschaften ergänzt wird und bis 2020 die Vergabe von 46 000 Mikrokrediten mit einer Gesamtsumme von EUR 500 Mio. anstrebt. Bis September 2015 wurden in 22 EU-Mitgliedstaaten Mikrokredite in Höhe von EUR 375 Mio. vergeben, wodurch 35 000 Kleinstbegünstigte unterstützt und 50 000 Arbeitsplätze gesichert wurden. Die Aufschlüsselung der Daten zeigt, dass 61% der Empfänger arbeitslos, 16% Jugendliche oder Senioren, 75% Neugründungen und 37% Frauen als Unternehmerinnen waren (Quelle: European Investment Fund 2015).

Die dritte Achse des EaSI-Programms – MF/SU – zielt auf die Steigerung der Verfügbarkeit von Mikrokrediten für Einzelpersonen, die ein Kleinunternehmen gründen oder entwickeln möchten. Ein anderes Ziel besteht in der Unterstützung der Entwicklung von sozialen Unternehmen. Von den drei EaSI-Achsen lässt sich die MF/SU-Initiative besser auf die ESF-Ziele abstimmen, insbesondere beim Einsatz von Finanzprodukten, die die sozialen Bedarfe von Einzelpersonen und Kleinstunternehmen angehen. Ferner funktioniert das Instrument nicht als allein eigenständiges Instrument, sondern bildet mit dem ESF und dem Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) eine kohärente Zusammensetzung von EU-Programmen zur Förderung von Beschäftigung, sozialer Sicherheit und sozialer Inklusion.

Die Ziele der MF/SU-Initiative sind:

- die Erhöhung der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Mikrofinanzierungen für gefährdete Einzelpersonen oder Gruppen, die einen Betrieb oder ein Kleinunternehmen gründen oder entwickeln möchten;
- der Aufbau der institutionellen Kapazität von Mikrokreditanbietern;
- die Förderung der Entwicklung von Sozialunternehmen, vor allem durch die Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln.

Bei der Verwirklichung dieser Ziele der MF/SU-Initiative wird vor allem geachtet auf:

- gefährdete Gruppen, wie z.B. junge Menschen;
- die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern;
- die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder des Glaubens, von Behinderungen oder der sexuellen Orientierung.





Die MF/SU-Initiative beinhaltet neue Elemente<sup>27</sup>, die besonders im Rahmen des ESF geeignet sind:

- Ausweitung des **Zugangs zu Mikrofinanzierungen** durch den Ausbau der Förderung für Mikrokreditanbieter, um den Zugang zu Mikrofinanzierungen zu verbessern, vor allem für Menschen, die Schwierigkeiten beim Zugang zu Kreditmärkten haben. Dies schließt Menschen ein, die ihren Arbeitsplatz verloren haben oder Gefahr laufen ihn zu verlieren, die Schwierigkeiten beim (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt haben, von sozialer Ausgrenzung bedroht, sozial ausgegrenzt oder beim Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt benachteiligt sind und ihr eigenes Kleinunternehmen gründen oder entwickeln möchten.
- Förderung **des Kapazitätsaufbaus in Mikrofinanzinstitutionen**, z.B. als Unterstützung für eine Mikrofinanzinstitution, die ein IT-System benötigt, um der wachsenden Nachfrage gerecht zu werden, oder zusätzliche Kreditsachbearbeiter einstellen muss, um die Bedarfe der Zielgruppe besser abzudecken;
- **Entwicklung neuer Finanzinstrumente für soziales Unternehmertum**, indem hybride Finanzierungsformen in Form von Kombinationen aus Eigenkapital, Darlehen, Bürgschaften und Zuschüssen für Sozialunternehmen zugänglich gemacht werden.

Die MF/SU-Initiative bietet zwei Arten von Finanzprodukten, die auf öffentliche und private Einrichtungen zugeschnitten sind, die Mikrofinanzierungsdarlehen bzw. Bürgschaften für Einzelpersonen oder Kleinunternehmen anbieten:

- **Geförderte Instrumente**, die Darlehen und Eigenkapital einschließen. Die Preisbildung von geförderten Instrumenten wird die individuellen Transaktionsrisiken ebenso wie den lokalen Markt berücksichtigen. Finanzierungen für Kleinstkapitalnehmer können neue Mikrokredite oder Mikroleasing von bis zu EUR 25 000 beinhalten.
- **Bürgschaften (EaSI Guarantee Financial Instrument)**<sup>28</sup>, die gedeckelte Bürgschaften und Rückbürgschaften zur Abdeckung von Darlehensbeständen im Bereich der Mikrofinanzierungen und des sozialen Unternehmertums anbieten. Das Instrument ist besonders an Finanzvermittler gerichtet, um die Vielfalt ihrer Endbegünstigten zu vergrößern und die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Mikrofinanzierungen für gefährdete Gruppen, Kleinunternehmen und Sozialunternehmen zu erhöhen.

27 Europäische Kommission (2015), „Work programme funding priorities for 2015 – European Union for employment and social innovation (EaSI)“.

28 Europäische Kommission und Europäischer Investitionsfonds (2015), „Annex II to the Open Call for Expression of Interest to select Financial Intermediaries under EaSI – Capped Guarantee under the European Programme for Employment and Social Innovation (“EaSI”) Indicative Term Sheet for the EaSI Microfinance Guarantee“.



Die folgende Tabelle veranschaulicht die Hauptmerkmale der MF/SU-Finanzprodukte:

MF/SU-Finanzprodukte		Hauptmerkmale
<b>Geförderte Finanzinstrumente</b>	Vorrangige Darlehen	Langfristige Finanzierung im Allgemeinen für 5 bis 7 Jahre, in Abhängigkeit von der Schuldendienstfähigkeit
	Nachgeordnete Darlehen	Finanzierungen, die vorrangigen Gläubigern nachgeordnet sind; normalerweise erweitern sie die Kapitalstruktur des Endbegünstigten
	Darlehen mit Risikoteilung	Vorrangige Darlehen, die mit Risikobeteiligungen in Mikrokrediten kombiniert werden
	Kapitalbeteiligungen	Investitionen durch Stamm- oder Vorzugsaktien, normalerweise mit einem Investitionshorizont von 6 bis 8 Jahren
<b>EaSI Bürgschaftsinstrument</b>		<p>Merkmale von Bürgschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deckungsquote von bis zu 80% für jeden Mikrokredit / jede Bürgschaft;</li> <li>• Bürgschaft für bis zu 6 Jahre, die Ausfälle innerhalb von 6 Jahren nach Darlehensbeginn abdeckt. Die Laufzeit kann 6 Jahre jedoch überschreiten;</li> <li>• Höchstsatz von bis zu 30% der erwarteten kumulierten Verluste des gesamten Portfolios;</li> <li>• Abgesehen von einer möglichen Bereitstellungsgebühr wird dem Finanzvermittler keine Bürgschaftsgebühr in Rechnung gestellt.</li> </ul> <p>Merkmale von Mikrokrediten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kosten beziehen sich auf die Gründung oder die Entwicklung eines Kleinunternehmens (Investitions- oder Betriebskapital), einschließlich Darlehen für Selbstständige;</li> <li>• Mindestlaufzeit von drei Monaten;</li> <li>• Maximalsumme von EUR 25 000.</li> </ul> <p>Merkmale der Endbegünstigten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefährdete Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben oder Gefahr laufen ihn zu verlieren, die Schwierigkeiten beim (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt haben, von sozialer Ausgrenzung bedroht, sozial ausgegrenzt oder beim Zugang zum herkömmlichen Kreditmarkt benachteiligt sind und ein eigenes Kleinunternehmen gründen oder entwickeln möchten, Selbstständigkeit eingeschlossen;</li> <li>• Kleinunternehmen während der Gründungs- und Entwicklungsphase, vor allem Kleinunternehmen, die gefährdete Personen beschäftigen.</li> </ul>



Die folgenden Organisationen können sich für die MF/SU-Initiative bewerben:

- EU-Mitgliedstaaten;
- Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) gemäß dem EWR-Abkommen und Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA);
- Beitrittskandidaten der EU und potenzielle Beitrittskandidaten gemäß den mit ihnen zur Teilnahme an EU-Programmen geschlossenen Rahmenabkommen;
- öffentliche und private Institutionen, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene eingerichtet wurden, die Mikrofinanzierungen für Einzelpersonen und Kleinunternehmen bzw. Finanzierungen für Sozialunternehmen in den oben genannten Ländern anbieten.

## 4.3 WEITERE INFORMATIONEN

### Synergien zwischen MF/SU und dem ESF

ESF-Initiativen können mit MF/SU-Finanzinstrumenten erweitert werden durch:

- neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose und nicht-kreditwürdige Einzelpersonen;
- neue Finanzinstrumente für Finanzvermittler, die Mikrofinanzierungen anbieten, und lokale und andere Vermittler außerhalb des Bankensektors, die soziale Bedarfe bedienen;
- neue Finanzinstrumente für Sozialunternehmen.

MF/SU-Initiativen sind damit besonders geeignet für die thematischen Ziele 8 und 9.

# 5. WER SETZT FINANZINSTRUMENTE UM?

## KERNAUSSAGE

Dieses Kapitel beschreibt die Hauptmerkmale von Finanzvermittlern indem:

- zwischen Vermittlern des Banken und Nicht-Bankensektors und zwischen lokal bzw. marktübergreifend agierenden Vermittlern unterschieden wird;
- bewertet wird, wie diese zu sozial wirksamen Investitionen beitragen können;
- Ratschläge zur Auswahl der am geeignetsten Finanzvermittler gegeben werden.

## 5.1 Die Hauptmerkmale von Finanzvermittlern

Finanzvermittler spielen eine entscheidende Rolle im Ökosystem von sozial wirksamen Investitionen, da sie die Verbindung zwischen Investoren und Endbegünstigten darstellen sowie innovative Lösungen vorschlagen, Ratschläge geben oder auch nicht-finanzielle Unterstützung anbieten, die helfen können, Kosten zu senken und Risiken zu reduzieren.

Im Rahmen des ESF folgen Finanzvermittler bei der Förderung sozialer Ziele durch ihre soziale Verantwortung (Bereitstellung von Dienstleistungen für Menschen ohne Zugang zum formellen Bankensektor) und ihre finanzielle Motivation mit Anspruch auf Nachhaltigkeit einer doppelten Aufgabe<sup>29</sup>. Dieser Zielkonflikt kann die Wahl der Finanzinstrumente beeinflussen, wie sie strukturiert und organisiert sind und welche Akteure einbezogen werden sollten. So können sich gemeinnützige Finanzorganisationen beispielsweise insbesondere an ihrer sozialen Aufgabe orientieren, während Geschäftsbanken und private Investoren möglicherweise eher an Finanzrenditen interessiert sind.

Innerhalb des Finanz-Ökosystems unterscheiden sich die Finanzvermittler hinsichtlich ihrer Rechtsform, ihrer Größe, Lenkungsstrukturen und ihrem Auftrag. Drei wesentliche Unterscheidungsmerkmale sollten betrachtet werden:

- die Fähigkeit **Einlagen** zu sammeln unterscheidet sich zwischen Banken und Nicht-Banken;
- die **Nähe** zum lokalen sozioökonomischen Kontext variiert zwischen lokalen und marktübergreifend agierenden Vermittlern;
- ihr **Auftrag**, der sich an nachhaltigen Investitionen orientieren kann oder nicht.

29 CERISE (2006), „Handbook for the analysis of the governance of microfinance institutions“.

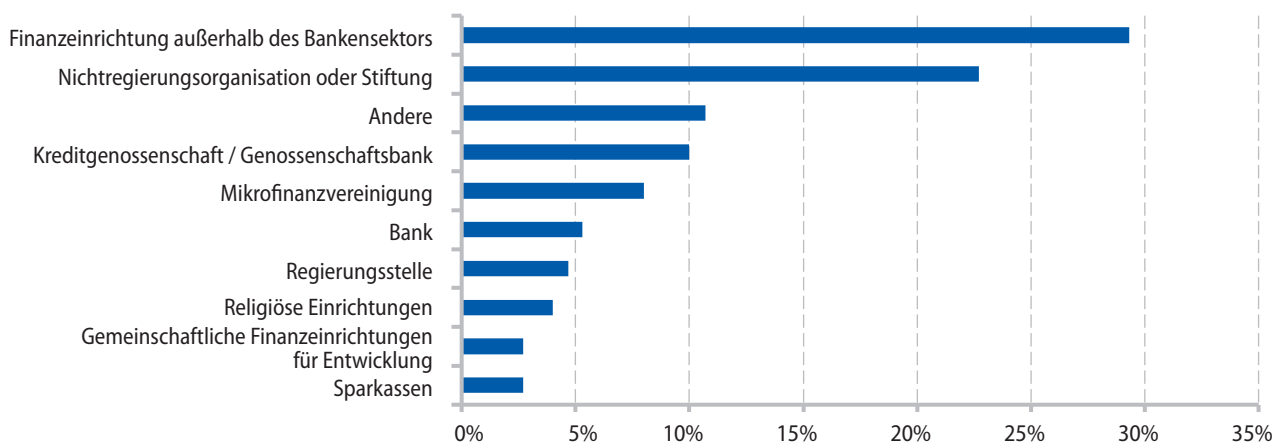


### 5.1.1 Banken- versus Nichtbanken-Vermittler

Banken bieten innerhalb ihrer üblichen Geschäftstätigkeiten im Allgemeinen keine Finanzierungen für nicht kreditwürdige oder sozial ausgegrenzte Zielgruppen an. Diese Finanzvermittler umfassen Geschäftsbanken, Kreditgenossenschaften, Genossenschaftsbanken und Sparkassen.

Nichtbanken agieren häufiger auf Märkten, die wenig Beachtung von Finanzdienstleistungen finden und wenig Unterstützung des öffentlichen Sektors oder von Dritten erhalten. Nichtbanken können nicht nur die Entwicklung wirtschaftlicher Tätigkeiten verfolgen, sondern auch Finanzierungen für sozial ausgegrenzte Zielgruppen bereitstellen. Diese Vermittler umfassen Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen, spezialisierte Mikrofinanzvermittler (Finanzeinrichtungen außerhalb des Bankensektors) von Regierungsstellen oder -agenturen und gemeinschaftliche Finanzeinrichtungen für Entwicklung.

**Abbildung 5.1:** Verteilung von Mikrofinanzvermittlern nach institutionellen Typen



Quelle: European Microfinance Network (2014), „Overview of the microcredit sector in the European Union 2012-2013“

Der Erhebung zu Mikrofinanzierungen des Europäischen Mikrofinanznetzwerks<sup>30</sup> zufolge stellen Nichtbanken die große Mehrheit der Finanzvermittler. Dabei stellen Nichtregierungsorganisationen und Finanzeinrichtungen außerhalb des Bankensektors über 50% der Mikrofinanzierungen bereit. Innerhalb der Gruppe der Banken unterstützen Kreditgenossenschaften und Genossenschaftsbanken soziale Investitionen stärker als Geschäftsbanken.

30 European Microfinance Network (2014), „Overview of the microcredit sector in the European Union 2012-2013“.

Tabelle 5.1: Die Hauptmerkmale von Finanzvermittlern<sup>31</sup>

Finanzvermittler		Eigentumsverhältnis	Kundentyp	Produkte	Nachhaltigkeit und Unabhängigkeit
<b>Finanzvermittler des Bankensektors</b>	<i>Geschäftsbanken</i>	Private Teilhaber	Kleinste Wirtschaftsunternehmen, KMU und Großunternehmen, Städte, wenige arme Kunden	Kredite, Spareinlagen, Zahlungen, manchmal Versicherungen	Hoch; Anfangsunterstützung notwendig, danach unabhängig
	<i>Kreditgenossenschaften / Genossenschaftsbanken</i>	Im Eigentum der Mitglieder	Vielfältige Kunden in Abhängigkeit der Mitglieder	Allgemeine Spareinlagen und Kredite, aber vom Sparen geleitet	In Abhängigkeit von den Fähigkeiten der leitenden und steuernden Stelle mittel bis hoch
	<i>Sparkassen</i>	Teilhaber sind Regierung und/oder Private	Große Zielgruppe: arme und reiche, allgemein im ländlichen Raum	Vor allem Spareinlagen; großräumiges Netz von Filialstellen für Zahlungsdienste	Mittel bis hoch
<b>Finanzvermittler außerhalb des Bankensektors</b>	<i>Nichtregierungsorganisationen oder Stiftungen</i>	Keine Eigentümer, Gründer und Gremien haben ausgeprägte Eigentümerereigenschaften	Arme, Kunden ohne Bankzugang; für Nichtregierungsorganisationen mit unterschiedlichen Zielsetzungen, verschiedene Zielkunden und Begünstigte	Traditionell kreditgesteuert; Nichtregierungsorganisationen mit mehreren Zielen ergänzen ihre Aktivitäten mit Finanzdienstleistungen	Gering bis mittel (hohe Kosten und Mangel an Differenzierung zwischen verschiedenen Tätigkeiten können die Nachhaltigkeit der Finanzaktivitäten verzögern oder verhindern)
	<i>Anbieter von Sozialfondsbeiträgen</i>	Von einer Gruppe von Sozialkapitalgebern oder auf Wirkungen abzielender Investoren gefördert	Sozialunternehmen; Gründungen	Beteiligungen, Mezzaninkapital	Mittel

31 Die Tabelle basiert auf World Bank (2013), „The new microfinance handbook“, S. 173-174.



Finanzvermittler	Eigentumsverhältnis	Kundentyp	Produkte	Nachhaltigkeit und Unabhängigkeit	
<b>Finanzvermittler außerhalb des Bankensektors</b>	<i>Spezialisierte Mikrofinanzvermittler</i>	Mischung öffentlicher und privater Teilhaber; manchmal andere Finanzinstitutionen oder Unternehmen	Kunden variieren je nach Art des Produkts (z.B. für Kredite und Versicherungen)	Nur Kredite, Leasing, Versicherung; normalerweise keine Annahme von Einlagen	Mittel bis hoch; Anfangsunterstützung ggf. notwendig je nach Zielmarkt
	<i>Regierungsstellen und -agenturen</i>	Teilhaber, im Allgemeinen die Regierung, einige Private	Allgemeine Bevölkerung; Regierung ordnet manchmal Fokus auf Arme oder ländlichen Raum an	Unterschiedlich; einige stellen eine Vielzahl verschiedener Finanzdienstleistungen bereit, andere konzentrieren sich auf Agrarkredite	Unterschiedlich; mittel (zieht Nutzen aus öffentlichen Zuschüssen, in manchen Fällen aufgrund eines ländlichen Verteilungssystems)
	<i>Gemeinschaftliche Finanzeinrichtungen für Entwicklung</i>	Private Teilhaber	Lokale benachteiligte Bevölkerung und Gemeinschaftsunternehmen	Allgemeine Kredite und Spareinlagen	Unterschiedliche Nachhaltigkeit und Unabhängigkeit

## 5.1.2 Marktübergreifende versus lokale Vermittler

Finanzvermittler, die im Rahmen des ESF tätig sind, sollten den Wert sozialer Investitionen wahrnehmen. Sie sollten die spezifischen finanziellen Bedarfe der Zielgruppen verstehen ebenso wie den Bereich, in dem sie tätig sind. Dieser Aspekt ist insbesondere für Geschäftsbanken und größere Finanzeinrichtungen wichtig, welche im Allgemeinen marktübergreifend operieren und deshalb von den jeweiligen sozialen Besonderheiten einer spezifischen Region weiter entfernt sein können, auch wenn sie eigene lokale Büros haben.

### Lokale Finanzeinrichtungen:

- Sie sind eher in der Lage, die Rolle eines ‚gemeinschaftlichen Finanzvermittlers‘ zu spielen, da sie die lokalen Geldnehmer, deren Kunden und Lieferanten sowie die lokalen Unternehmen und gesellschaftlichen Bedingungen kennen. Deshalb können sie stärker auf persönliche Kontakte sowohl mit lokalen Unternehmen als auch Individuen vertrauen.<sup>32</sup>
- Aufgrund der räumlichen Nähe des Darlehensbearbeiters zur Leitung der Institution, die die Kredite genehmigen muss, können sie auch einen Vorteil bei der Verarbeitung weicher Informationen haben.<sup>33</sup>
- Mit ihrer umfangreicheren Kenntnis des lokalen sozialen Umfelds, den persönlichen Kontakten zu den Antragstellern und der Vertrautheit mit der jeweiligen individuellen Lage und den Möglichkeiten können sie die Wahrscheinlichkeit der Rückzahlung der Finanzmittel erhöhen.<sup>34</sup>

Im Allgemeinen sind diese Geschäftspartner kleinere Vermittler und können deshalb leicht unter einem Mangel an finanzieller Autonomie leiden, da sie auf Zuschüsse oder Beiträge von Teilhabern angewiesen sind und dazu tendieren, Projekte mit niedrigen wirtschaftlichen Renditen zu finanzieren. Trotz ihres Wissens um die lokalen Bedingungen und

32 Berger, Molyneux und Wislon (Eds.) (2015), „The Oxford handbook of banking – Second Edition“, S. 302.

33 Ebenda.

34 Better Future for the Social Economy Network (2012), „A better future – Results of the network for better future of social economy“.



ihrer fachkundigen Kreditbearbeiter benötigen sie oftmals technische Unterstützung, um institutionelle Fähigkeiten aufzubauen.

## 5.2 Finanzvermittler und sozial wirksame Investitionen

Im Rahmen des ESF sollten Finanzvermittler Investitionen fördern, die soziale Wirkungen erzeugen. Die Finanzinstrumente sollen einen positiven sozialen Effekt erzielen und zu sozialer Inklusion der am meisten benachteiligten Gruppen beitragen. Selbst wenn sie auf unternehmerische Bedarfe zugeschnitten sind, sollten die Finanzinstrumente so aufgesetzt werden, dass sie eine soziale Aufgabe fördern. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Investitionen zugunsten sozialer Ziele nicht auch wirtschaftliche und finanzielle Renditen erzielen können.

Bei der finanziellen Unterstützung von gefährdeten Gruppen und Unternehmensgründungen akzeptieren die Finanzvermittler ein höheres Risiko und geringere Renditen. Dadurch werden die Finanzprodukte nur langfristig wirksam. In diesem Fall sollten Finanzprodukte so gestaltet werden, dass die Hebelwirkung maximiert wird. Soziale Investitionen sind angewiesen auf die Fähigkeit der Finanzvermittler, langfristige Projekte unter Minimierung ihrer laufenden Kosten zu stützen.



Es gibt einen **Zielkonflikt** zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und der sozialen Aufgabe.<sup>35</sup> Normalerweise stellen Bankvermittler und insbesondere große Geschäftsbanken eine maximale Nachhaltigkeit von Investitionen sicher, wodurch sie ihre Vermögen und Einlagen diversifizieren und Kredit- und Liquiditätsrisiken reduzieren können. Bankvermittler können weniger bereitwillig sein, in soziale Tätigkeiten zu investieren, die mit einem höheren Risiko und niedrigeren Renditen einhergehen. Andererseits bieten Finanzvermittler wie Nichtregierungsorganisationen oder Stiftungen, die auf Zuschüssen basieren, Finanzierungen nur für soziale Zwecke an und erwarten dafür niedrigere oder sogar philanthropische Renditen. Für diese Finanzvermittler steht im Vergleich zur finanziellen Nachhaltigkeit die soziale Aufgabe im Vordergrund.

Wenn sich Finanzvermittler von geschäftlich ausgerichteten Finanzprodukten hin zu sozial wirksamen Investitionen orientieren, sind zwei weitere Aspekte zu berücksichtigen:

<sup>35</sup> Angepasste Abbildung auf Basis von Social Impact Investment Task Force (2014), „Impact investment: the invisible heart of markets – Harnessing the power of entrepreneurship, innovation and capital for public good“.





### **Anpassungsfähigkeit von Finanzprodukten:**

- Finanzvermittler sollen sicherstellen, dass verschiedene Finanzprodukte an unterschiedliche soziale Bedarfe und ein sich veränderndes soziales Umfeld angepasst werden. Dies gilt auch für die mittel- und langfristige Finanzierung von Projekten mit einem möglicherweise höheren Risiko.
- Im Umgang mit Unternehmen bedeutet Anpassungsfähigkeit, dass sich die Finanzvermittler nicht auf eine bestimmte Investitionsphase fokussieren sollten, sondern dass sie auch bereit sind zu investieren, wenn sich das Sozialunternehmen in einer anderen Phase befindet. Anpassungsfähigkeit setzt voraus, dass die Gestaltung der Finanzinstrumente auf die speziellen Bedarfe und Erwartungen der einzelnen Personen bzw. benachteiligten Gruppen ausgerichtet ist.
- Die Anpassungsfähigkeit kann für Finanzvermittler unterschiedliche Dinge bedeuten. Banken und große Vermittler, die marktübergreifend tätig sind, können eine größere Zahl und Vielfalt an Finanzprodukten haben. Kleine und Nichtbanken-Vermittler können eine begrenzte Zahl von speziell zugeschnittenen Finanzprodukten haben.

### **Fundierte Fachkenntnisse:**

- Mit Sozialinvestitionen arbeitende Finanzvermittler sollten über Fachkräfte verfügen, die die sozialen Bedarfe der Endbegünstigten verstehen.
- Im Umgang mit sozialen Fragen sollten Finanzvermittler auch nicht-finanzielle Unterstützung wie ergänzende Beratung zu technischen, finanziellen und Unternehmensführungsfragen bereitstellen.
- Die sozialen Wirkungen sollten ständig und effizient beobachtet werden, um die Erreichung sozialer Ziele zu messen. Fachkenntnis ist notwendig, um ein transparentes und effizientes Messsystem für die sozialen Wirkungen der Investitionen sicherzustellen.
- Große Bankvermittler sind ggf. besser für die Bereitstellung zusätzlicher Dienstleistungen ausgestattet und haben eine funktionierende Rechenschaftspflicht. Kleine lokale Nicht-Bankvermittler sind ggf. besser in der Lage, die lokalen sozialen Bedarfe zu verstehen.

## **5.3 Die Auswahl der Finanzvermittler**

Die Wahl der Finanzvermittler für die Umsetzung von Finanzprodukten im Rahmen des ESF sollte drei Dinge berücksichtigen.

### **1) Verwaltungsbehörden sollten für jeden Finanzvermittler Folgendes berücksichtigen:**

- die Nähe zum lokalen Markt;
- die Bedeutung des sozialen Auftrags für den Finanzvermittler;
- die finanzielle Nachhaltigkeit des Investitionsziels;
- die Fähigkeit rentable Finanzinstrumente umzusetzen;
- die Fähigkeit Finanzinstrumente an Sozialinvestitionen anzupassen;
- seine Fähigkeit soziale Bedarfe zu verstehen;
- die Bereitstellung zusätzlicher nicht-finanzieller Dienstleistungen;
- die Bereitstellung weiterer privater und öffentlicher Mittel sowie die Fähigkeit, Unterstützung (und Finanzierungen) des privaten Sektors zur Förderung der öffentlichen Politikziele zu beschaffen.

Die folgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick darüber, inwieweit die Finanzvermittler die verschiedenen Charakteristika erfüllen.



**Tabelle 5.2:** Die Schlüsselmerkmale der Finanzvermittler

Finanzvermittler		Lokale Marktnähe	Fokussierung auf soziale Aufgabe	Fokussierung auf die Nachhaltigkeit der Investition	Anpassungsfähigkeit der Finanzprodukte an Sozialinvestitionen	Verständnis sozialer Bedarfe	Zusätzliche nicht-finanzielle Dienstleistungen
Bankfinanzvermittler	Geschäftsbank	★	★	★★★★	★★	★	★★★★
	Kreditgenossenschaften / Genossenschaftsbanken	★★	★★	★★	★★	★★	★★
	Sparkassen	★★	★★	★★★★	★	★★	★★
Nicht-Bankfinanzvermittler	Nichtregierungsorganisationen oder Stiftungen	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★	★★
	Anbieter von Sozialinvestitionsfonds	★★	★★★★	★★★★	★★	★★	★
	Spezialisierte Mikrofinanzvermittler	★★★★	★★★★	★★	★★★★	★★★★	★★
	Regierungsstellen oder -agenturen	★★	★★	★★	★★	★★	★★
	Gemeinschaftliche Finanzeinrichtungen für Entwicklung	★★	★★	★★	★★	★★	★★

Anmerkung: ★★★★★=hoch; ★★=mittel; ★=gering.

## 2) Wie die einzelnen Finanzvermittler zu den Zwecken der thematischen Ziele passen

- **TZ 8** fördert Beschäftigung und Arbeitskräftemobilität durch die Stärkung von Unternehmensgründungen und Selbstständigkeit. Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose, benötigen ergänzend zu der finanziellen Unterstützung nicht-finanzielle Dienstleistungen wie eine Ausbildung zur Verbesserung ihrer Fähigkeiten und Hilfe bei der Unternehmensgründung. KMU, die neue Arbeitsplätze schaffen, sollten eine klare und effiziente Unternehmensstrategie haben. Somit ist die finanzielle Nachhaltigkeit ihrer Projekte von größter Bedeutung.
- **TZ 9** zielt auf soziale Inklusion benachteiligter Gruppen ab. Für diese sollten sich Finanzvermittler stärker an sozialen Aufgaben als an finanzieller Nachhaltigkeit orientieren, da sie oftmals mit nicht-kreditwürdigen und armen Menschen zu tun haben, die geringe finanzielle Erträge erbringen. Sozial ausgegrenzte Menschen benötigen lokal ansässige Finanzvermittler mit Sachbearbeitern, die die lokalen sozialen Bedarfe verstehen. Für diese Zielgruppen werden spezifische und anpassungsfähige Finanzprodukte benötigt.



- **TZ 10** fördert Bildung. Studenten mit dem Wunsch, ihr Humankapital zu verbessern, brauchen keine bestimmten Finanzvermittler. Zusätzliche nicht-finanzielle Dienstleistungen können für die Berufsorientierung angeboten werden.

Die folgende Tabelle stellt die Beziehung zwischen den thematischen Zielen und den wesentlichen Merkmalen der Finanzvermittler dar. Die Tabelle soll zeigen, welches Merkmal eines Finanzvermittlers am wichtigsten für den Hauptzweck des jeweiligen thematischen Ziels ist. So benötigen beispielsweise benachteiligte Gruppen im Rahmen des thematischen Ziels 9 Finanzvermittler, die dem lokalen Markt nahe oder stärker auf ihre soziale Aufgabe als auf finanzielle Nachhaltigkeit ausgerichtet sind. Unternehmensneugründungen (thematisches Ziel 8) benötigen hingegen einen stärkeren Fokus auf die finanzielle Nachhaltigkeit ihrer Projekte als auf die soziale Aufgabe.

**Tabelle 5.3:** Die Schlüsselmerkmale der Finanzvermittler und die thematischen Ziele des ESF

Thematische Ziele des ESF	Lokale Marktnähe	Fokussierung auf soziale Aufgabe	Fokussierung auf Nachhaltigkeit der Investition	Anpassungsfähigkeit der Finanzprodukte an Sozialinvestitionen	Verständnis sozialer Bedarfe	Zusätzliche nicht-finanzielle Dienstleistungen
TZ 8 – Beschäftigung und Unternehmensgründung	★★	★★	★★★★	★★	★★	★★★★
TZ 9 – Soziale Inklusion benachteiligter Gruppen	★★★★	★★★★	★	★★★★	★★★★	★★
TZ 10 – Bildung	★★	★★	★	★	★	★★

Anmerkung: ★★★★★=hoch; ★★=mittel; ★=gering.

### 3) Gestaltung eines neuen Finanzvermittlers eigens zu diesem Zweck oder Auswahl aus bereits bestehenden Akteuren<sup>36</sup>

- Ein eigens geschaffener Vermittler sollte stärker auf die jeweilige Aufgabe zugeschnitten werden, wodurch jedoch höhere Kosten entstehen, insbesondere wenn der Finanzvermittler nicht dauerhaft besteht.
- Wenn der Finanzvermittler aus bereits bestehenden Akteuren ausgewählt wird, liegt der Hauptvorteil in der Verwendung seiner bestehenden Fachkenntnis und dadurch geringeren Kosten.
- Etablierte Finanzeinrichtungen sollten anstelle des bloßen Verkaufs von Finanzprodukten ihre Produkte und Dienstleistungen an die Bedarfe der Endbegünstigten anpassen und damit deren künftige Kapitalflüsse und Fähigkeit zur Rückzahlung der Finanzmittel verbessern.<sup>37</sup>

36 OECD (2014), „Policy brief on access to business start-up finance for inclusive entrepreneurship“

37 COPIE (2012), „Designing microfinance operations in the EU – A manual on how to build and implement microfinance support programmes using the ESF“.



## 5.1 VERORDNUNG

### Europäischer Verhaltenskodex über die Vergabe von Mikrokrediten

Die Europäische Kommission hat 2011 den Europäischen Verhaltenskodex über die Vergabe von Mikrokrediten<sup>38</sup> eingeführt. Dieser enthält Standards zur Verwaltung, der Steuerung, dem Risikomanagement, der Berichterstattung und zu den Konsumenten- sowie Investorenbeziehungen. Diese Standards sollen dem Nutzen von Kunden, Investoren, Geldgebern, Eigentümern, Behörden und auch Partnereinrichtungen dienen. Der Verhaltenskodex wurde primär auf Nichtbanken ausgerichtet, die Mikrokredite für Kleinstunternehmer bis zu einer Höhe von EUR 25 000 vergeben.

Diesem Kodex entsprechend sollen die Anbieter von Mikrokrediten:

- dauerhafte und klare Beziehungen mit Endbegünstigten und Investoren sicherstellen;
- eine effiziente Lenkungsstruktur haben;
- einen allgemeingültigen Berichtstandard übernehmen;
- ein Management-Informationssystem zur Steuerung einführen.

Darüber hinaus benennt der Kodex eine Reihe von Verpflichtungen, die Finanzvermittler von Mikrokrediten gegenüber Endbegünstigten und Investoren haben. Dazu gehören:

- **Beziehungen der Finanzvermittler mit Endbegünstigten und Investoren:** Absicherung hinreichender Informationen für die Endbegünstigten; Sicherung der Rechte der Endbegünstigten; Vermeidung einer Überverschuldung der Kunden; Sicherung des Kundenschutzes; Sicherstellung eines angemessenen Verhaltens der Mitarbeiter und der Einrichtung; Absicherung des Datenschutzes der Endbegünstigten; Sicherung von Investorenbeziehungen;
- **Steuerung:** Erstellung eines Geschäftsplans; Steuerung und unabhängige Gremien;
- **Risikomanagement:** Erstellung eines Rahmens für das Risikomanagement; Umgang mit Betrug und Sicherheitsrisiken; interne Kontrolle;
- **Berichtstandards:** Einführung eines allgemeingültigen Berichtstandards;
- **Management-Informationssysteme:** Sicherung der Funktionalität und der Ausbaufähigkeit.

38 Europäische Kommission (2011), „Europäischer Verhaltenskodex für die Vergabe von Mikrokrediten“.

# 6. WELCHE SIND DIE ZENTRALEN FINANZPRODUKTE?

## KERNAUSSAGE

Dieser Abschnitt beschreibt die zentralen Finanzprodukte Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungen und Quasi-Beteiligungen durch eine Analyse:

- der Vorteile und Nachteile jedes Instruments;
- wie die Finanzprodukte zu jedem ESF-relevanten thematischen Ziel beitragen können;
- der Beispiele der Umsetzung von Finanzprodukten zur Adressierung ESF-relevanter thematischer Ziele.

## 6.1 Einleitung

Traditionelle Finanzierungsmechanismen wie Zuschüsse oder Zinszuschüsse unterstützten benachteiligte Gruppen, vor allem Selbstständige, aber auch KMU-Aktivitäten. In Zeiten von Beschränkungen für die öffentlichen Haushalte werden diese Mechanismen heute als teure politische Lösungen betrachtet.<sup>39</sup> Neue aufkommende Finanzinstrumente, vor allem Mikrofinanzierungen, können die Funktionen traditioneller Ansätze ergänzen und das signifikante unternehmerische Potenzial von finanziell benachteiligten sozialen Gruppen unterstützen.

Finanzinstrumente können soziale Projekte und Investitionen unterstützen, indem sie die folgenden Finanzprodukte<sup>40</sup> bereitstellen:

- **Darlehen:** Vereinbarung, die den Darlehensgeber verpflichtet, dem Darlehensnehmer einen vereinbarten Geldbetrag für einen vereinbarten Zeitraum zur Verfügung zu stellen und im Rahmen dessen der Darlehensnehmer verpflichtet ist, den Betrag innerhalb des vereinbarten Zeitraums zurückzuzahlen;
- **Bürgschaft:** schriftliche Zusagen, die Haftung für die Verbindlichkeiten oder Pflichten eines Dritten oder für die erfolgreiche Erfüllung der Pflichten dieses Dritten durch ihn im Bürgerschaftsfall insgesamt oder teilweise zu haften, beispielsweise bei einem Kreditausfall;
- **Beteiligung:** Die Bereitstellung von Kapital für ein Unternehmen, das direkt oder indirekt investiert wird für den Erwerb des Eigentums an diesem Unternehmen insgesamt oder zum Teil, wobei der Kapitalanleger ein bestimmtes Maß an Verwaltungskontrolle über das Unternehmen ausüben und an den Gewinnen des Unternehmens beteiligt werden kann;
- **Quasi-Eigenkapital:** Eine Art der Finanzierung, die zwischen Beteiligung und Verbindlichkeit angesiedelt ist und ein höheres Risiko als vorrangige Verbindlichkeiten und ein geringeres Risiko als eine übliche Beteiligung darstellt. Beteiligungsähnliche Investitionen können als Verbindlichkeit – typischerweise ungesichert und nachrangig und in einigen Fällen in eine Beteiligung umwandelbar – oder als vorrangige Beteiligung ausgestaltet sein.

39 OECD (2014), „Policy brief on access to business start-up finance for inclusive entrepreneurship“.

40 *fi-compass* (2015), „Financial instruments products – Loans, guarantees, equity and quasi-equity“.



## 6.2 Darlehen

Darlehen basieren auf einer Vereinbarung, die den Darlehensgeber verpflichtet, dem Darlehensnehmer einen Geldbetrag (Kapital) zur Verfügung zu stellen, der innerhalb eines festgelegten Zeitraums zuzüglich Zinsen zurückgezahlt wird. Im Allgemeinen entspricht der berechnete Zinssatz dem Marktzins zuzüglich einer Risikoprämie, die die Wahrscheinlichkeit berücksichtigt, mit der der Kreditgeber sein Geld zurückbekommt. Die Risikoprämie richtet sich nach dem Ausfallrisiko, das von der Kredithistorie des Darlehensnehmers und dem erwarteten Geldfluss abhängt. Das Risiko endet erst an dem Tag, an dem das Darlehen vollständig zurückgezahlt wird – dem Laufzeitende. Daher gilt: Je später die Endfälligkeit, desto höher die Risikoprämie.

### 6.1 WEITERE INFORMATIONEN

#### Mikrokredite

Darlehen von bis zu EUR 25 000 werden als Mikrokredite bezeichnet und können eingesetzt werden, um Kredite bereitzustellen für:

- **Kleinstunternehmen** – Unternehmen, die weniger als 10 Personen beschäftigen und einen Jahresumsatz und eine Jahresbilanz von unter EUR 2 Mio. haben;
- **Benachteiligte Personen** – wie Arbeitslose, Nichterwerbspersonen oder Immigranten – die sich eine Selbstständigkeit wünschen, die aber keinen Zugang zu gewöhnlichen Bankdienstleistungen haben.

Bei der Verwendung von Mikrokrediten für soziale Zwecke berücksichtigen die Verwaltungsbehörden für gewöhnlich, dass:

- sie **flexibel und nachhaltig** umgesetzt werden sollten, damit sie die spezifischen individuellen Bedarfe und Erwartungen erfüllen. Dies ist besonders wichtig im Rahmen des europäischen Ökosystems für soziale Investitionen, das über kein gemeinsames Geschäftsmodell für Mikrofinanzierungen verfügt. Dies liegt an den großen nationalen Unterschieden hinsichtlich des Profils von Vermittlern, den angesprochenen Endbegünstigten und den rechtlichen Rahmenbedingungen. Um einen positiven Einfluss auf das soziale Ökosystem zu erreichen, sollten Mikrokredite maßgeschneidert sowie nachfrageorientiert sein und einen eindeutigen Fokus auf die Zielgruppe und den Wirtschaftssektor haben;
- die Effizienz und Effektivität von Mikrokrediten gesteigert werden kann, wenn sie durch **nicht-finanzielle Dienstleistungen** wie Betreuungs-, Weiterbildungs- und Beratungsaktivitäten unterstützt werden. Endbegünstigte benötigen häufig zusätzliche Beratungen und Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung, damit sie ein Unternehmen unabhängig führen und die Darlehen produktiv einsetzen können.

Mikrokredite haben normalerweise im Vergleich höhere Verwaltungskosten, höhere Risiken und daher auch höhere Zinssätze. Deshalb sind nicht alle Finanzvermittler gewillt, im Markt der Mikrofinanzierungen aktiv zu sein. Vermittler von Mikrofinanzierungen haben typischerweise Eigenschaften, die besser zu dem spezifischen sozialen Ökosystem passen. Etablierte kommerzielle Kapitalgeber erachten es im Allgemeinen als unrentabel und riskant für ihren Ruf, wenn sie kleine Darlehen für Menschen mit niedrigem Einkommen oder für von sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen anbieten. Außerdem ist ihre standardisierte Risikoanalyse gegebenenfalls nicht passend, um mit diesen Kunden umzugehen. Im Gegensatz dazu haben Vermittler von Mikrofinanzierungen und gemeinnützige Darlehensgeber angemessene Risikoanalysen entwickelt, die Budgetentwürfe und Ansätze zur Bewertung der Kreditwürdigkeit einschließen.<sup>41</sup>

41 Europäische Kommission (2008), „Financial services provision and prevention of financial exclusion“, S. 119.



Die Risikoprämie kann durch Sicherheiten reduziert werden, wenn der Darlehensnehmer Vermögensgegenstände wie Eigentum, ausstehende Forderungen oder Investitionen als Sicherheit anbieten kann. Diese gehen in das Eigentum des Darlehensgebers über, wenn der Darlehensnehmer ausfällt (also das Darlehen nicht zurückzahlt). Die zentralen Eigenschaften dieser **abgesicherten Darlehen** sind:

- eine Vereinbarung zur Rückzahlung des Kapitals zuzüglich regulärer Zinszahlungen innerhalb eines vereinbarten Zeitraums;
- das Verlustrisiko kann auch durch die Qualität der Sicherheiten bestimmt werden, die das Darlehen abdecken;
- niedrigere Zinsraten als bei einem ungesicherten Darlehen;
- höhere Wahrscheinlichkeit der Rückzahlung.

ARTEN VON ENDBEGÜNSTIGTEN	Einzelpersonen / Unternehmen
THEMATISCHES ZIEL	<p>TZ 8 – Unternehmertum und Unternehmensgründung, Anpassung von Arbeitnehmern, Unternehmen und Unternehmern an den Wandel, Zugang zu Beschäftigung für Arbeitssuchende und nichterwerbstätige Personen</p> <p>TZ 9 – Förderung sozialen Unternehmertums, aktive Inklusion und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Integration von marginalisierten Gruppen</p> <p>TZ 10 – Ausbau des Zugangs zur Bildung und lebenslangem Lernen, Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz von Bildungs- und Ausbildungssystemen, Vereinfachung des Übergangs von der Ausbildung ins Berufsleben</p>
VORTEILE	NACHTEILE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht besonders schwierig zu verwalten (somit sind die Verwaltungskosten und -gebühren begrenzt);</li> <li>• Ein vereinbarter Tilgungsplan vereinfacht die Finanzplanung;</li> <li>• Der Finanzierungsmechanismus ist bekannt, wodurch der Bedarf zum Kapazitätsaufbau und das Risiko von Missverständnissen verringert wird;</li> <li>• Darlehen erhalten das Eigenkapital des Endbegünstigten, da keine Ansprüche am Unternehmenseigentum entstehen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierte Produkte wie Darlehen benötigen mehr Anfangsmittel als nicht-finanzierte Produkte wie Bürgschaften;</li> <li>• Es ist manchmal schwierig, die Ausfallwahrscheinlichkeit zu bestimmen, insbesondere bei einem Mangel an Kredithistorie seitens der Endbegünstigten;</li> <li>• Das Risiko der Geschäftspartner der Finanzvermittler muss ebenso sorgfältig abgeschätzt werden, da auch sie in Konkurs gehen können;</li> <li>• Der Vorteil beim Endbegünstigten ist fast ausschließlich finanzieller Art. Weitere Nutzen sind begrenzt, da es zu keinem Wissenstransfer kommt.</li> </ul>



**Ungesicherte Darlehen** erfordern keine Sicherheiten. Daher sind sie für Darlehensnehmer, die keine Sachanlagen oder Vermögensgegenstände besitzen, die einzige Alternative. Die zentralen Eigenschaften ungesicherter Darlehen sind:

- eine Vereinbarung zur Rückzahlung des Kapitals zuzüglich regulärer Zinszahlungen innerhalb eines vereinbarten Zeitraums;
- das Verlustrisiko wird durch die Sicherheit von Geldströmen des Darlehensnehmers bestimmt;
- der Kreditgeber konzentriert sich im Wesentlichen auf die Bonität, die Kredithistorie und die Schuldenquote des Kreditnehmers;
- höhere Zinssätze als bei abgesicherten Darlehen.

Der ESF kann **zinsvergünstigte Darlehen** ermöglichen, die unterhalb der marktüblichen Zinssätze angeboten werden und längere Rückzahlungsphasen haben oder niedrigere Anforderungen an Sicherheiten stellen.

## 6.2 BEISPIEL

### Bank Gospodarstwa Krajowego, Polen

Diese Darlehensinitiative wurde durch einen Dachfonds und mehrere Finanzvermittler umgesetzt und erhielt eine ESF-Förderung von etwa EUR 6 Mio. bei einem Gesamtbetrag des operationellen Programms von EUR 7 Mio.. Das Ziel der Initiative ist die Schaffung neuer Kapazitäten für Investitionen in Sozialunternehmen. Die Endbegünstigten sind Nichtregierungsorganisationen, die Geschäfte führen, soziale Kooperativen, religiöse Organisationen sowie gemeinnützige öffentliche und private Unternehmen aus allen 5 polnischen Makroregionen. Die Darlehen werden mit einer Laufzeit von 60 Monaten und einem Tilgungsaufschub von bis zu sechs Monaten, bevor die Rückzahlung des Kapitals beginnt, gewährt. Die Höchstsumme beträgt EUR 25 000 bei einem Zinssatz von 0,69%. Es fallen keine weiteren Gebühren an und die de-minimis-Regel für staatliche Beihilfen findet Anwendung. Antragsteller können vor und nach dem Erhalt des Darlehens Beratungsdienstleistungen in Anspruch nehmen.

## 6.3 Bürgschaften

Eine Bürgschaft unterstützt Individualpersonen und Unternehmen dabei, neue Märkte für soziale Investitionen zu erschließen, für die ihnen Wissen und erprobte Techniken zum Umgang mit dem Ausfallrisiko fehlen. Bürgschaftsregelungen unterstützen den Zugang zu Finanzmitteln, indem sie das Risiko übertragen oder mindern und damit die Kosten reduzieren, die Unternehmen oder Einzelpersonen nicht zahlen können oder wollen. Sie fungieren als seine Art „Versicherungspolice“ zur Absicherung gegen Nichtzahlung. Der Bürge stellt eine Bürgschaft aus über einen vereinbarten Schuldenbetrag für den Fall, dass der Endbegünstigte den Darlehensgeber nicht bezahlen kann. Bürgschaften sind daher besonders geeignet für nicht-kreditwürdige Einzelpersonen oder Unternehmen mit voraussichtlich geringen Finanzerträgen.

Die Haupteigenschaften einer Bürgschaft sind:

- begrenzte Verluste für den Darlehensgeber im Fall eines Ausfalls;
- Verringerung der Finanzierungskosten und damit Erhöhung der finanziellen Nachhaltigkeit von Projekten.

Eine **ungedeckelte Bürgschaft** für ein neues Darlehensportfolio bietet Schutz gegen Verluste und volle Erstattung aller Darlehen eines neuen Portfolios im Rahmen einer vorab festgelegten Bürgschaftsquote (die sicherstellt, dass die Bank einen Teil des Risikos trägt). Die Bürgschaft senkt die Kapitalanforderungen der Bank.





Eine **gedeckelte Bürgschaft** würde den Darlehensgeber bei einem Ausfall bis zu einem vorab festgelegten Prozentsatz oder einer vorab festgelegten Summe des Darlehensportfolios entschädigen.

**Rückbürgschaften** ermöglichen dem Bürgen Ersatzansprüche zu stellen, falls er im Rahmen einer Bürgschaft, die für ein Darlehen in Verzug ausgestellt wurde, einer Zahlungsaufforderung nachkommen muss.

Alle Arten von Bürgschaften sollten die Formel zur Risikoverteilung, den Zeitrahmen und die Berechnung für Zahlungen bei Bürgschaftsansprüchen, Verantwortlichkeiten für die Eintreibung von ausfallenden Kreditnehmern, den Umgang mit zurückerlangten Finanzmitteln, die maximale Belastung von einzelnen Darlehen, die Genehmigung von Bürgschaften, Verfahren für die Ausstellung und Gebühren genau darlegen. Normalerweise zahlt der Kreditnehmer dem Bürgen zuzüglich zur Darlehensrückzahlung eine Prämie als Gebühr. Diese Gebühren hängen von der Laufzeit der Bürgschaft, den Risikofaktoren und der verbürgten Darlehenssumme ab. Im Verzugsfall des Kreditnehmers und auf Grundlage der im Vertrag festgelegten Bedingungen wird der Bürgschaftsfonds den Kreditgeber entschädigen. Ohne Kreditausfall erfolgt kein Mittelabfluss seitens des Bürgschaftsfonds.

ARTEN VON ENDBEGÜNSTIGTEN	Einzelpersonen / Unternehmen
THEMATISCHES ZIEL	<p>TZ 8 – KMU / Sozialunternehmen zum Ausbau des Unternehmens / der Arbeitsplätze, Selbstständigkeit, von sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen (vor allem junge Menschen, wie bei der Jugendgarantie)</p> <p>TZ 9 – Sozialunternehmen für Investitionsprojekte, die sich an benachteiligte Gruppen richten, Förderung des sozialen Unternehmertums, Verbesserung des Zugangs zu bezahlbaren und nachhaltigen, hochwertigen Dienstleistungen</p> <p>TZ 10 – Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu qualitativ guter Bildung, Erweiterung des gleichberechtigten Zugangs zu lebenslangem Lernen für alle Altersgruppen, Förderung des Übergangs von der Ausbildung ins Berufsleben, Stärkung der Berufsbildungs- und Weiterbildungssysteme und ihrer Qualität</p>
VORTEILE	NACHTEILE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgschaften können das Eigenkapital der Endbegünstigten sichern, da es normalerweise keinen Anspruch auf Eigentum am Unternehmen gibt;</li> <li>• Mögliche Vorteile für Endbegünstigte können u.a. niedrigere oder keine Bürgschaftsgebühren, niedrigere oder keine Sicherheitserfordernisse und niedrigere Risikoprämien umfassen;</li> <li>• Da die Programmbeiträge nur einen bestimmten Anteil der Darlehen abdecken (angemessenes Multiplikatorverhältnis), gibt es eine hohe Hebelwirkung;</li> <li>• Das Investitionsrisiko für dritte Kreditgeber wird verringert (da sie nur einen Teil des Ausfallrisikos tragen);</li> <li>• Produkte ohne Finanzmittel wie Bürgschaften benötigen weniger anfängliche Unterstützung als finanzierte Produkte wie Darlehen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Bürgschaft stellt eine Risikoreserve für den Kreditgeber dar und bringt keine Liquidität. Sie kann jedoch eine Eigenkapitalentlastung für den Kreditgeber bedeuten;</li> <li>• Die Abschätzung einer angemessenen Begrenzung oder eines Maximalbetrags kann herausfordernd sein;</li> <li>• Es gibt keinen Transfer von wirtschaftlicher Expertise für den Endbegünstigten.</li> </ul>



## 6.3 BEISPIEL

### Bürgschaftsfonds für die Gründung von Unternehmen durch Frauen, Frankreich<sup>42</sup>

Der „Fonds de garantie à l’initiative des femmes (FGIF)“ ist Bestandteil des nationalen Bürgschaftsprogramms. Dieses wird mit Unterstützung des ESF durch das Französische Arbeitsministerium gefördert und unterstützt die Gründung, Übernahme und Entwicklung von Unternehmen durch Frauen. Das FGIF-Programm steht allen Frauen zur Verfügung, unabhängig von ihrem beruflichen Status, der Rechtsform des Unternehmens oder der Geschäftstätigkeiten. Das Programm wird zwar auf lokaler Ebene verwaltet, die Auswahlkriterien werden jedoch auf nationaler Ebene festgelegt. Die Geschäftsideen werden von Unternehmensberatern und Wirtschaftsexperten beurteilt. Diese entscheiden, ob ein Projekt aufgenommen wird. Die Bürgschaften werden für Darlehen mit einer Mindestsumme von EUR 5 000 und einer Laufzeit von 2 bis 7 Jahren bereitgestellt. Die Bürgschaftsquote liegt bei 70% für Darlehen unter EUR 38 000 und ist für Darlehen über EUR 38 000 bei EUR 27 000 gedeckelt. Wesentlich für dieses Finanzprodukt ist der individuelle Ansatz mit einem soliden und personenbezogenen Auswahlprozess, der eine sorgfältige Prüfung der Antragstellerin sowie des Geschäftsplans und Treffen zur Vorbereitung der Projektinitiatorin umfasst.

## 6.4 Beteiligung

Beteiligungen sind Finanzprodukte, bei denen ein Investor ein Unternehmen finanziert und im Gegenzug Unternehmensanteile erhält. Beteiligungsinvestoren können aktiv sein und eine aktive Rolle bei der Unternehmensführung spielen oder passiv agieren und nur wenig Einfluss auf die Leitung nehmen.

Während Darlehenskapital unabhängig von der Rentabilität des Unternehmens Zinszahlungen erfordert, ist dies bei Beteiligungskapital nicht der Fall. Die Arten der Beteiligungsinvestitionen werden oft mit den jeweiligen Entwicklungsstufen eines Unternehmens beschrieben und beginnen mit der *Vorgründungsphase* („Pre-Seed“), dann folgt die *Anfangsphase* („Early stage“), die die *Finanzierungsphase* („Seed“) und *Gründungsphase* („Start-up“) einschließt, und schließlich die *Wachstums- und Expansionsphase*.

Investitionen in neugeschaffene Unternehmen können die Untersuchung und Entwicklung eines Konzepts oder Prototypen finanzieren. Angesichts des unerprobten Geschäftsmodells von neuen Unternehmen, verfolgen diese Investitionen häufig nicht nur finanzielle Interessen, sondern zielen auf strategische Entwicklungen, komplementäre Technologien oder Geschäftsfelder für das Unternehmen. Anvisierte Unternehmen kommen häufig aus dem Hoch-Technologie-Bereich (wie Biotechnologie, IKT, Hi-Tech Energie, Nanotechnologie, angewandte Mechanik und Robotik) oder arbeiten in teuren F&E-Projekten an innovativen Produkten oder Dienstleistungen. Etablierte Unternehmen mit erprobten Geschäftsmodellen können Beteiligungsinvestitionen benötigen, um neue Projekte zu finanzieren, einschließlich der Durchdringung von neuen Märkten.

Das Prinzip hinter diesen risikoreichen Investitionen ist die Erwartung von überdurchschnittlichen Renditen. Diese Investitionen werden manchmal *Risikokapital* genannt. Sie sind zeitaufwändig und kostenintensiv (sorgfältige Prüfungen können für verschiedene mögliche Geschäftspläne durchgeführt werden, bevor überhaupt eine Investition getätigt wird). Normalerweise geht es nur um wenige Zielunternehmen, aber hohe Geldsummen bei jeder einzelnen Transaktion.

42 OECD (2014), „Die fehlenden Unternehmer 2014 – Politiken für ein integrationsförderndes Unternehmertum in Europa“, S. 196.



In der Frühphase eines Unternehmens kann ein Business Angel, der normalerweise eine Individualperson mit Geschäftserfahrung ist, sein Privatvermögen investieren und Managementenerfahrung anbieten.

ARTEN VON ENDBEGÜNSTIGTEN	Unternehmen
THEMATISCHES ZIEL	TZ 8 – KMU / Sozialunternehmen zum Ausbau des Unternehmens / der Arbeitsplätze  TZ 9 – Investitionsprojekte von Sozialunternehmen zugunsten benachteiligter Gruppen
VORTEILE	NACHTEILE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Vergleich zu reinen Schuldeninstrumenten können höhere Erträge realisiert werden;</li> <li>• Für den Investor gibt es eine aktive Rolle im Projektmanagement und Zugang zu Informationen für Anteilseigner;</li> <li>• Der lokale private Beteiligungssektor und Aktivitäten lokaler Investoren in risikoreicheren Bereichen können gefördert werden;</li> <li>• Der Bedarf für Beteiligungsinvestitionen kann sich innerhalb des Rechtsrahmens zeitnah anpassen, um den privaten Beteiligungsmarkt zu fördern;</li> <li>• Das Unternehmen kann von der Managementexpertise des Investors profitieren;</li> <li>• Öffentliche Investoren können die Ausgestaltung und den Auftrag eines Unternehmens beeinflussen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es besteht ein Verlustrisiko für das gesamte investierte Kapital;</li> <li>• Zeitaufwändige und kostenintensive Investition;</li> <li>• Die Verwaltung dieser Investitionen ist schwieriger als bei normalen Darlehen (hohe Einrichtungs- und Betriebskosten), zeitaufwändiger und kostenintensiver;</li> <li>• Kurzfristige Finanzierungen sind nicht möglich, da Erträge nur auf lange Sicht möglich sind;</li> <li>• Die Etablierung des Prozesses für die Investition kann herausfordernd sein;</li> <li>• Im Vergleich zu Schuldeninstrumenten können Beteiligungen für Endbegünstigte aufgrund der Verpflichtung Kontrollen nachzugeben unattraktiver sein.</li> </ul>

## 6.4 BEISPIEL

### Midtjysk Iværksætterfond (Midtjyske Unternehmerfonds), Dänemark

Der Midtjyske Unternehmerfonds investiert in wissensintensive und innovative Unternehmen. In Zusammenarbeit mit Nupark Accelerance (einem Beschleunigungsprogramm) wird unter der Voraussetzung, dass eine entsprechende Summe von einem anderen Investor bereitgestellt wird, in Unternehmen investiert. Der Fondsmanager entscheidet von Fall zu Fall, ob ein Darlehen oder eine Beteiligungsinvestition (oder eine Kombination von beiden) eingesetzt wird. Die Entscheidung wird getroffen, nachdem die Unternehmen unter der Aufsicht des Fondsmanagers an dem sechsmonatigen Beschleunigungsprogramm teilgenommen haben. Unternehmen, die das Programm abschließen, können eine Finanzierung aus dem Midtjysk Iværksætterfonds beantragen. Die Antragsteller werden von einem Investitionsausschuss beurteilt. Die Investitionsentscheidung basiert auf den Ergebnissen des Unternehmens während des Beschleunigungsprogramms und seiner zukünftigen Attraktivität. Der Fondsmanager wählt private Koinvestoren aus, die üblicherweise Business Angels sind. Unternehmen, die Kapital erhalten, werden von dem Fondsmanager genau beobachtet und während der Umsetzung des Wachstumsplans arbeitet dieser mindestens einmal pro Woche aktiv mit den Unternehmen.



## 6.5 Quasi-Eigenkapital

Die Bereitstellung von Finanzierungen, die Quasi-Eigenkapital einsetzen, ist wichtig für die Unterstützung der Entwicklung von Sozialunternehmen und die Vermeidung von Marktverzerrungen, die bei Zuschüssen auftreten. Indem die Lücke zwischen Schulden und Beteiligungen geschlossen wird, sind Quasi-Eigenkapital-Finanzierungen für gewöhnlich als Investitionen gestaltet, bei denen die finanziellen Erträge einem Anteil der zukünftigen Ertragsströme entsprechen.

Dies kann genutzt werden, wenn Unternehmen vor belastenden Schuldenfinanzierungen stehen oder Kapitalbeteiligungen aufgrund der Rechtsform nicht möglich sind.

Quasi-Eigenkapital wird häufig als „geduldiges“ Kapital bezeichnet, da es langfristige Schulden oder finanzielle Investitionen mit Bedingungen beinhaltet, die keine unmittelbare Rückzahlung verlangen.<sup>43</sup> Quasi-Eigenkapital ist daher besonders geeignet für Sozialunternehmen, die oft eine Lücke zwischen finanziellen und sozialen Erträgen aufweisen. Sie stellen Güter bzw. Dienstleistungen für benachteiligte Gruppen bereit und erreichen eine hohe soziale Wirkung, leiden aber unter Kapitalmangel und geringen Finanzrenditen ihrer Projekte. Der Vorteil von Quasi-Eigenkapital liegt daher darin, dass es angemessene Anreize für Sozialunternehmen setzt, effizient und mit stärker ergebnisorientierten Strategien zu arbeiten.

Die Haupteigenschaften von Quasi-Eigenkapital sind:

- die Erträge hängen von der Leistung des (Sozial-)Unternehmens ab;
- der Investor hat keinen unmittelbaren Anteil am Eigentum des Unternehmen, kann aber einen Sitz im Vorstand einnehmen;
- keine oder niedrige Erträge, falls das Unternehmen die Erwartungen nicht erfüllt;
- die Erträge können gedeckelt sein;
- Flexibilität der Erträge und Zahlungen gemäß der Einigung zwischen allen Parteien;
- die sorgfältige Prüfung durch den Investor wird sich auf die Realisierbarkeit des Geschäftsmodells, die Erfolgsbilanz des Managementteams und die Glaubwürdigkeit der Vorhersagen konzentrieren.

Die verschiedenen Formen von Quasi-Eigenkapital (auch bekannt als Mezzaninkapital oder -finanzierung) werden je nach Umfang der Eigentumsverhältnisse und der Gefährdung durch Verluste im Fall einer Insolvenz eher als Beteiligung oder Schuldenkapital angesehen. Das Risikoprofil wird sich während der Laufzeit der Kapitalbindung und aufgrund der Vergütungsmodalitäten verändern.

**Nachrangige Darlehen** haben eine niedrige Rückzahlungspriorität als normale (vorrangige) Darlehen. Bei einem Ausfall werden vor den Haltern der nachgeordneten Darlehen zunächst alle anderen Geldgeber ausbezahlt. Da die Zinszahlungen sowie die Kapitalrückzahlungen nachrangig sind, ist das Verlustrisiko im Verzugsfall substantiell höher als für vorrangige Darlehen. Außerdem werden im Allgemeinen keine Sicherheiten gefordert, sodass die Zinssätze höher sind, um die höheren Risiken abzudecken.

**Wandelschuldverschreibungen** sind Schulden, bei denen die ursprüngliche Investition als Forderung gestaltet ist, die Zinsen generiert. Nach Ermessen des Investors können die Schulden zu einem vorab festgelegten Umwandlungskurs in Beteiligungen umgewandelt werden. Eine Wandelschuldverschreibung ist ein Schuldverschreibung in Kombination mit einer Anteilsoption, bei der der Inhaber die Schuldverschreibung zu einem vorab festgelegten Preis gegen Anteile eintauschen kann. Da Wandelschuldverschreibungen in Anteile umgewandelt werden können, haben sie niedrigere Zinssätze.

<sup>43</sup> Handford (2005), „Guide to finance social enterprises“.



**Vorzugsaktien** sind Aktien, die den Anteilseigner zu einer festverzinslichen Dividende berechtigen, die vor Ausschüttung von Dividenden an die Aktionäre von normalen Aktien bezahlt wird. Anteilseigner von Vorzugsaktien werden auch bei Erlösen, die im Falle einer Unternehmensabwicklung bei der Liquidierung von Vermögenswerten entstehen, höher eingestuft als normale Anteilseigner.

<b>ARTEN VON ENDBEGÜNSTIGTEN</b>	Unternehmen
<b>THEMATISCHES ZIEL</b>	TZ 8 – KMU / Sozialunternehmen zum Ausbau des Unternehmens / der Arbeitsplätze  TZ 9 – Investitionsprojekte von Sozialunternehmen zugunsten benachteiligter Gruppen
<b>VORTEILE</b>	<b>NACHTEILE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Für Koinvestoren gibt es höhere Erträge im Vergleich zu reinen Schuldeninstrumenten;</li> <li>• Spezifische Beschränkungen der Risikofähigkeit in einem besonderen Marktsegment werden angesprochen;</li> <li>• Investitionen des lokalen privaten Beteiligungssektors werden gefördert, auch in risikoreicheren Bereichen, die bislang nicht bedient wurden;</li> <li>• Kann zu zeitnahen Änderungen des Rechtsrahmens führen, die den privaten Beteiligungsmarkt fördern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Verwaltung dieser Investitionen ist schwieriger als bei normalen Darlehen (hohe Aufstellungs- und Betriebskosten), zeitaufwändiger und kostenintensiver;</li> <li>• Kurzfristige Finanzierungen sind nicht möglich, da Erträge nur langfristig erreicht werden können;</li> <li>• Jegliche Hilfsdienstleistungen wie Managementexpertise wären eine Ausgabe für das Unternehmen;</li> <li>• Es gibt normalerweise nur wenige Investoren und Endbegünstigte, während die Investitionssummen hoch sind;</li> <li>• Im Vergleich zu Schuldeninstrumenten können sie für Endbegünstigte unattraktiver sein, da sie den Verlust von Kontrolle bedeuten, wenn Schuldverschreibungen in Beteiligungen umgewandelt werden.</li> </ul>

## 6.4 BEISPIEL

### Mikromezzaninfonds, Deutschland

Der Mikromezzaninfonds (MMF) kombiniert Beteiligungskapital und Darlehen von bis zu EUR 50 000. Der MMF zielt auf kleine und junge Unternehmen, Neugründungen, Unternehmen, die Ausbildungsplätze anbieten, benachteiligte Menschen wie Frauen und Migranten, aber auch soziale und ökologische Unternehmen. Als der MMF im Juli 2013 aufgesetzt wurde, hat er EUR 35 Mio. bereitgestellt. EUR 21 Mio. stammten aus dem ESF. Im August 2014 wurde die Gesamtsumme um weitere EUR 35 Mio. erhöht. Zwischen Juli 2013 und November 2014 wurden 1 000 Unternehmen mit Investitionen in Höhe von insgesamt EUR 41 Mio. unterstützt. 6 000 Arbeitsplätze wurden geschaffen und 4 300 wurden erhalten. Über das Netzwerk der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften bietet er überall in Deutschland Finanzierungen von bis zu 10 Jahren mit einem festen Zinssatz von 8% p.a. und einer gewinnbezogenen Komponente von 1.5% p.a. an. Der Fonds wird von der NBank verwaltet, der Förderbank des Landes Niedersachsen.



Außerdem gibt es kombinierte Formen von Finanzprodukten, die als **hybrides Kapital** bezeichnet werden, das verschiedene Elemente von Zuschüssen, Beteiligungen und Schuldenkapital aufweist.<sup>44</sup> Der Zuschusscharakter kann begründet werden, da keine Zinskosten entstehen und – bei bestimmten vorab vereinbarten Fällen – die Investition in einen Zuschuss umgewandelt werden kann. Finanzprodukte mit Eigenschaften hybriden Kapitals umfassen:

- *Ein rückzahlbarer Zuschuss*, ein Darlehen, das nur zurückgezahlt werden muss, wenn das Projekt bestimmte, vorab definierte Meilensteine erreicht. Werden die Meilensteine nicht erreicht, so wird der rückzahlbare Zuschuss in einen Zuschuss umgewandelt. Dieser Mechanismus kann verwendet werden, wenn der Erfolg des Projekts dem Sozialunternehmen ermöglicht, das Darlehen an den Sozialinvestor zurückzuzahlen.
- *Ein erlassbares Darlehen*, ein Darlehen, das im Erfolgsfall in einen Zuschuss umgewandelt wird (bei einem Ausfall kann es aber auch teilweise umgewandelt werden). Wenn das Sozialunternehmen die vorab vereinbarten Ziele erreicht, muss das Darlehen nicht zurückgezahlt werden.
- *Ein wandelbarer Zuschuss*, wenn der Sozialinvestor dem Unternehmen einen Zuschuss zur Verfügung stellt, der unter vorab festgelegten Bedingungen in eine Beteiligung umgewandelt wird.
- *Eine Vereinbarung zu Erlösanteilen*, wenn der Investor ein Projekt finanziert und einen Anteil an den zukünftigen Erlösen erhält. Dieses Modell der Risikoteilung kann eingesetzt werden, um Finanzierungen zurückzuzahlen und gibt dem Sozialunternehmen finanzielle Flexibilität.

44 Social Investment Task Force (2011), „Social investment manual – An introduction for social enterprises“.



