

## Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen

Als Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, vertreten wir die Interessen der deutschen Förderbanken, die bundesweit oder regional ein Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft darstellen. Im Fokus der Tätigkeit dieser Bankengruppe, die im Auftrag ihrer Eigentümer – Bund und Bundesländer – handelt, steht die Durchführung von zielgerichteten Fördermaßnahmen. Ein großer Teil ihrer Förderaktivitäten entfällt auf die Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen. Dazu werden nationale, regionale aber auch europäische Fördermittel eingesetzt. Dabei agieren die deutschen Förderbanken immer auf der Grundlage der europäischen beihilferechtlichen Vorschriften. Vor diesem Hintergrund möchten wir nachfolgend zum Entwurf der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen Stellung nehmen.

- **Grundsätzliche Anmerkungen**

Wir begrüßen grundsätzlich die von der EU-Kommission vorgesehenen Änderungen, insbesondere die Zusammenführung der bestehenden Anforderungen an die Ex-ante-Prüfung und die Anpassung an die Begriffsbestimmung der AGVO hinsichtlich der Definition eines innovativen Unternehmens mittlerer Kapitalisierung und des Abstellens auf die Eintragung ins Handelsregister als maßgeblichen Zeitpunkt für den Erhalt von Risikofinanzierungsbeihilfen. Positiv zu bewerten ist auch, dass die Anforderung zur Quantifizierung der Finanzierungslücke in Zukunft nur noch für Beihilferegulungen mit den höchsten Beihilfebeträgen für einzelne Unternehmen (größer als 15 Mio. Euro) beibehalten und der beihilfefähige Zeitraum von 7 auf 10 Jahre verlängert wird. Wir gehen davon aus, dass dies die Handhabung in der Praxis beschleunigen und vereinfachen wird.

Der neue Leitlinienentwurf enthält jedoch einige kritische Punkte, auf die wir im Folgenden eingehen wollen.

- **Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers**

Die bisherigen Leitlinien enthielten detaillierte Kriterien für eine beihilfefreie Ausgestaltung von Risikokapitalprogrammen (Kap. 2.1). An diesen haben sich die Förderbanken in Deutschland bei pari-passu-Finanzierungen orientiert. In den neuen Leitlinien wird an dieser Stelle lediglich auf die Be-

[REDACTED]

25.06.2021

Datei-Nr.: VÖB-  
Stellungnahme\_RisikofinanzierungsLL  
Seite 1/5

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

kanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe verwiesen, in der übergreifend der Begriff der „staatlichen Beihilfe“ ausgelegt wird. Leider ist die Bekanntmachung zum Beihilfebegriff bei dem Thema der pari-passu-Finanzierungen in wichtigen Punkten weniger konkret als die zurzeit geltenden Risikofinanzierungsleitlinien.

Deswegen wäre eine ersatzlose Streichung der Ausführungen im Kapitel 2.1 in der Praxis mit eindeutigen Nachteilen verbunden. Die Passagen zum Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers in den aktuellen Risikofinanzierungsleitlinien sind klar und eindeutig. Von besonderer Bedeutung für die Förderbanken in diesem Zusammenhang ist die Randnummer 34 der jetzigen Leitlinien:

*„Eine weitere Voraussetzung ist, dass die von privaten Investoren, die unabhängig von den Unternehmen sind, in die sie investieren, bereitgestellten Finanzmittel angesichts des Gesamtumfangs der Investition wirtschaftlich bedeutend sein müssen. Die Kommission ist der Auffassung, dass im Fall von Risikofinanzierungsmaßnahmen eine unabhängige private Beteiligung von 30 % als wirtschaftlich bedeutend gewertet werden kann.“*

Eine entsprechende Aussage findet sich in der Bekanntmachung zum Beihilfebegriff nicht. Zwar wird auf die identischen Entscheidungen der EU-Kommission in den zugehörigen Fußnoten 26 (Risikofinanzierungsleitlinien) und 142 (Bekanntmachung zum Beihilfebegriff) Bezug genommen, jedoch fehlt in der Bekanntmachung zum Beihilfebegriff die entsprechende Wertung der EU-Kommission. Ohne nähere Kenntnis könnte ein beihilfe-rechtlicher Laie diese Ausführungen somit fälschlicherweise dahingehend verstehen, dass jeweils ein privater Anteil von 33 % erforderlich ist, um als wirtschaftlich bedeutend gelten zu können (da die zitierten Entscheidungen der EU-Kommission von einem Drittel sprechen).

Bei einigen Programmen der Förderbanken wäre eine 3%ige zusätzliche Anforderung an privatem Kapital eine deutlich spürbare Herausforderung und Erschwernis.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für dringend erforderlich, die 30%ige Beteiligung von privaten Investoren als Mindestquote explizit in die neuen Risikofinanzierungsleitlinien aufzunehmen, da sich dieser Wert auch in diversen Kommissionsdokumenten wiederfindet wie beispielsweise in der aktuellen Fassung des Leitfadens für staatliche Beihilfen bei den Finanzinstrumenten der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) vom 25. März 2021.

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

Auch weitere Konkretisierungen der bisherigen Ziffer 2.1 der Risikofinanzierungsleitlinien (wie z. B. in Fußnote 25 die Konkretisierung betreffend die Nennung bestimmter Arten von Institutionen, die zu den privaten Investoren zählen), die nicht in der Bekanntmachung zum Beihilfebegriff enthalten sind, sollten weiterhin in den Risikofinanzierungsleitlinien verbleiben bzw. es sollte geregelt werden, dass diese weiterhin gelten.

Alternativ könnten entsprechende Ausführungen in der Bekanntmachung zum Beihilfebegriff aufgenommen werden.

- **Überprüfung des Marktversagens (Kap. 4.2.1)**

Das Bestehen eines Marktversagens im Risikokapitalsektor in Europa ist hinlänglich bekannt – auch die EU-Kommission stellt das Fehlen eines effizienten Risikokapitalsektors fest (zuletzt i. R. der Konsultation 2020/21 „Die Eignungsprüfung habe ergeben, dass dieses Marktversagen aktuell noch fortbesteht. Trotz der Verbesserung des wirtschaftlichen Umfelds vor dem COVID-Ausbruch hätten einige KMU immer noch Schwierigkeiten gehabt, Zugang zu angemessener Finanzierung zu erhalten.“). Vor diesem Hintergrund erscheint der in den Notifizierungsverfahren öffentlicher Risikokapitalfonds für den Nachweis des Marktversagens zu erbringende Aufwand unangemessen hoch.

Wir schlagen an dieser Stelle vor, die Nachweispflicht von den Mitgliedstaaten hin zur EU-Kommission zu verlagern. Wenn der Mitgliedstaat unter Beachtung bestimmter Standards, die zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten abzustimmen wären, zum Schluss kommt, dass bei einer geplanten Risikofinanzierungsmaßnahme ein Marktversagen vorliegt, dann sollte die Nachweispflicht für das Nichtvorhandensein eines Marktversagens bei der EU-Kommission liegen.

- **Kumulierung (RNr. 158)**

In der Randnummer 158 ist festgehalten:

*„Unionsmittel, die von den Organen, Einrichtungen, gemeinsamen Unternehmen oder sonstigen Stellen der Union zentral verwaltet werden und nicht direkt oder indirekt der Kontrolle der Mitgliedstaaten unterstehen, stellen keine staatliche Beihilfe dar. Werden solche Unionsmittel mit staatlichen Beihilfen kombiniert, so werden bei der Feststellung, ob die Anmeldeschwellen und Beihilfeshöchstbeträge eingehalten sind, nur die staatlichen Beihilfen berücksichtigt, sofern der Gesamtbetrag der für dieselben beihilfefähigen Kosten*

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

*gewährten öffentlichen Mittel den in den einschlägigen Vorschriften des Unionsrechts festgelegten günstigsten Finanzierungssatz nicht überschreitet.“*

Diese Vorgabe ist aus unserer Sicht nicht konsistent. Unstrittig ist, dass den Finanzierungsmitteln, die von der EU-Kommission oder im Wege von Mandaten z. B. von der Europäischen Investitionsbank und vom Europäischen Investitionsfonds zur Verfügung gestellt werden, das beihilferechtliche Tatbestandsmerkmal der Staatlichkeit fehlt. Die Tatbestandsmerkmale des Beihilfebegriffs dienen letztlich dem Zweck, den innereuropäischen Wettbewerb zwischen Unternehmen vor staatlichen Eingriffen zu schützen. Unzweifelhaft kann der Wettbewerb aber auch durch außerstaatliche Eingriffe beeinträchtigt werden.

Die EU und die Mitgliedstaaten sind einem System verpflichtet, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt. So sieht es das Protokoll Nr. 27 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor. Nach Art. 119 Abs. 1 AEUV sind die Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit einem freien Wettbewerb verpflichtet. Auch die europäischen Behörden haben demzufolge im Zuge ihrer Förderpolitik den Schutz des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs zu beachten.

Wenn die EU-Kommission bzw. die von ihr beauftragten Einrichtungen feststellen, dass die europäische Förderung (z. B. im Rahmen von InvestEU) eines Vorhabens den innergemeinschaftlichen Wettbewerb nicht beeinträchtigt, dann sind durch den Mitgliedstaat bereitgestellte Fördergelder für dasselbe Vorhaben ebenfalls als wettbewerbskonform zu werten. Wenn nämlich die seitens des Mitgliedstaates bereitgestellten Fördermittel beihilferechtswidrig wären und so den innergemeinschaftlichen Wettbewerb beeinträchtigten, dann können nicht für dasselbe Vorhaben von der Europäischen Union zur Verfügung gestellte Geldmittel den Wettbewerb unbeeinträchtigt lassen.

Demzufolge schlagen wir vor, dass im Falle der Bereitstellung von EU-Finanzmitteln für ein Vorhaben für die vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel als beihilferechtskonform/beihilfefrei gewährt gelten, sofern die wettbewerbsrelevanten Fördervoraussetzungen der EU-Förderungen auch für die staatlichen Förderungen beachtet werden.

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß

- **Fondsmanagement (RNr. 84)**

Im Einklang mit der AGVO muss die Auswahl der Fondsmanager im Rahmen eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahrens erfolgen.

Diese Vorschrift ist für neu aufgelegte Fonds nachvollziehbar und gerechtfertigt, da dadurch marktgerechte Konditionen bestimmt werden. Mit der Ausschreibung soll sichergestellt werden, dass das Fondsmanagement professionell aufgestellt ist, ausschließlich nach Renditekriterien agiert, implizite und explizite Optimierungsanreize hat, bei Misserfolgen auch sanktioniert werden kann sowie bei seinen Entscheidungen keiner politischen Einflussnahme unterliegt.

Wenn jedoch die Investitionsphase des ersten Fonds ausgelaufen ist und ein Anschlussfonds aufgelegt werden soll, ist ein Ausschreibungsverfahren zur Identifizierung eines neuen Managements nicht immer sinnvoll. Wertvolle Synergieeffekte in der Betreuung des alten und neuen Fonds würden in Frage gestellt. Die „erzwungene“ Beendigung der Zusammenarbeit mit dem Fondsmanagement schürt Unsicherheit unter den Investmentmanagern und führt zur Abwanderung guter Kräfte. Daher sollte die Vorschrift für Anschlussfonds darauf beschränkt werden, dass lediglich neu eintretende Mitarbeiter im Rahmen eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahrens gewonnen werden.

*Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 59 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 3.143 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Drittel des deutschen Bankenmarktes ab. Die öffentlichen Banken nehmen ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 58 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 22 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Die Förderbanken im VÖB haben im vergangenen Jahr Förderdarlehen in Höhe von 91,9 Milliarden Euro bereitgestellt. Als einziger kreditwirtschaftlicher Verband übt der VÖB die Funktion eines Arbeitgeberverbandes für seine Mitgliedsinstitute aus. Die tarifrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen, werden von der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken wahrgenommen. Ihr gehören 60.000 Beschäftigte der VÖB-Mitgliedsinstitute an (zum Jahresende 2020). Weitere Informationen unter [www.voeb.de](http://www.voeb.de).*

EU-Transparenzregisternummer: 0767788931-41

Bundesverband Öffentlicher Banken  
Deutschlands, VÖB, e.V.  
Lennéstraße 11, 10785 Berlin  
[www.voeb.de](http://www.voeb.de)

Präsident: Eckhard Forst  
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske  
Hauptgeschäftsführerin: Iris Bethge-Krauß