



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

INT/787
Wirksame KMU-Politik

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Eine wirksamere KMU-Politik der EU
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatterin: **Milena ANGELOVA**

Beschluss des Plenums	21/01/2016
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	07/06/2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	06/07/2017
Plenartagung Nr.	527
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	157/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist erfreut, dass KMU zum Herzstück der EU-Wirtschaftspolitik erklärt wurden. Er begrüßt, dass im Lauf der letzten zehn Jahre zahlreiche Rechtsvorschriften verabschiedet und beträchtliche Mittel zu ihrer Unterstützung zugewiesen wurden. Der EWSA teilt jedoch die von KMU und ihren Verbänden häufig geäußerte Ansicht, dass sowohl bei der Konzipierung als auch bei der Umsetzung der KMU-Politik noch bedeutende Ineffizienzen bestehen, die die Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen erheblich beeinträchtigen.
- 1.2 Aus den jüngsten Studien des EWSA¹ geht hervor, dass im Rahmen der KMU-Politik der EU und der derzeitigen Fördermaßnahmen die große Zahl von KMU in Europa als homogene Gruppe behandelt wird und leider nicht zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen der zahlreichen Untergruppen von Unternehmen, die unter den Begriff KMU fallen, unterschieden wird. Beispiele für individuell zugeschnittene Fördermaßnahmen sind eher selten. Die Anwendung eines Universalkonzepts bei der Entwicklung von KMU-Maßnahmen der EU stellt ein entscheidendes Problem dar und verhindert, dass die beabsichtigte Wirkung auf die KMU in vollem Umfang erzielt wird². Daher wird nachdrücklich empfohlen – neben der künftigen öffentlichen Konsultation bezüglich der Relevanz der KMU-Definitionen – die KMU-Politik besser bekanntzumachen und gleichzeitig präziser auf die spezifischen Bedürfnisse von KMU auszurichten.
- 1.3 Der EWSA gemahnt daran, dass ein bürokratisches Vorgehen und komplexe Verwaltungsvorschriften bei der KMU-Politik der EU und bei den derzeitigen Fördermaßnahmen nach wie vor vorherrschend sind, obwohl auf EU-Ebene kontinuierliche Anstrengungen zur Minimierung des Verwaltungsaufwands unternommen werden. KMU in der EU haben oft den Eindruck, dass die zuständigen Beamten keine Vorstellung davon besitzen, wie ihre Unternehmen tatsächlich funktionieren. Die Mehrheit der EU-Fördermaßnahmen erscheint ungeeignet, um auf den dringenden Bedarf der KMU an raschen, klaren und wirksamen Lösungen zu reagieren.
- 1.4 Der EWSA ist besorgt, dass die Mehrheit der KMU – zumeist Klein- und Kleinstbetriebe – aufgrund mangelnder Kommunikation diese Förderinstrumente und -netze überhaupt nicht kennt. Dem kann abgeholfen werden durch verstärkte Bemühungen um Information und Aufklärung, um Unterstützung einer größeren Zahl von KMU, damit sie auf die richtigen Informationen zugreifen, durch ein stärkeres Zugehen der offiziellen Stellen auf wichtige lokale Vermittler auf nationaler und regionaler Ebene, die sich in ihrer Arbeit speziell um KMU kümmern (Arbeitgeber, KMU-Verbände und Handelskammern) und durch die Bereitstellung von Unterstützung, die benutzerfreundlicher und besser auf den Bedarf der Unternehmen zugeschnitten ist. Die meisten Instrumente, die angeboten werden, sind zu komplex, unklar und bürokratisch, sowohl im Hinblick auf die Gestaltung als auch auf den Inhalt, um dem Bedarf der

¹ EWSA-Studie „Assessment of the effectiveness of the EU's SMEs policies 2007-2015“, Januar 2017; EWSA-Studie „Access to finance for SMEs and midcaps in the period 2014-2020: opportunities and challenges“, Mai 2015, im Folgenden kurz „die EWSA-Studien“.

² Die Kreditbürgschaftsfazilität und alle Finanzierungsinstrumente des Programms COSME sind gute Beispiele für maßgeschneiderte Fördermechanismen.

KMU zu entsprechen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, zur Bewältigung dieses Problems einen optimalen Gebrauch vom Europäischen Semester zu machen, das Partnerschaftsprinzip³ systematisch und flächendeckend zu verfolgen und KMU-Vertretungseinrichtungen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene zwingend in die Konzipierung, Umsetzung und Überwachung von KMU-Politik und Unterstützungsmaßnahmen einzubeziehen. Länderspezifische Empfehlungen sollten ständig auf Unterstützungsmaßnahmen für KMU ausgerichtet sein, um eine sachdienliche Konzipierung, eine wirkungsvolle Umsetzung und eine qualitative und quantitative Ergebnismessung sicherzustellen.

- 1.5 Der EWSA bedauert, dass die Überwachung der Fortschritte der KMU-Politik der EU immer noch fragmentiert ist. Die Geschäftstätigkeiten der KMU werden umfassend aufgezeichnet, jedoch nicht die Auswirkungen der EU-Fördermaßnahmen auf diese Tätigkeiten und der Umfang, in dem Veränderungen in der Entwicklung von KMU diesen Maßnahmen zugeschrieben werden können. Die verfügbaren Informationen sind vorwiegend quantitativer Art und ermöglichen keine qualitativen Einblicke. Sie bieten daher keine Grundlage für eine angemessene Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen und Unterstützungsinstrumente⁴.
- 1.6 Wie bereits in früheren Stellungnahmen äußert der EWSA die Befürchtung, dass die Umsetzung des „Small Business Act“ für Europa bei Weitem nicht vollständig ist⁵. Die Erfolge in den unterschiedlichen Bereichen sind ungleich verteilt, mit schlechteren Ergebnissen in den Bereichen Unternehmertum, Binnenmarkt und Zugang zu Finanzmitteln. Qualifizierung, Innovation sowie staatliche und öffentliche Auftragsvergabe haben sich seit 2008 eigentlich verschlechtert⁶. Natürlich sollten die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und den „Small Business Act“ bei der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen und Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf die KMU zu beherzigen.

1.7 **Besondere Empfehlungen**

- 1.7.1 Die EU sollte in ihrer KMU-Politik die Heterogenität und Vielfalt der europäischen KMU anerkennen. Der spezifische Bedarf von Kleinunternehmen, Familienbetrieben und „traditionellen“ Unternehmen, Sozialunternehmen, freien Berufen, Selbstständigen und allen anderen spezifischen Untergruppen, die sehr unterschiedlich in ihren Rechtsformen und Geschäftsmodellen sind, sollte untersucht werden, um ein geeignetes Angebot an politischen Maßnahmen zur Förderung ihres Wachstums bereitstellen zu können.
- 1.7.2 Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission bewertet, ob die derzeitige Definition der KMU ihrer Heterogenität, ihren branchenspezifischen Entwicklungen, ihren besonderen Merkmalen

³ Gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, weiterentwickelt in Verordnung (EU) Nr. 240/2014.

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, S. 31.

⁵ [ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 49, ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 125.](#)

⁶ SBA-Factsheet 2016. SBA-Profil. Leistung anhand der SBA-Indikatoren gemessen.

und ihrer Vielfalt in den letzten zehn Jahren Rechnung trägt⁷. Der EWSA fordert eine sichtbare, koordinierte und kohärente Querschnittspolitik für KMU auf der Grundlage eines mehrjährigen Aktionsplans.

- 1.7.3 Die EU-Förderinstrumente für KMU sollten in die Sprache der Wirtschaft übersetzt werden, damit sie ihrem Zweck, Wachstum und Beschäftigung zu fördern, gerecht werden können. Um die festgestellte übermäßige Komplexität der Fördermaßnahmen zu beheben, ist es wichtig, die Unterstützung und den Rat der KMU-Organisationen einzuholen, die die Bedürfnisse von KMU am besten kennen, so dass die EU in ihrer KMU-Politik die Sprache der Wirtschaft spricht. In dieser Hinsicht bauen die KMU derzeit auf die nationalen Sozialpartner als einen wichtigen positiven Faktor, um ihre Ansichten darüber darzulegen, wie die Politik zur Förderung von KMU verbessert werden kann, und dringen darauf, dass sie aktiver in das NRP eingebunden werden. Ihre Rolle muss daher ebenso wie die von KMU-Verbänden, Industrie- und Handelskammern und anderen KMU-Mittlerorganisationen gestärkt werden.
- 1.7.4 Die EU sollte sich mit ihrer KMU-Politik intensiver darum bemühen, die KMU – und insbesondere die schutzbedürftigsten Untergruppen wie Einpersonen- und Kleinstunternehmen, traditionelle Unternehmen mit geringem Innovationspotenzial, Unternehmen in entlegenen Regionen usw.⁸ – über die verfügbare Unterstützung zu informieren. Zentrale Fördernetzwerke sollten beibehalten und breiter zugänglich gemacht sowie für KMU nutzerfreundlicher und umfassender gestaltet werden. Das Potenzial für die Gewährleistung der Koordinierung der bestehenden Fördernetzwerke in einem gemeinsamen Zentralsystem („One Stop Shop“), das der Lage der KMU in jedem Mitgliedstaat Rechnung trägt, sollte von der Kommission sorgfältig geprüft werden.
- 1.7.5 Es ist von entscheidender Bedeutung, eine starke Partnerschaft verschiedener mit den Belangen der KMU befasster Interessenträger – KMU-Plattformen – mit den Sozialpartnern und privaten und öffentlichen Interessenträgern auf nationaler und regionaler Ebene einzurichten. Eine stärkere Interaktion mit den KMU-Organisationen, die die Bedürfnisse der KMU am besten kennen, insbesondere auf nationaler und regionaler Ebene, ist grundlegend für die Behebung des bestehenden Kommunikationsdefizits zwischen den KMU und den EU-Fördereinrichtungen. Dadurch kann potenziell auch ein neuer und wirksamer Kanal geschaffen werden, über den sich die KMU erreichen lassen, indem lokale Niederlassungen von Arbeitgeberorganisationen, Industrie- und Handelskammern, KMU-Verbände und Berufs-/Branchenorganisationen als Hauptvermittler bei der Verbreitung und Bereitstellung bestehender Förderinstrumente eingesetzt werden.
- 1.7.6 Für die KMU werden dann die besten Ergebnisse erzielt, wenn lokale Behörden mit KMU-Organisationen bei der Konzipierung und Umsetzung der Maßnahmen zusammenarbeiten. Die derzeitige, vor allem über die Banken organisierte Vermittlung ist nicht die beste Option. Banken sollten als Finanzintermediäre agieren, aber in allen anderen Aspekten

7

In den Vereinigten Staaten beispielsweise legt die „Small Business Administration“ Kriterien nicht nur für die Eigentümerstruktur, die Einnahmen und die Anzahl der Beschäftigten, sondern auch für die wirtschaftliche Tätigkeit des Unternehmens fest. Dies erleichtert die Anwendung geeigneter industriepolitischer Maßnahmen.

8

Die unterschiedlichen Ausprägungen von KMU werden sehr gut beschrieben in dem Bericht http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, S. 20.

(Politikgestaltung, Information und Förderung) sind repräsentative KMU-Organisationen besser geeignet. Deshalb fordert der EWSA die Kommission auf, entsprechende Maßnahmen zu konzipieren, um die KMU-Organisationen bei der Umsetzung der KMU-Politik und der Verbreitung einschlägiger Informationen an die KMU – u. a. auch finanziell – zu unterstützen.

1.7.7 Der EWSA fordert, den Small Business Act und die beiden darin festgelegten Grundsätze – „Vorfahrt für KMU“ und Grundsatz der einmaligen Erfassung („once only“) – rechtsverbindlich zu machen. Allerdings sollte der Einmaligkeitsgrundsatz nicht das Recht der Aufnahmeländer beschneiden, zu überprüfen, ob die erforderlichen rechtlichen und fachlichen Anforderungen für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit erfüllt sind. Das Partnerschaftsprinzip sollte auf alle Legislativverfahren mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf KMU ausgeweitet werden. In praktischer Hinsicht werden jährliche Sitzungen von KMU-Plattformen auf Ebene der Union und der Nationalstaaten wärmstens empfohlen.

2. **KMU – ein Schwerpunkt der EU-Wirtschaftspolitik**

2.1 EU-Fördermaßnahmen⁹ für KMU sind erforderlich, weil europäische KMU im Unterschied zu KMU in anderen Teilen der Welt sowohl einzelstaatliche als auch europäische Vorschriften einhalten müssen – die oftmals ohne eine wirkliche Zurateziehung ihrer repräsentativen Organisationen beschlossen wurden, was dem Prinzip „Vorfahrt für KMU“ widerspricht. Dies führt zu einem erheblichen Mehraufwand und Mehrkosten für die Geschäftstätigkeit, ungeachtet der begrenzten personellen und technischen Mittel der KMU.

2.2 Im Jahr 2008 hat die Europäische Kommission den Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ und den Einmaligkeitsgrundsatz („once only“) als einen entscheidenden Schritt hin zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Verbesserung des Geschäftsklimas für die 23 Mio. KMU in Europa eingeführt¹⁰. Der EWSA hat diese Bemühungen stark unterstützt¹¹, warnt aber davor, dass der SBA nur eine reine politische Absichtserklärung bleibt, wenn er nicht auf allen Verwaltungs- und Regierungsebenen (EU, Mitgliedstaaten und Regionen) rechtsverbindlichen Charakter bekommt.

2.3 Die Umsetzung wurde des SBA wurden im Jahr 2011 bewertet und aktualisiert¹², aber die Schlussfolgerungen bezüglich der tatsächlichen Auswirkungen waren eher ernüchternd und es wurden mehr Anstrengungen¹³ gefordert. Der EWSA hat wiederholt Vorschläge für eine wirksamere KMU-Politik eingebracht¹⁴. Heute sind die KMU von allen Politikbereichen der EU betroffen. Deswegen bedürfen sie einer wirklich bereichsübergreifenden, sichtbaren,

⁹ Europäische Charta für Kleinunternehmen (2000).

¹⁰ COM(2008) 394 final.

¹¹ [ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 7](#); [ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 32](#); [ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 30](#).

¹² COM(2011) 78 final.

¹³ [ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 51](#).

¹⁴ [ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 49](#), [ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 125](#).

koordinierten und kohärenten Politik, die wirksam und effizient konzipiert und umgesetzt werden muss¹⁵.

- 2.4 In der KMU-Politik werden die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Kategorien von KMU nicht berücksichtigt. Eine wirksamere Konzipierung und Umsetzung erfordert ein stärkeres Auf-sie-Zugehen, um die Ansprechpartner genauer zu differenzieren und maßgeschneiderte Lösungen für ihre spezifischen Bedürfnisse anzubieten. Die Segmentierungskriterien sollten nicht nur auf der Größe basieren (je kleiner ein Unternehmen ist, umso schwerer erhält es im Allgemeinen Zugang zu Finanzierung und umso größer ist der Bedarf an Beratung, Coaching und Mentoring), sondern auch auf dem Standort (Städte vs. Kleinstädte und entlegene ländliche Gebiete), der Phase im Lebenszyklus (Gründungsphase, Wachstumsphase), der Branche (z. B. verarbeitendes Gewerbe, Handel, Landwirtschaft, Tourismus) usw.
- 2.5 Wesentliche Vorbereitungen für eine Überarbeitung des „Small Business Act“ wurden bereits durchgeführt. Im Rahmen des REFIT-Programms werden dringend notwendige Verbesserungen des EU-Rechtsrahmens und zur Verringerung der bürokratischen Hürden in Angriff genommen. Im Laufe der Jahre ist die Zahl der geltenden EU-Rechtsvorschriften auf 19 875 Dokumente angewachsen¹⁶. Davon enthalten 1 527 Dokumente Bestimmungen für KMU, meist in den folgenden Sachbereichen: staatliche Beihilfen (343), Wettbewerb (293), Binnenmarkt (217), Forschung und technische Entwicklung (133) sowie Haushalt (117).
- 2.6 Aus aktuellen Studien des EWSA geht hervor, dass die KMU-Politik der EU trotz der zahlreichen laufenden Initiativen einer grundlegenden Überarbeitung bedarf, und zwar in Form einer Diversifizierung der Fördermaßnahmen, einer Vereinfachung der geltenden Vorschriften und einer Optimierung der Kommunikation und der Zusammenarbeit mit den KMU und ihren Verbänden, um auf die Vielfalt und die unterschiedlichen Bedürfnisse der KMU wirksam eingehen zu können. Die Rolle von Regionen und Gebieten bei der Umsetzung von Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU – insbesondere für KMU – nimmt erheblich zu¹⁷.

3. **KMU-Förderstrategien – Herausforderungen und Chancen**

- 3.1 Die KMU stehen vor mit immer schwierigeren Herausforderungen unterschiedlicher Art:
- stetige Intensivierung des Wettbewerbs und der Globalisierung der Märkte;
 - neue Geschäftsmodellen infolge der Entwicklung neuer Technologien wie der weit verbreiteten Digitalisierung (Industrie 4.0), der Kreislaufwirtschaft und der Sharing Economy;
 - Mangel an ausgebildetem und qualifiziertem Personal infolge der demografischen Krise in Europa, der Überalterung der Bevölkerung und der Migration.

¹⁵ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration---horizontal-sme-policy.pdf>.

¹⁶ Vereinbarungen, Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse.

¹⁷ Laut dem Europäischen Ausschuss der Regionen werden über 85 % der EU-Rechtsvorschriften auf territorialer Ebene angewendet.

- 3.2 KMU bilden eine ziemlich heterogene und vielgestaltige Gruppe. Sie können auf der Grundlage ihrer Größe, ihres Stands im Lebenszyklus, ihres Standorts, der Art der Eigentumsverhältnisse, ihrem Tätigkeitsbereich usw. unterschieden werden, und ihr Unterstützungsbedarf unterscheidet sich stark je nach der jeweiligen Untergruppe, der sie im Einzelfall angehören. Eine besondere Gruppe, die spezieller Behandlung bedarf, bilden die Einpersonenunternehmen (ca. 50 % aller KMU), die vom Geltungsbereich der Unterstützungsmaßnahmen weitgehend ausgeschlossen sind. Um dieser stark gefährdeten Gruppe von KMU dabei behilflich zu sein, sich zu entwickeln und zu gedeihen, muss auch die Frage der Scheinselbstständigkeit angemessen angegangen werden.
- 3.3 Förderstrategien ausschließlich auf der Basis der Größe der geförderten Unternehmen auszuarbeiten, erscheint vor diesem Hintergrund überholt, zu wenig zielgerichtet und lässt die unterschiedlichen Bedürfnisse der unterschiedlichen Gruppen von KMU außer Acht. Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen konsequent betont, dass stärker zielgerichtete und präziser definierte KMU-Förderstrategien in Europa¹⁸ nötig sind und dass die Definition von KMU überarbeitet werden sollte, damit auf die Vielfalt der KMU und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten besser eingegangen werden kann¹⁹. Der EWSA regt an, dass die Kommission eine Umfrage betreffend die Definition von KMU einleitet. Diese sollte auch eine Bewertung der Frage umfassen, auf welche Weise die Definition bei der Umsetzung von KMU-Fördermaßnahmen für Kleinst-, Klein- und Mittelbetriebe angewandt wird.
- 3.4 **Angemessenheit der Förderinstrumente für die Bedürfnisse der KMU**
- 3.4.1 Die KMU-Förderinstrumente müssen unter dem Gesichtspunkt ihrer tatsächlichen Wirkung hinsichtlich der Verbesserung der Situation der KMU sowie daraufhin bewertet werden, ob sie insbesondere den im SBA umrissenen Grundsätzen entsprechen. Nach Einschätzung des EWSA sind eine qualitative und eingehende Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Investition von EU-Mitteln sowie stärkere Anstrengungen der Mitgliedstaaten notwendig, um die Grundsätze „Vorfahrt für KMU“ und „once only“ auf nationaler und regionaler Ebene umzusetzen²⁰, was auf allen Ebenen obligatorisch sein sollte.
- 3.4.2 Der Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ und die Grundsätze des „Small Business Act“ werden in dem Juncker-Plan nicht ausdrücklich erwähnt. Sie sind jedoch in gewissem Maße in den Programmen „Horizont 2020“ und COSME zu sehen, jedoch sehr spezifisch und eng gefasst. Der EWSA ersucht die politischen Entscheidungsträger der EU, die Grundsätze des SBA in allen Rechtsakten der EU, die unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die KMU haben, zu berücksichtigen.
- 3.4.3 Die Kreditkosten und die Bau- und Mietkosten sind in den letzten Jahren gesunken. Dadurch werden zusammen mit einigen neuen zielgerichteten Instrumenten gute Möglichkeiten für Start-

18 ECO/372, Informationsbericht, nicht im Amtsblatt veröffentlicht; [ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 8](#), [ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 64](#).

19 Die einheitliche Definition von KMU ist der Empfehlung 2003/361/EG zu entnehmen. Eine weitere Definition von KMU ist der Richtlinie 2014/65/EU vom 15. Mai 2014 und der Richtlinie 2013/34/EU vom 26. Juni 2013 zu entnehmen. [ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 64](#).

20 [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 94](#).

up-Unternehmen geschaffen, die Scale-up-Phase der Unternehmen wird jedoch noch nicht ausreichend gefördert. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die neue Initiative der Europäischen Kommission zur Beseitigung dieses Problems²¹.

3.4.4 Bankkredite sind immer noch die Hauptfinanzierungsquelle für KMU, aber wegen der schwachen Bilanzen der Banken, des Fehlens des geldpolitischen Transmissionsmechanismus der EZB in manchen Ländern und der verhältnismäßig hohen Hürden durch die geforderten Garantien erhalten viele KMU nach wie vor nicht leicht Zugang zu Finanzmitteln. Marktbasierte Finanzierung durch Private-Equity-Fonds, Risikokapitalbeteiligungen, Anleiheemissionen und Eigenkapitalinstrumente für spezialisierte Marktsegmente sowie Crowdfunding sind von zunehmender Bedeutung, doch sind die meisten KMU noch nicht der Lage, diese Möglichkeiten zu nutzen²². Sie benötigen angemessene Hilfestellung bei der Zeitplanung und eingehende Informationen und Unterstützung, um diese Möglichkeiten sondieren zu können. Laut der Erhebung des EWSA besitzt ein äußerst hoher Anteil von KMU keine Kenntnis der Fördermöglichkeiten durch Beihilfeprogramme im Rahmen der ESI-Fonds oder der Möglichkeit, Finanzmittel über einen aus EU-Mitteln geförderten Investitionsfonds zu erhalten.

3.4.5 Bei einer Stichprobenuntersuchung hat sich gezeigt, dass die Schwerpunkte und Prioritäten der Förderinstrumente nicht immer den vordringlichen Bedürfnissen der KMU entsprechen²³. So werden z. B. die erheblichen Unterschiede, die nach wie vor zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, unzureichend berücksichtigt. Beispielsweise wird der Zugang zu neuen Märkten vor allem von südeuropäischen Unternehmen als schwierigste Herausforderung genannt, während nordeuropäische Unternehmen den größten Teil der Unterstützung zur Verbesserung des Marktzugangs – auch zu internationalen Märkten – erhalten. Dies ist ein deutlicher Beleg dafür, dass die Bedürfnisse der KMU auf nationaler Ebene sehr unterschiedlich sind, was die Frage aufwirft, ob die europaweiten Instrumente nicht vielleicht differenzierter gestaltet werden sollten. Diese Ansicht wird ebenfalls im Jahresbericht 2014/2015 über europäische KMU²⁴ voll und ganz unterstützt, laut dem der Gruppe der Länder mit den niedrigsten Werten hauptsächlich südeuropäische Länder angehören. Diese Länder melden im Hinblick auf Projekte, einschließlich der KMU-Komponente von „Horizont 2020“, äußerst niedrige Erfolgsquoten²⁵.

21 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>.

22 [ABI. C 388 vom 31.12.1994, S. 14.](#)

23 Die Erhebung wurde über Mitglieder des EWSA, der UEAPME, des CEEP und der BICA von April bis Mai 2016 durchgeführt. Die Ergebnisse wurden analysiert, wobei die Mitgliedstaaten in zwei Gruppen aufgeteilt wurden auf der Grundlage der Klassifizierung in der Studie: „Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed“, Roland Berger Strategieberatung, März 2014. https://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_TAB_Industry_4_0_20140403.pdf. Zu den Ländern der Gruppe 1 gehören Österreich, Belgien, Schweden und Deutschland – die über eine hohe Bereitschaft für Industrie 4.0 verfügen und als „potentialists“ (Potenzialisten) und „frontrunners“ (Vorreiter) bezeichnet werden. Der Gruppe 2 sind Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Spanien und Zypern zugeordnet – diese Länder wurden mit den Begriffen „hesitators“ (Zauderer) und „traditionalists“ (Traditionalisten) gekennzeichnet. Durch diese Aufteilung sind die Ergebnisse der Stichprobenuntersuchung mit früheren Studien des EWSA vergleichbar (siehe ECO/372).

24 <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>.

25 Es besteht ein Zusammenhang zwischen den Schlussfolgerungen des Berichts und der Zahl der bis Ende 2015 unter dem Instrument Horizont 2020 genehmigten Projekte:

Österreich (25), Belgien (12), Deutschland (88), Frankreich (67), Schweden (46) und Vereinigtes Königreich (139). In diesen Ländern war Ende 2014 im Hinblick auf KMU eine Verbesserung der Beschäftigung und der Wertschöpfung zu verzeichnen, die das Niveau von 2008 erreichte;
Bulgarien (1), die Tschechische Republik (6), Kroatien (1), Zypern (2), Dänemark, Griechenland (11), Ungarn, Italien, Lettland, Litauen (5), Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Spanien haben das Niveau von 2008 noch nicht wieder erreicht.

- 3.4.6 Die hohen Erwartungen an die Rolle des „KMU-Beauftragten“ haben sich bisher leider nicht erfüllt. Nur wenige KMU-Vertreter wissen, welche Person in ihrem Land diese Funktion ausübt. Die meisten KMU geben an, dass der „KMU-Beauftragte“ eher protokollarische und zeremonielle Aufgaben wahrnimmt, als in Verbindung mit tatsächlichen Maßnahmen zur Förderung von KMU eine Rolle zu spielen. Während das Hauptziel dieses Netzwerks darin besteht, als Schnittstelle zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Einrichtungen zu fungieren und die Interessen der KMU in den nationalen Einrichtungen und im einzelstaatlichen Recht effektiv zu vertreten, erwarten die KMU praktische Beratung und Informationen über die EU-Politik in Zusammenarbeit mit den KMU-Organisationen.
- 3.4.7 Die Förderung des Unternehmertums ist mit der Schaffung geeigneter Bedingungen verknüpft, um den Anteil überlebensfähiger und erfolgreicher Start-ups und Unternehmensgründungen zu erhöhen, um neugegründeten Unternehmen eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit sowie ein rascheres und effizienteres Wachstum zu ermöglichen, um zur Verbesserung der Insolvenzverfahren und zur Entwicklung und Stärkung von Unternehmensübertragungen beizutragen²⁶. Wurden Technologie und Verfahren zur Anmeldung neuer Unternehmen in der EU bereits erheblich verbessert, sind mit Blick auf das zweite und dritte Ziel noch einige Anstrengungen erforderlich. Der Grundsatz der „zweiten Chance“ schneidet in allen Mitgliedstaaten am schlechtesten ab, und sogar die Kommission vergibt keine Aufträge an Unternehmer, die bereits einmal gescheitert sind.
- 3.4.8 Zudem sind die Verfahren für die Abwicklung von Unternehmen (sowohl in Fällen von Insolvenz als auch in Fällen einer freiwilligen Abwicklung) sowie für die Umstrukturierung und die Vererbung unter rein verfahrenstechnischem Aspekt in vielen Ländern kompliziert. Der EWSA betont, dass das Insolvenzrecht vereinfacht und angeglichen werden muss²⁷.
- 3.4.9 Die öffentliche Anhörung und die jüngsten Studien des EWSA boten auch wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf die zentralen Herausforderungen, vor denen KMU in der EU in allen wichtigen Bereichen stehen:

3.4.9.1 *Verringerung des Verwaltungsaufwands/Vereinfachung:*

- die Zahl der Ausnahme- bzw. Vereinfachungsinitiativen für KMU im Rahmen des REFIT-Programms ist begrenzt;
- die veraltete KMU-Definition wurde bisher nicht aktualisiert;
- der KMU-Test wird von den Mitgliedstaaten nur teilweise und uneinheitlich durchgeführt, da er bisher nicht verpflichtend ist;
- öffentliche Konsultationen zu Folgenabschätzungen und Fahrplänen werden durch einen bürokratischen institutionellen Ansatz und durch die Tatsache behindert, dass sie nicht in allen EU-Sprachen verfügbar sind;

²⁶ Lichtenstein, G. A., T. S. Lyons, „Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice“ (The Aspen Institute, Rural Economic Policy Programme, USA, 1996).

²⁷ [ABl. C 209 vom 30.6.2017, S. 21.](#)

- alle KMU weisen auf Korruption und ineffiziente staatliche Verwaltung als schwerwiegende Probleme hin, die sich sehr negativ auf ihre Geschäftstätigkeit auswirken;
- Zahlungsverzug von öffentlichen Verwaltungen und Großkunden ist in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor ein negativer Trend, obwohl bei der Überarbeitung der Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr²⁸ strengere Anforderungen eingeführt wurden.

3.4.9.2 Förderung des Unternehmertums:

- das Thema Unternehmertum ist in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor nicht in kohärentem Maße Gegenstand der staatlichen Bildungssysteme;
- die Ausbildung von Lehrkräften im Fach Unternehmertum findet nur sporadisch und meist unter Bezugnahme auf einzelne Projekte statt – in diesem Bereich gibt es nur wenige europaweite Initiativen²⁹;
- Programme für junge Menschen, die den Schwerpunkt auf das Unternehmertum legen, drohen von dem anfänglichen Ziel der Förderung des Unternehmertums abzukommen, obwohl sie erfolgreich sind;
- Förderkampagnen wie die Europäische KMU-Woche tragen wenig zur Ermutigung der Teilnehmer bei, eine unternehmerische Laufbahn ernsthaft in Erwägung zu ziehen;
- die Gründungskosten sind nach wie vor dreimal so hoch wie der vorgegebene Referenzwert.

3.4.9.3 Verbesserung des Marktzugangs und Internationalisierung:

- der Binnenmarkt ist noch nicht vollendet, was den Marktzugang von KMU, unter anderem auch bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen, behindert;
- komplizierte Verwaltungsverfahren und hohe Lieferkosten für Ein- und Ausfuhr;
- die KMU-Förderprogramme zur Internationalisierung sind nicht individuell genug zugeschnitten;
- Normen und Rechte des geistigen Eigentums sind für KMU nach wie vor unattraktiv, vor allem weil deren Vorteile nicht ausreichend vermittelt werden, die Kosten zu hoch und die Vorschriften zu kompliziert sind.

3.4.9.4 Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln:

- das gängige Finanzierungsmodell sind Bankdarlehen, gefolgt – mit Abstand – von Beihilfen und unterstützt durch Finanzinstrumente;
- Beihilfen sind nicht marktorientiert und nicht auf spezifische KMU-Untergruppen zugeschnitten, und ihre politische Ausrichtung trägt den Bedürfnissen der KMU selten Rechnung;
- Finanzinstrumente sind besser geeignet, den unmittelbaren Bedarf der KMU an Betriebskapital zu decken. Leider ist nur ein verhältnismäßig geringer Anteil der KMU diesbezüglich gut informiert, individuell zugeschnittene Konzepte für ihre Anwendung sind

²⁸ Richtlinie 2011/7/EU.

²⁹ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_en.

nach wie vor selten, ihre Bereitstellung ist in hohem Maße abhängig von einer effizienten Zusammenarbeit zwischen Finanzinstituten, Intermediären und Endempfängern, und es mangelt an Daten und Analysen zu ihren tatsächlichen Auswirkungen; größere Komplementarität und Synergien zwischen den bestehenden Instrumenten und Akteuren auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene, einschließlich der Förderung wirksamerer Finanzinstrumente wie z. B. Rückbürgschaften;

- trotz der erheblichen Fortschritte bei der Bereitstellung innovativer Finanzierungsmöglichkeiten ohne Darlehenscharakter, wie privates Beteiligungskapital, Risikokapital usw. sind sie in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor relativ schwach entwickelt³⁰;
- ein substantieller Anteil der KMU schreckt davor zurück, Finanzmittel aus europäischen Programmen zu beantragen, weil es zu kompliziert zu sein scheint, Finanzierungen zu erhalten.

3.4.9.5 Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation:

- obwohl im Rahmen des Programms Horizont 2020 spezielle Fördermittel für KMU zugewiesen werden, können dadurch nicht alle Probleme der KMU im Hinblick auf den Zugang zur Risikofinanzierung für Innovation gelöst werden, und in den zuletzt hinzugekommenen Mitgliedstaaten werden leider nur wenige Projekte durchgeführt;
- nach wie vor mangelndes Interesse der KMU an dem Programm, was auf die mühsamen und unfairen Vorschriften für Förderfähigkeit und Antragstellung zurückzuführen ist;
- die bisherigen Vorschriften halten KMU möglicherweise davon ab, sich an geeigneten Konsortien für die Durchführung von Innovationsprojekten zu beteiligen;
- die Kosten, die KMU für die Beantragung von freiwilligen, von der Kommission entwickelten Instrumenten³¹ entstehen, sind nach wie vor verhältnismäßig hoch, weshalb diese nur von einer begrenzten Zahl von Unternehmen genutzt werden können.

3.4.9.6 Bereitstellung zentraler Fördernetzwerke:

- die bereitgestellten Informationen erfüllen im Hinblick auf die Qualität weiterhin nicht die Erwartungen;
- die Struktur, der Inhalt und die Gestaltung sind nicht sehr nutzerfreundlich;
- das Konzept für die Bereitstellung von Informationen ist oft bürokratisch;
- Sprachbarrieren treten häufig auf, da die Informationen weithin nur in englischer Sprache verfügbar sind.

3.5 Kohärenz der Maßnahmen

3.5.1 Um Kohärenz zu gewährleisten, muss bei KMU-Fördermaßnahmen der Vielfalt der KMU durch die Erhebung von Mikrodaten und Analysen auf mikroökonomischer Ebene Rechnung

³⁰ [ABI. C 388 vom 31.12.1994, S. 14.](#)

³¹ Wie z. B. das EU-System für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS), das EU-Umweltzeichen, die Überprüfung von Umwelttechnologien in der EU (ETV) oder der Umweltfußabdruck von Produkten.

getragen werden. Nur so kann ein besseres Verständnis für die unterschiedlichen Bedürfnisse der KMU entsprechend ihren jeweiligen besonderen Merkmalen erzielt werden.

3.5.2 Die Banken- und Kapitalmärkte in Europa sind derzeit nach wie vor fragmentiert. Das Projekt der Schaffung einer Kapitalmarktunion, mit dem dieses Problem behoben werden soll, kann nur verwirklicht werden, wenn es mit anderen Maßnahmen zur Unterstützung von KMU im Einklang steht. Durch das begrenzte Wissen und Verständnis der meisten KMU bezüglich der unterschiedlichen Finanzinstrumente würde die Entwicklung der Kapitalmarktunion beschränkt. Aus diesem Grund sollte die Förderung der KMU ein langfristiges und nachhaltiges Finanzierungskonzept und den Aufbau von Wissen über die unterschiedlichen Instrumente, die Möglichkeiten der Komplementarität und die Vorteile und Risiken, die mit den unterschiedlichen Instrumenten verknüpft sind, umfassen.

3.5.3 In den meisten Fällen sind die Beziehungen zwischen Eigentümer, Geschäftsleitung und Arbeitnehmern in KMU enger als in großen Unternehmen; der soziale Dialog ist daher für alle Beteiligten von Nutzen, weil damit die Grundlagen für motivierte und engagierte Beschäftigte mit hochwertigen Arbeitsplätze geschaffen werden. Damit alle Interessenträger von einer solchen Situation profitieren und der Aufbau von sozialem Kapital in KMU verbessert wird, sollten KMU systematisch unterstützt werden, um ihnen bewusst zu machen, wie wichtig sozialer Dialog, Gesundheit und Sicherheit, Arbeitsbedingungen, innovative Formen der Arbeitsorganisation, Lernen am Arbeitsplatz und die Entwicklung von Kompetenzen sind. Sozialpartnern und NGO kommt dabei eine unverzichtbare Rolle zu.

3.6 **Besondere Empfehlungen zu den Schwerpunktbereichen der KMU-Politik der EU:**

3.6.1 *Verringerung des Verwaltungsaufwands/Vereinfachung:*

- Überregulierung („gold-plating“) vermeiden, indem die EU-Rechtsvorschriften klarer formuliert, Systeme zur Streitbeilegung und Vermeidung von Fehlinterpretation der Vorschriften eingeführt und „KMU-freundliche“ Anmerkungen sowie ein Leitfaden mit einer Zusammenfassung und Erläuterung einschlägiger Informationen für KMU verfasst werden;
- Verpflichtung zum KMU-Test für neue Legislativvorschläge und Gewährleistung seiner effektiven Umsetzung durch alle Mitgliedstaaten sowie systematisch in allen Kommissionsdienststellen³²;
- eine wirksamere strukturierte Einbeziehung von KMU und ihrer Organisationen bei Folgenabschätzungen zu neuen Rechtsvorschriften sicherstellen, indem deren Format und Inhalt vereinfacht und Informationen in allen EU-Sprachen verfügbar gemacht werden, und Abschätzung der Folgen für die unterschiedlichen Gruppen von KMU;
- regelmäßig eine vollständige Eignungsprüfung der EU-Rechtsvorschriften in den EU-Politikbereichen durchführen;

32

Der KMU-Test ist bereits in den Folgenabschätzungen der Kommission enthalten: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_de.

- die nationalen und regionalen KMU-Organisationen als Partner im Rahmen der interinstitutionellen Debatte über neue Rechtsvorschriften, die für KMU relevant sind, wirksamer einbinden (und dies verbindlich vorschreiben);
- eine wirksame Überwachung der im Rahmen des REFIT-Programms erzielten Ergebnisse zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für KMU sicherstellen.

3.6.2 Förderung des Unternehmertums:

- Maßnahmen der europäischen, nationalen und regionalen KMU-Organisationen zur Bereitstellung von Informationen, Schulungen und Beratung/Mentoring von Unternehmen unterstützen;
- die bisherigen Instrumente ergänzen mit dem Ziel, ein stärker unternehmerisches Denken bei jungen Menschen zu fördern und sicherzustellen, dass die Förderprogramme auf die Entwicklung zentraler unternehmerischer Fähigkeiten fokussiert bleiben;
- das Thema Unternehmertum in die Lehrpläne auf allen Ebenen des Bildungssystems aufnehmen³³;
- Unternehmensgründungen weiter vereinfachen und die Kosten senken, den Zugang zu Finanzierungen erleichtern und mehr Menschen dazu motivieren, ihre unternehmerischen Bestrebungen weiterzuentwickeln;
- einfache und leichte Verfahren zur Übertragung und Liquidation von Unternehmen und Möglichkeiten einer zweiten Chance bereitstellen.

3.6.3 Verbesserung des Marktzugangs und Internationalisierung:

- die Funktionsweise des Binnenmarkts optimieren, um Überregulierung, Nichtanwendung und andere Praktiken der Mitgliedstaaten zu vermeiden, durch die der Wettbewerb verzerrt wird, ohne dabei die Rechte von Arbeitnehmern und Verbrauchern einzuschränken;
- den Bekanntheitsgrads der bestehenden Netze zur Internationalisierungsförderung steigern durch bessere Zusammenarbeit mit KMU-Organisationen auf nationaler und regionaler Ebene;
- Instrumente entwickeln, um KMU bei der Teilnahme an Ausstellungen, Kongressen und Messen im Ausland zu unterstützen;
- die Schaffung regionaler und nationaler Branchencluster fördern, in denen KMU mit einem Zertifikat für garantierte Qualität vertreten sind;
- die Kosten für Normen und Rechte des geistigen Eigentums, die den KMU entstehen, weiter senken und deren vorteilhafte Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit fördern.

3.6.4 Erleichterung des Zugangs von KMU zu Finanzmitteln:

- Formalitäten, Überwachung und Kontrolle auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß reduzieren – verbindliche Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung, Verwendung elektronischer Formulare, Vereinfachung der Anwendung der „De-minimis-Regelung“;

33

ABI. C 332 vom 8.10.2015, S. 20.

- beihilfebasierte KMU-Programme konzipieren auf der Grundlage einer sorgfältigen Bewertung, und der schädlichen Praxis, Projekte ohne Strategie für die Unternehmensentwicklung nur zum Zweck des Einwerbens nichtrückzahlbarer Finanzmittel durchzuführen, vorbeugen;
- die Zusammenarbeit zwischen EIF, Finanzintermediären und KMU-Organisationen stärken, um hocheffiziente Finanzinstrumente zu schaffen, die den Bedürfnissen der KMU im Hinblick auf Betriebskapital, Darlehen und Garantien entsprechen, und die erzielte Wirkung mittels quantitativer Indikatoren bewerten;
- ein vollständig diversifiziertes Angebot an maßgeschneiderten und innovativen Maßnahmen schaffen, mit dem sich die heterogene Gruppe der KMU wirksam erreichen lässt³⁴;
- KMU, die für die Ausgabe von Anleihen und Eigenkapitalinstrumenten auf spezialisierten Marktsegmenten vorbereitet sind, unterstützen;
- die COSME-Kreditbürgschaftsfazilität, unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen des Brexit, mit adäquaten Mitteln zur Zweckerreichung ausstatten;
- Wege zur Stärkung innovativer Finanzierungsmöglichkeiten ohne Darlehenscharakter wie privates Beteiligungskapital, Risikokapital, Business Angels und Crowdfunding sondieren und Garantieeinrichtungen wirksam nutzen.

3.6.5 Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation:

- Instrumente zur Verbesserung des Zugangs der KMU zu Risikokapital für die Einführung von Innovationen bereitstellen;
- die Zusammenarbeit zwischen KMU und Forschungs- und Bildungseinrichtungen fördern und den Informationsaustausch zwischen ihnen erleichtern;
- günstige Bedingungen für die Bildung geeigneter Konsortien schaffen, in denen KMU und ihre marktorientierten innovativen Ideen eine zentrale Rolle spielen;
- die Wettbewerbsfähigkeit von KMU durch Coaching/Mentoring unterstützen in den Bereichen Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung; Verbreitung bewährter Verfahren; Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den KMU-Verbänden.

3.6.6 Bereitstellung zentraler Fördernetzwerke:

- europäische, einzelstaatliche und regionale KMU-Organisationen unterstützen als wichtigste „Kraftzentren“ durch die Einführung von Strategien für den Aufbau ihrer Kapazitäten und die Anwendung des Grundsatzes einer Multi-Level- und Multi-Factor-Governance auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene und deren Anwendung im Gesetzgebungsverfahren;
- die Möglichkeit erwägen, ein zentrales Portal mit klarer und nutzerfreundlicher Gestaltung für alle KMU-Förderinitiativen zu schaffen, das bei begrenzten Weiterleitungen reichhaltige digitale Inhalte in verständlicher Sprache anbietet.

³⁴

[ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 45](#); [ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 66](#); [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 94](#).

3.6.7 *Entwicklung geeigneter beruflicher Qualifikationen:*

- die Berufsbildungssysteme den Anforderungen der Arbeitsmärkte anpassen; Systeme für die Überwachung und Vorhersage des Arbeitsmarktbedarfs schaffen;
- die Mitgliedstaaten bei der leichteren Beteiligung von KMU an Systemen der Lehrlingsausbildung stärker unterstützen;
- Kurzzeit-Schulungsprogrammen fördern; die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeberorganisationen und Bildungseinrichtungen unterstützen.

Brüssel, den 6. Juli 2017

Georges DASSIS

Der Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
