

**Ex-ante-Evaluierung
zur Auflage eines Mikrodarlehensfonds
im Rahmen der ESF-Förderung des Freistaates
Sachsen in der Förderperiode 2014-2020**

Ë Kurzfassung Ë

Ihr Ansprechpartner:

Gerald Wagner
Bereichsleiter Evaluation und Arbeitsmarktforschung
Seebener Straße 22
06114 Halle
Tel. 0345-299 82 837
Fax 0345-299 82 888
Email: info@isw-gmbh.de

Halle (Saale), 12.10.2015



Hintergrund und Untersuchungsmethodik

Das Operationelle Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014-2020 (ESF-OP) sieht vor, Mittel für einen Mikrodarlehensfonds bereitzustellen. Das Förderangebot soll dazu beitragen, den Kapitalbedarf für Existenzgründungen bzw. zur Entwicklung junger kleiner Unternehmen zu decken.

Für die Unterstützung solcher Finanzinstrumente ist gemäß Art. 37 Abs. 2 der VO (EU) 1303/2013 (ESIF-VO) eine Ex-ante-Bewertung vorzunehmen. Zur Konkretisierung der Anforderungen an die Ex-ante-Bewertung von Finanzinstrumenten haben Europäische Kommission und Europäische Investitionsbank (EIB) im April 2014 einen umfangreichen methodischen Leitfaden veröffentlicht. Die Ex-ante-Bewertung folgt diesem Leitfaden. Neben der Auswertung einschlägiger Daten basiert sie auf Dokumentenanalysen und Experteneinschätzungen zur Angebots- und Nachfrageseite des Marktsegments sowie zu weiteren relevanten Fragestellungen.

Konsistenz-Check

Eine Prüfung der einschlägigen Dokumente hat ergeben, dass die geplante Unterstützung des Mikrodarlehensfonds des Freistaates Sachsen aus dem OP ESF konsistent zu den Festlegungen bzw. Bewertungen der Partnerschaftsvereinbarung, des OP ESF und der Ex-ante-Bewertung für das OP ist.

Analyse von Marktschwächen und Investitionsbedarfen

Der Unternehmensbestand ist in Sachsen in den letzten Jahren gewachsen. Gleichwohl liegt der Unternehmensbesatz noch unter dem Bundesdurchschnitt. Die Zahl der Unternehmensgründungen geht im Trend zurück, die Gründungsintensität liegt ebenfalls deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Insofern erscheint eine Intensivierung des Gründungsgeschehens . mit dem Ziel des Aufbaus stabiler, wettbewerbsfähiger Unternehmen . wirtschaftspolitisch wünschenswert.

Die Analysen haben ergeben, dass im Hinblick auf den Zugang von Existenzgründer/innen und jungen Kleinstunternehmen zu Gründungsfinanzierungen in Sachsen Marktschwächen bestehen. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen (Unternehmensbestand, Gründungsdynamik, Finanzierungsbedingungen) wird das Defizit an externen Finanzierungsangeboten für grundsätzlich erfolgsträchtige Gründungen bzw. junge Unternehmen . d.h. die auf Marktschwächen bzw. suboptimalen Investitionsbedingungen beruhende Finanzierungslücke . auf ca. 20 bis 30 Mio. " p.a. geschätzt. Davon entfallen ca. 4 bis 6 Mio. " auf Existenzgründungen und ca. 16 bis 24 Mio. " auf junge Kleinstunternehmen.

Hauptsächliche Ursachen für die identifizierte Finanzierungslücke im privaten Banken- und Sparkassensektor sind Informationsprobleme im Hinblick auf die Risikobewertung der Gründungsprojekte und die Kompetenzbewertung der Gründungspersonen sowie die mangelnde Rentabilität der Kreditvergabe bei Vorhaben mit geringem Kreditbedarf. Daneben spielen auch Aspekte wie eine fehlende ~~s~~Kredithistorie%der Gründer/innen bei den Kreditinstituten und unzureichende Sicherheiten der Kreditsuchenden eine Rolle.

Bewertung des Mehrwertes des Finanzinstruments und der Kohärenz mit anderen öffentlichen Interventionen sowie der Verhältnismäßigkeit der Intervention

Auf Ebene einzelner Darlehensnehmer/innen liegt der Mehrwert darin, dass der Fonds ein zusätzliches Angebot an Finanzierungsmitteln bereitstellt, welches am Kapitalmarkt nicht oder nur eingeschränkt erreichbar ist. Mit der Rückzahlung des Förderdarlehens entwickeln die Gründer/innen darüber hinaus eine Kredithistorie, was ihnen perspektivisch den Zugang zu regulären Bankfinanzierungen erleichtern kann.

Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass Darlehen . im Vergleich zur Zuschussförderung . aufgrund ihrer deutlich geringeren Beihilfeintensität die Risiken von Marktverzerrungen begrenzen. Gerade für unternehmerische Aktivitäten, die sich . wie bei den ESF-Mikrodarlehensnehmer/innen . weitgehend auf lokale Märkte mit hoher Wettbewerbsintensität konzentrieren, ist dies für die Bestandsunternehmen ein wichtiger Aspekt.

Im Vergleich zur Option, Existenzgründungen durch Zuschüsse zu fördern, ist der geplante Einsatz des Darlehensinstruments somit als verhältnismäßig zu bewerten.

Durch die Fondstätigkeit werden . im Unterschied zu verlorenen Zuschüssen . Rückflüsse generiert. Diese Mittel sind gemäß den Regeln für die EU-Strukturfonds für ähnliche Zwecke einzusetzen. In der Folge kann der Fördereffekt vervielfacht werden. Gleichzeitig erhält der Freistaat Sachsen seine Fähigkeit, auch bei zukünftig weiter sinkenden Haushaltsübertragungen (Solidarpakt II, EU-Fonds nach 2020) Maßnahmen der Wirtschaftsförderung weiterhin substanziell zu unterstützen.

Ein Mehrwert des Fonds auf regionaler Ebene ist auch darin zu sehen, dass das im Freistaat bestehende Instrumentarium zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors sinnvoll ergänzt wird. Die Prüfung bereits vorhandener Förderangebote mit vergleichbarer Zielrichtung hat ergeben, dass das geplante Mikrodarlehen keine wesentlichen Überschneidungen aufweist.

Schließlich ist mit Blick auf die Ziele der Strategie EUROPA 2020 der arbeitsplatzschaffende Effekt des geplanten Darlehensfonds hervorzuheben. Nach den Erfahrungen der Programmperiode 2007-2013 entstehen . neben den Beschäftigungsmöglichkeiten für die Gründer/innen selbst . innerhalb der ersten Jahre durchschnittlich etwa 0,7 bis 0,8 zusätzliche Arbeitsplätze je Gründung.

Schätzung zusätzlicher öffentlicher und privater Mittel, die durch das Finanzinstrument aufzubringen sind (Hebeleffekt)

Unter Berücksichtigung der nationalen öffentlichen Kofinanzierung des geplanten Fonds sowie der Mobilisierung zusätzlicher Fremdmittel auf Ebene der Darlehensnehmer lässt sich für den Fonds ein Hebeleffekt von rd. 1,3 vorausschätzen.

Bewertung der Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten

Aus der Förderung von Mikrodarlehen aus dem ESF, die im Freistaat Sachsen im Jahr 2006 startete, liegen umfangreiche Erfahrungen vor und können für die Konzipierung des beabsichtigten Fonds berücksichtigt werden.

Die Ergebnisse und Erfahrungen im Hinblick auf die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit der Förderung sprechen für eine Fortführung des sächsischen Mikrodarlehensfonds. Perspektivisch sollten allerdings auch administrativ weniger aufwändige Alternativen geprüft werden. Das betrifft insbesondere die Frage, ob ESF-Mittel auch zur weiteren Entwicklung der Mikrofinanz-Infrastruktur zur Förderung von Existenzgründungen mit geringem Finanzbedarf in Sachsen eingesetzt werden können.

Bewertung der Investitionsstrategie

Die Analyse der bisherigen Erfahrungen zeigt, dass die Vergabe von Mikrodarlehen an Existenzgründer/innen und junge Kleinstunternehmen mit spezifischen Risiken einhergeht und für sich genommen kein rentables Geschäftsmodell darstellt, das sich auf Dauer selbst trägt. Insofern gibt es für private Investoren keinen Anreiz, sich an dem vorgesehenen Mikrodarlehensfonds zu beteiligen.

Mit Blick auf die Zielrichtung des Finanzinstruments sind die vorgesehenen Förderkonditionen insgesamt als attraktiv und auf die Bedarfe der Zielgruppe gut abgestimmt zu beurteilen. Mit einer Reduzierung des Eigenanteils auf generell 20% könnte die Attraktivität des Förderangebots weiter gesteigert werden. Signifikante negative Effekte sind davon nicht zu erwarten.

Hinsichtlich des Förderverfahrens ist kein Wettbewerbsverfahren mit Stichtagen, sondern eine kontinuierliche, fortlaufende Umsetzung des Förderangebots zu empfehlen. Die Vorhabenauswahl sollte anhand verbindlicher Mindestkriterien erfolgen.

Die vorgesehene Finanzausstattung des Fonds ist deutlich größer bemessen als der Mittelbedarf, der bei einer Stabilisierung der Förderergebnisse des Jahres 2014 über den gesamten Programmzeitraum bestehen würde. Aus heutiger Sicht enthält die Finanzausstattung des geplanten Finanzinstruments somit einen Puffer, der eine hinreichende Mittelverfügbarkeit auch unter perspektivisch ungünstigeren arbeitsmarkt- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen sichert. Eine solche Stabilisierungsreserve vorzuhalten erscheint durchaus gerechtfertigt. Allerdings sollten die Planungen regelmäßig mit dem tatsächlichen Umsetzungsstand abgeglichen werden, um ggf. rechtzeitig eine Anpassung des Budgets vornehmen zu können.

Spezifizierung der erwarteten Ergebnisse

Die Planungen für den Fonds sehen vor, dass im Programmzeitraum 1.800 Gründer/innen bzw. Unternehmen unterstützt werden. Ein Jahr nach Beginn der Förderung sollen noch mindestens 80% der Begünstigten weiterhin selbstständig tätig sein.

Nach den vorliegenden Informationen zu den allgemeinen Überlebensraten von Existenzgründungen und zur Ausfallwahrscheinlichkeit im sächsischen ESF-Mikrodarlehensfonds ist davon auszugehen, dass das angestrebte Maß an Bestandsfestigkeit der geförderten Unternehmen bzw. Gründungen tatsächlich erreicht wird.

Im Hinblick auf das Output-Ziel von 1.800 Gründungen setzt die Zielerreichung voraus, dass der Förderumfang gegenüber dem zuletzt (2014) erreichten Stand deutlich . um etwa ein Drittel . gesteigert wird. Dies erscheint grundsätzlich möglich.

Bestimmungen zur Überprüfung und ggf. Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung während des Einsatzes des Finanzinstruments

Signifikante Veränderungen der Marktsituation für die Gründungs- bzw. Mikrokreditfinanzierung in Sachsen sowie in Bezug auf Förderangebote/ Finanzierungsinstrumente mit ähnlicher Zielsetzung könnten Anlass für eine veränderte Ausrichtung des vorgesehenen Finanzinstruments sein. Gleiches gilt für mögliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung des geplanten Fonds.

Inwieweit eine substantielle Neuausrichtung des Fonds angezeigt ist, sollte

- a) anlassbezogen bei gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen oder erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten des Fonds oder . falls solche nicht auftreten
- b) im Rahmen der Durchführungsberichte gemäß Art. 50 Abs. 4 und 5 ESIF-VO beurteilt werden.

Sofern im Ergebnis der Beurteilung eine substantielle Neuausrichtung des Fonds angestrebt wird, ist eine Überprüfung und ggf. Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung vorzunehmen.
