



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 11.09.2004
SEC(2004) 1156

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Mikrokredite für Europäische Kleinunternehmen

INHALT

INHALT	1
ZUSAMMENFASSUNG	1
1 EINLEITUNG	3
1.1 ZIELSETZUNG DES ARBEITSDOKUMENTS	3
1.1.1 <i>Kleinstunternehmen in der EU und in den BL</i>	3
1.1.2 <i>Darlehensfinanzierung in der EU</i>	4
1.2 DIE GLIEDERUNG DES DOKUMENTS.....	4
2 HINTERGRÜNDE UND AKTEURE	6
2.1 EINE MARKTLÜCKE	6
2.2 GEGENSTAND UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN	6
2.3 DIE WICHTIGSTEN EUROPÄISCHEN MIKROKREDITPROGRAMME UND INITIATIVEN	8
2.4 KLASSISCHE UND NEUE ANBIETER VON MIKROKREDITEN	9
3 UNTERSTÜTZUNGSDIENSTE FÜR UNTERNEHMEN	11
4 AKTUELLE TRENDS UND DISKUSSIONEN	12
4.1 ZUGANG ZU FINANZMITTELN.....	12
4.2 ZINSGÜNSTIGE PRODUKTE.....	12
4.3 ANSTREBEN VON RENTABILITÄT	13
4.4 VERNETZUNG	14
5 LEISTUNGSBEWERTUNG	15
6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND IDEEN FÜR BETRACHTUNG	17
6.1 SCHLUSSFOLGERUNGEN	17
6.2 IDEEN FÜR BETRACHTUNG.....	18
6.2.1 <i>Ausbau der europaweiten und nationalen Partnerschaften im Mikrofinanzierungsbereich</i>	18
6.2.2 <i>Rahmenbedingungen und staatliche Förderung</i>	19
6.2.3 <i>Einschätzung der Leistung und Führungsqualität von Mikrokreditanbietern</i>	19

ZUSAMMENFASSUNG

Die Mikrofinanzierung für neue oder bestehende Kleinunternehmen wurde im Jahr 2000 auf verschiedenen Tagungen des EU-Ministerrats als Problem anerkannt und im März 2003 forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten erstmals auf, dem Thema Mikrokredite besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um die Gründung und Entwicklung mittelständischer Betriebe zu fördern.

Die Mikrofinanzierung stellt eine der Zielgruppen der europäischen Finanzinstrumente im Rahmen des MJP mit Ratsentscheidung vom Dezember 2000¹ dar, welches seit Juni 2002 umgesetzt wird. Kleinst- oder Mikrokredite für Kleinunternehmen werden hier als Darlehen in einer Höhe von maximal 25 000 EUR definiert. Diese Definition wurde ebenfalls für das vorliegende Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen benutzt.

Dieses Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen basiert an den Überlegungen zur Mikrokredit-Thematik, welche von einer von der Generaldirektion Unternehmen ad-hoc einberufenen Sachverständigengruppe angestellt wurden. Die Ergebnisse waren im November 2003 als Bericht veröffentlicht worden². In dem Bericht geht es hauptsächlich um Finanzierungsmöglichkeiten für Kleinunternehmer und deren Beziehungen zu öffentlichen und privaten Kreditinstituten, privaten Anbietern von Mikrokrediten, Garantiegemeinschaften und Unterstützungsdiensten für Unternehmen.

Neue wie auch bereits bestehende Kleinunternehmen stoßen auf Probleme, wenn sie Mittel für Anlageinvestitionen oder Betriebskapital benötigen und sich deshalb an Finanzdienstleister wenden. Das unzureichende Angebot an Mikrokrediten ist ein wichtiges Thema, zumal wenn es sich bei den Existenzgründern um Arbeitslose, Frauen oder Angehörige ethnischer Minderheiten handelt. Die Verbesserung des Angebots ist daher nicht nur unter dem Gesichtspunkt der unternehmerischen Initiative und des Wirtschaftswachstums von Bedeutung, sondern auch im Hinblick auf die soziale Eingliederung.

Da die Banken die Vergabe von Mikrokrediten aufgrund der hohen Ausfallquote und der hohen Bearbeitungskosten vielfach als riskant und unrentabel ansehen, besteht vor allem in den zehn neuen Mitgliedsstaaten und in BL (Bulgarien, Rumänien, die Türkei) eine auf Informationsasymmetrie beruhende Marktlücke. Diese Marktlücke wird durch mehrere gesamteuropäische Erhebungen zum gewerblichen Mittelstand bestätigt.

Um diese Marktlücke wenigstens teilweise auszugleichen, stehen in den meisten MS und BL öffentliche Fördermittel zur Verfügung. Allerdings sind Umfang und Intensität der Förderung von Land zu Land sehr unterschiedlich. Die öffentliche Förderung kann über günstige Rahmenbedingungen und Steuervergünstigungen für Investoren, durch die Hausbanken („retailers“), die Mittel für Mikrokredite zur Verfügung stellen, erfolgen.

Möglich ist auch die Bereitstellung von Mitteln für spezialisierte Kreditgeber, die Teilung des Risikos mit spezialisierten Garantiegemeinschaften und/oder die Förderung von Unterstützungsdiensten für Unternehmen.

Auf nationaler Ebene spielen angesichts der erforderlichen öffentlichen Unterstützung der Mikrokreditvergabe die staatlichen Förderbanken – soweit vorhanden – eine aktive Rolle und

¹ Entscheidung des Rates 2000/819/EG vom 20. Dezember 2000

² Mikrokredite für Existenzgründer und Kleinstbetriebe: Ausgleich einer Marktlücke
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/index.htm>

erweisen sich auch weiterhin als leistungsfähiges und effektives Instrument zur Übernahme eines Teils der Kreditfinanzierung und/oder Bürgschaften, namentlich bei Aktionen größeren Umfangs. Auf örtlicher Ebene werden Mikrokredite seit dem 19. Jahrhundert hauptsächlich von Sparkassen und Genossenschaftsbanken vergeben.

Darüber hinaus erleichtern Bürgschaftsprogramme den Kreditinstituten die Bereitstellung von Mikrokrediten, denn dadurch verringern sich Risiko und Kapitalbedarf. Allerdings decken die von den Banken gewährten Kredite vielfach nicht den Bedarf.

Deshalb sind in den letzten beiden Jahrzehnten neue, private Anbieter von Mikrofinanzierungen unterschiedlicher Rechtsform entstanden, die vor allem der sozialen Eingliederung dienen.

Im Bericht werden die folgenden Lehren aus den jüngsten Erfahrungen hervorgehoben:

- Als Mittel zur Behebung des Marktdefizits bei Krediten für Kleinunternehmen hat sich das Bürgschaftsprogramm-Mikrodarlehen, welches der EIF im Auftrag der Kommission im Rahmen des Mehrjahresprogramms (2001-2005) verwaltet, als leistungsfähig und effektiv erwiesen. Deshalb werden die notwendigen technischen Vorkehrungen getroffen, diesem bei den Finanzinstrumenten des kommenden MJP - Nachfolgeprogramm des jetzigen MJP - einen angemessenen Raum einzuräumen, und dadurch den nationalen Finanzintermediär anzuhalten, die Mikrofinanzierung auf der Basis bewährter Verfahren zu fördern.
- Neben Mikrodarlehen ist die Erbringung von nichtfinanziellen Leistungen, insbesondere Betreuungsleistungen, erforderlich, um die Überlebenschancen von Neugründungen und Kleinunternehmen zu verbessern.
- Die MS sollten günstigere Rahmenbedingungen für die Kleinstkreditvergabe schaffen und gegebenenfalls die Auswirkungen der Wuchergrenze auf einzelne Unternehmenskategorien festsetzen.
- Das Hauptziel besteht darin zu erreichen, dass sich das Kleinstkreditgeschäft selbst trägt. Die öffentliche Förderung sollte diesem Ziel entsprechen und regelmäßig überprüft werden.
- Den Anbietern von Mikrokrediten wird empfohlen, ihre wirtschaftlichen Ergebnisse zu bewerten und offenzulegen sowie sich um effektive Synergien mit den Anbietern von Unterstützungsleistungen für Unternehmen zu bemühen. Auch sollten sie für geeignete Verfahren zum vorausplanenden und nachträglichen Risikomanagement sorgen und einen Meinungsaustausch über die Qualität der Kreditentscheidungen und die Zweckmäßigkeit der Rücklagenpolitik führen.

1 EINLEITUNG

1.1 Zielsetzung des Arbeitsdokuments

Die Vergabe von Mikrokrediten an neue oder junge Unternehmen ist für die Erneuerung und Weiterentwicklung der gewerblichen Wirtschaft und damit für die Stärkung der unternehmerischen Initiative in den Mitgliedstaaten (MS) und Beitrittsländern (BL) von wesentlicher Bedeutung. Diese Frage wurde von der Union auf einer informellen ECOFIN-Tagung im November 2000 aufgeworfen und vom Rat „Industrie“ im Dezember 2000 als Problem benannt.

Dem erkannten Handlungsbedarf wurde durch Aufnahme dieses Punktes in die Bürgschaftsregelung für Mikrokredite in das Mehrjahresprogramm (MJP) für Unternehmen und unternehmerische Initiative, insbesondere für die KMU (2001-2005), Rechnung getragen. Dort heißt es, dass durch die Vergabe von Mikrokrediten das Marktversagen ausgeglichen und zugleich die Bereitschaft der Finanzinstitute zur Vergabe derartiger Kredite erhöht werden soll³. In diesem Zusammenhang wird ein Mikrokredit als ein Darlehen in einer Höhe von maximal EUR 25 000 definiert.

Auf seiner Tagung am 20. und 21. März 2003 unterstrich der Europäische Rat die Bedeutung der Förderung unternehmerischer Initiative durch einen Aktionsplan⁴ und durch Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln und maß erstmals den Mikrokrediten einen hohen Stellenwert bei.

1.1.1 *Kleinstunternehmen in der EU und in den BL*

Besonders schwierig ist der Zugang zu Finanzmitteln für Existenzgründer, weniger schwierig hingegen für bereits bestehende Kleinunternehmen, die schon eine Erfolgsbilanz vorweisen können⁵. Nach einer gesamteuropäischen Umfrage bei bestehenden KMU⁶ werden Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung von den KMU nach wie vor als unternehmerisches Hemmnis angesehen, wobei dies für Kleinstunternehmen in noch stärkerem Maße gilt als für Unternehmen mittlerer Größe. Die bestehenden und neuen Unternehmen sind in ihrer Mehrzahl sehr klein. Wie eine neuere Erhebung belegt⁷, sind die 22 Mio. europäischen KMU zu 93 % Kleinstunternehmen (mit 0 bis 9 Mitarbeitern).

Es handelt sich dabei zumeist um Selbständige, die keine zusätzlichen Arbeitsplätze schaffen und die entweder nicht die Mittel oder nicht den Wunsch haben, ihre Geschäftstätigkeit auszuweiten. Die an einer Ausweitung interessierten Kleinstunternehmen können sich aber vielfach nicht die dazu erforderlichen externen Finanzmittel beschaffen.

Alljährlich entstehen etwa 2 Millionen Unternehmen, von denen 90 % Kleinstunternehmen mit weniger als 5 Beschäftigten sind.

In der EU haben etwa 50% der Neugründungen nicht mehr als 5 Jahre Bestand. Geringer ist die Insolvenzquote in jenen Mitgliedstaaten, in denen für Jungunternehmer in der Vorgründungs- und Anlaufphase, aber auch für bereits existierende Kleinbetriebe, hochwertige

³ Entscheidung 2000/819/EG des Rates vom 20. Dez. 2000.

⁴ Aktionsplan: Europäische Agenda für unternehmerische Initiative COM(2004)70, 11.02.2004

⁵ Zugang zu Finanzmitteln für Unternehmen, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEK (2001) 1667, 19/10/2001.

⁶ Grant Thornton, European Business Survey, 2002.

⁷ ENSR survey; 19 europäische Länder, Fragebogenaktion bei 7 662 KMU; August 2001. Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2002, Veröffentlichungen GD Unternehmen.

Unterstützungsleistungen – auch Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln – zur Verfügung stehen. Diese hochwertigen Dienstleistungen werden zumeist über Partnerschaften zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft erbracht und in unterschiedlichem Maße öffentlich gefördert.

1.1.2 Darlehensfinanzierung in der EU

Die Darlehensfinanzierung hat in Europa eine lange Tradition und wird für den gewerblichen Mittelstand weiterhin die Hauptquelle externer Finanzmittel darstellen.

Dagegen wird die Beteiligungsfinanzierung, die nicht so weit verbreitet wie in den USA ist, von der Mehrzahl der europäischen Kleinunternehmen nicht als *die* Lösung angesehen, ja nicht einmal als Möglichkeit⁸ in Betracht gezogen. Für wachstumsträchtige Unternehmen könnte sich aber eine Form der Risikofinanzierung als optimale Variante zur Beschleunigung des Wachstums in der Anfangsphase erweisen.

Die Möglichkeiten zur Darlehensfinanzierung sind in den MS und den BL für neue und kleine Unternehmen sehr unterschiedlich. Sofern Banken zur Förderung des Mittelstands oder nationale Regelungen zur Risikoteilung bestehen, erscheint die Beschaffung kleinerer Kredite leichter. Allerdings differiert der Anteil der KMU und der neu gegründeten Unternehmen, denen diese Regelungen zugute kommen, sehr stark.

Ohne öffentliche Förderung scheuen Kreditinstitute vielfach die Vergabe von Krediten an Existenzgründer. Wenn Kreditinstitute ein Darlehen anbieten, verlangen sie Sicherheiten, zumeist in Form von persönlichen Bürgschaften oder Hypotheken. Bei Mikrokrediten übersteigen die geforderten Sicherheiten häufig die Höhe des Darlehens (in manchen Ländern um bis zu 150 %).

Da die Banken nicht imstande waren, die Defizite bei der Mikrofinanzierung auszugleichen, entstanden in einer Reihe von MS und BL Nichtbanken in Form von Kapitalgesellschaften, Treuhandeinrichtungen, Stiftungen oder sonstige Zusammenschlüsse.

Der vorliegende Bericht soll einen Überblick über beispielhafte Verfahren bei der Vergabe von Mikrokrediten an neue und vorhandene Kleinunternehmen in den MS und BL aussprechen.

1.2 Die Gliederung des Dokuments

Dieses Dokument ist eine Weiterverfolgung des von der Expertengruppe über das gleiche Thema ausgearbeiteten Berichts, welcher im November 2003 vorgelegt wurde.⁹

Das vorliegende Dokument ist wie folgt aufgebaut:

Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Hintergründe und die Akteure.

Kapitel 3 behandelt Unterstützungsdienste für Unternehmen.

Kapitel 4 geht auf die neuesten Entwicklungen und Diskussionen ein

⁸ Nach Angaben der französischen *Agence pour la Création d'Entreprise*, erhält nur 1% der neuen Unternehmen Beteiligungsfinanzierung

⁹ Mikrokredite für Existenzgründer und Kleinstbetriebe: Ausgleich einer Marktlücke
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/index.htm>

Kapitel 5 befasst sich mit den Fragen der Wirkungsanalyse von Mikrokrediten

Kapitel 6 beinhaltet die Schlussfolgerungen und Ideen für Betrachtung.

Das Dokument wendet sich an all jene, die in den MS und BL für Fragen der Mikrofinanzierung zuständig sind und an der Gestaltung der Wirtschaftspolitik mitwirken.

2 HINTERGRÜNDE UND AKTEURE

2.1 Eine Marktlücke

Seit dem letzten Jahrzehnt und besonders seit Ende der 90er-Jahre machen sich Politiker, Finanzdienstleister und Unternehmensverbände in der EU zunehmend Gedanken über die Deckung des Finanzbedarfs kleiner Unternehmen.

Die Kreditwirtschaft durchläuft aufgrund der Fusionsdynamik, des Strebens nach höheren Renditen und der derzeitigen Konjunkturschwäche¹⁰ einen tief greifenden Anpassungsprozess, der sich auf ihr Verhältnis zum gewerblichen Mittelstand auswirken könnte. Auch könnte die Schließung von Filialen den Banken die Aufgabe erschweren, sich verlässliche Informationen über ortsansässige Kleinunternehmen zu beschaffen (Asymmetrie im Informationsbereich).

Neugründungen und bereits bestehende Kleinstunternehmen, die Betriebskapital oder Mittel für konkrete Vorhaben benötigen, stoßen auf Probleme, wenn sie sich deswegen an Finanzdienstleister wenden. Wie eine unlängst durchgeführte Erhebung belegt, stellt der fehlende Zugang zu Finanzmitteln für 20 % der KMU noch immer einen wichtigen Engpassfaktor dar.¹¹

In der Regel werden mehrere Hemmnisse aufgeführt: hohe Bearbeitungskosten (oder Betriebskosten) für die Kreditinstitute; unzureichende Bereitstellung von Sicherheiten von Seiten der Kleinstunternehmen und eine hohe Risikoeinschätzung durch die Finanzdienstleister.

Auch die geringe Bruttorentabilitätsspanne des Mikrokreditgeschäfts (die noch unter 1 % liegen kann¹²) und der kaum vorhandene Spielraum für Quersubventionen bei den Bankprodukten dürfte die Bereitschaft der Banken zur Vergabe von Mikrokrediten nicht gerade fördern, sofern sie diese nicht als Auftakt zu einer langfristigen Geschäftsbeziehung mit einem dynamischen, expansionsfreudigen Unternehmer ansehen.

In einigen Ländern hindert ein vorgegebener Höchstzinssatz (die Wuchergrenze) die Kreditgeber daran, alle anfallenden Risiken abzudecken. Diese Obergrenze steht der Entstehung einer nachhaltigen und kontinuierlichen Mikrofinanzierung für Kleinunternehmen im Wege. Dieser Umstand sollte zu weiteren Überlegungen führen.

2.2 Gegenstand und Begriffsbestimmungen

Im Bericht wird der Begriff „Mikrofinanzierung“ recht breit gefasst. Entsprechend dem MJP liegt der Schwerpunkt auf der Vergabe von Krediten an neue und bestehende Kleinstunternehmen bis zu einem Höchstbetrag von 25.000 EUR sowie auf den damit verbundenen Bürgschaftsregelungen.¹³

¹⁰ Der Europäischen Zentralbank zufolge deuten „die Umfrageergebnisse von April 2003 ... insgesamt darauf hin, dass die Kreditrichtlinien bei den befragten Banken in den drei letzten Monaten verschärft wurden....[Dabei gaben] die allgemeinen Wirtschaftsaussichten... den Ausschlag.“ Näheres unter: www.ecb.int

¹¹ Grant Thornton, European Business Survey, 2002.

¹² Errechnete Margen für einige wichtige Kleinkreditprogramme: 0,90 % für KfW bei Startgeld; 1 % für Finnvera bei Mikrodarlehen an Frauen; 1,7 % für BDPME beim Gründungsdarlehen PCE. Bankgebühren häufig erhöhen Bankeinkommen.

¹³ Empfehlung der Kommission betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen; C(2003) 1422 vom 6. Mai 2003, löst 96/280/EG ab.

Dabei wird das Thema vor allem unter dem Gesichtspunkt der Unternehmenspolitik erörtert, aber zugleich die Rolle anerkannt, die derartige Finanzierungen bei der Förderung unternehmerischer Initiative als Element der sozialen Eingliederung spielen.

An den Hauptaktivitäten im Mikrokreditbereich sind im Allgemeinen Banken als Kreditgeber für institutionelle Kunden oder Kleinstunternehmen beteiligt.

Den rechtlichen Rahmen ihrer Tätigkeit bilden die europäische Bankenrichtlinie¹⁴ sowie die innerstaatlichen Rechtsvorschriften für Kreditinstitute. Ein Kreditinstitut, gemeinhin als Bank bezeichnet, ist ein Unternehmen, dessen Tätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegenzunehmen und Kredite für eigene Rechnung zu gewähren.

Darüber hinaus bestehen in acht Mitgliedstaaten staatliche Förderbanken, die der staatlichen Aufsicht unterliegen oder eine besondere aufsichtsrechtliche Behandlung erfahren¹⁵ und die speziell als Geldgeber für institutionelle Kunden¹⁶ fungieren, die direkt mit Kleinstunternehmen in Kontakt traten.

In manchen Ländern werden Mikrokredite an Kleinunternehmer von privatrechtlichen Mikrofinanzinstituten vergeben, die in der Regel den Kriterien der Richtlinie über den Verbraucherkredit entsprechen. Wie die Kreditinstitute werden diese Mikrofinanzinstitute nach kaufmännischen Gesichtspunkten betrieben und orientieren sich an einem nachhaltigen Geschäftsmodell.

In einigen MS (Frankreich, Vereinigtes Königreich) und BL sind auch Mikrokredite von Bedeutung, die von NRO in erster Linie zum Zwecke der sozialen Eingliederung vergeben werden¹⁷. In Abhängigkeit von den jeweiligen Rechtsvorschriften und Traditionen besteht ein unterschiedlicher rechtlicher Rahmen: Organisationen ohne Erwerbszweck (Frankreich), gemeinnützige Einrichtungen oder gemeinwirtschaftliche Unternehmen (Vereinigtes Königreich).

Neben den Mikrokreditgebern erhalten auch wichtige Akteure in ihrem Umfeld die gebührende Aufmerksamkeit:

- Bürgschaftsprogramme, darunter Garantiegemeinschaften, erleichtern den Zugang zu Mikrokrediten.
- Anbieter von unterstützenden Maßnahmen erbringen nichtfinanzielle Dienstleistungen (Betreuung, Schulung...).

Personal- oder Verbraucherkredite werden hier nicht berücksichtigt, wenngleich es sich bei Aktivitäten, die unter „persönliche Kleinkredite“ firmieren, eigentlich in vielen Fällen um Mikrokredite an Kleinstunternehmen und Selbständige handelt. Abgesehen von Angaben aus neueren Veröffentlichungen liegen keine echten Statistiken vor.

Die Mikrokreditvergabe außerhalb der EU¹⁸ und der BL¹⁹ ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

¹⁴ 2000/12/EG vom 20. Mai 2000, ABl. L 126 26. Mai 2000.

¹⁵ Beispielsweise gilt das Bankenrecht grundsätzlich nicht für Finnvera.

¹⁶ Einige Förderbanken vergeben direkt Finanzmittel an Kleinstunternehmen: Finnvera, Fonds de Participation...

¹⁷ Förderbanken wie der Fonds de Participation und ICO bieten gleichfalls Produkte an, die konkreten Zielsetzungen der sozialen Eingliederung dienen.

¹⁸ Mitteilung der Kommission „Mikrofinanzierung und Armutsbekämpfung“, Mai 1998, KOM(98)527.

¹⁹ Siehe www.cgap.org

2.3 Die Wichtigsten europäischen Mikrokreditprogramme und Initiativen

Auf europäischer Ebene laufen seit 5 Jahren im Wesentlichen zwei Programme für KMU.

Seit 1998 übernimmt die Union Rückbürgschaften. Im Rahmen des Mehrjahresprogramms (MJP) für Unternehmen und unternehmerische Initiative, insbesondere die KMU (2001-2005), gibt es eine KMU-Bürgschaftsfazilität mit einer speziellen Bürgschaftsregelung für Mikrokredite.

Zusätzlich hat sich im Rahmen des Erweiterungsprozesses die KMU-Finanzierungsfazilität (PHARE) als wichtigstes Programm zur Erleichterung des Zugangs mittelständischer Betriebe zu Finanzmitteln in den BL erwiesen.

Seit dem letzten Jahrzehnt unterstützen die MS die Bereitstellung von Mikrodarlehen durch Finanzinstitute. Die Regierungen der MS können Einfluss auf die Entwicklung nehmen, indem sie günstige Rahmenbedingungen für Mikrofinanzierungen schaffen, direkte finanzielle Unterstützung gewähren und/oder angemessene Sozialschutzregelungen für Kleinstunternehmen und speziell Neugründungen treffen.

Dementsprechend handelt es sich bei einigen der nachstehend beschriebenen Regelungen um direkte Finanzhilfen, während andere dem allgemein günstigen Umfeld zuzuordnen sind.

In Abhängigkeit von den jeweiligen Traditionen und der landesüblichen Praxis sind in den letzten zehn Jahren eine Reihe nationaler Maßnahmen angelaufen. Beim schwedischen Programm ALMI (Mikrodarlehen) und beim belgischen Fonds de Participation²⁰ (nachrangige Darlehen) wurde 1992 mit der Vergabe von Mikrokrediten begonnen, beim spanischen Programm ICO (Darlehen an KMU) und beim finnischen Programm Finnvera²¹ (Mikrodarlehen; Kredite an Existenzgründerinnen) 1995 bzw. 1996-97.

Im Zeitraum 1998-2000 leiteten auch andere MS Maßnahmen ein, insbesondere Frankreich (*Prêt à la Création d'Entreprise von der BDPME*), Deutschland (Startgeld und Mikrodarlehen durch die KfW) und das Vereinigte Königreich.

Die nationalen Regelungen weisen häufig Gemeinsamkeiten auf: Maßnahmen, um die Bereitstellung von Finanzmitteln an institutionelle Kunden zu fördern; Einschaltung einer Hausbank („retail operator“), die den Kredit an die Kleinstunternehmen vergibt. Im genannten Zeitraum sind verschiedene Regelungen angelaufen: gestaffelte Kreditvergabe; teilweise Risikoübernahme; Steuervergünstigungen.

Die nationalen Regelungen berücksichtigen, dass ein nationaler Anbieter von Finanzprodukten im Normalfall nicht so günstige Voraussetzungen für die Herstellung effektiver Geschäftsbeziehungen zu Kleinstunternehmen besitzt wie ein Anbieter auf lokaler oder regionaler Ebene. Wenn für die Mikrofinanzierung staatliche Förderbanken zur Verfügung stehen, fungieren diese im System als Anbieter und die Hausbanken als Vertriebsstellen gegenüber den Kleinunternehmen.

²⁰ Der Fonds de Participation (FdP) wurde 1984 ins Leben gerufen. Seit dem Juli 1992 hat er kraft Gesetzes die Stellung einer gewinnorientierten autonomen Körperschaft. In dem entsprechenden Gesetz von 1992 werden die anzubietenden Produkte beschrieben, darunter auch die für Arbeitslose geltenden Zinssätze. Der FdP kann Darlehen direkt an die Kreditnehmer ausreichen. www.fonds.org

²¹ FINNVERA in Finnland ist ein besonderer Fall. Bei Mikrodarlehen geht der Kredit direkt an den Kreditnehmer. Nur im Fall von Risikoübernahme ist eine ortsansässige Bank involviert.

Diese Regelungen haben den Vorteil, dass sowohl die Förderbanken als auch die Privatbanken der staatlichen Kontrolle oder der Bankenaufsicht unterworfen sind. Dadurch ist die Gefahr von Misswirtschaft und Unregelmäßigkeiten begrenzt. Zudem unterliegen die entsprechenden Aktivitäten den EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen und den EU-Wettbewerbsregeln.

Bei den in jüngster Zeit in Angriff genommenen Maßnahmen handelt es sich um groß angelegte Programme mit bedeutenden Auswirkungen auf das Gründungsgeschehen. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei einer raschen Bearbeitung der Anträge, aber auch der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an die Hausbanken („retailers“). Für die Wettbewerbsfähigkeit von Kleinstunternehmen ist eine zügige Abwicklung von großer Bedeutung.

Im Hinblick auf günstige Rahmenbedingungen für die Mikrokreditvergabe bietet das Vereinigte Königreich eine interessante Regelung in Form steuerlicher Anreize an. Dabei geht es nicht um direkte Finanzhilfen der Zentralregierung, sondern um die Schaffung eines allgemeinen Umfelds, das die Vergabe von Mikrokrediten an benachteiligte Kommunen durch eine verbesserte finanzielle Ausstattung der vergebenden Banken begünstigt.

Kleinstunternehmen werden von Kreditgebern als stark risikobehaftet eingeschätzt²² und können vielfach keine ausreichenden Sicherheiten stellen. Zur Risikoteilung kann ein staatliches oder privates Bürgschaftsprogramm bzw. eine Garantiegemeinschaft herangezogen werden.

Derartige Programme sind aber im Allgemeinen nicht ausschließlich für Mikrokredite oder Kleinunternehmer bestimmt. Je nach Ausgestaltung stehen sie allen KMU, einer bestimmten Branche oder Sparte bzw. bei Garantiegemeinschaften nur den Mitgliedern offen. In vielen Mitgliedstaaten stehen finanzstarke Bürgschaftsprogramme zur Verfügung. Neben nationalen Bürgschaftsprogrammen spielen auch Garantiegemeinschaften²³ im Bereich der Mikrofinanzierung eine wesentliche Rolle. Im Regelfall handelt es sich bei einer Garantiegemeinschaft um eine von Kleinunternehmern gegründete private Vereinigung oder Organisation (CONFIDI in Italien, SOCAMA in Frankreich).

2.4 Klassische und neue Anbieter von Mikrokrediten

Die Mikrofinanzierung ist kein neuartiges Problem. Vielmehr wurden bereits im 19. Jahrhundert Sparkassen und Genossenschaftsbanken teilweise mit dem Ziel gegründet, Lösungen wie Mikrokredite anzubieten. In Frankreich und Spanien sind Sparkassen²⁴ und Genossenschaftsbanken Partnerschaften mit gemeinnützigen Einrichtungen eingegangen, die Unterstützungsdienste für Unternehmen anbieten und ihre Kunden an die betreffenden Kreditinstitute verweisen.

Eine kleine Zahl von Genossenschaftsbanken (Credit Unions)²⁵ im Vereinigten Königreich hat spezielle Programme für Mitglieder aufgelegt, die eine Unternehmensfinanzierung benötigen.

Genossenschaftsbanken und GmbHs (Fundusz Mikro Ltd.) sind auch in den neuen MS, so beispielsweise Polen, als auch in den BL anzutreffen. Gemessen am BIP ist das Kreditvolumen

²² Es gibt mehr als eine Grundlage dafür, dass die Verlustrate für Mikrokreditinstitute wie Fundusz Mikro in Polen und ADIE in Frankreich auf 4.5-6.5% begrenzt ist. CONFIDI in Italien verfügt über eine Verlustrate von 2% in Italien.

²³ AECM, Microcredits, August 2002; www.aecm.be

²⁴ Caixa Catalunya und Fundacio Un Sol Mon: siehe www.unsolmon.org

²⁵ Credit Unions sind Mitglieder der European Association of Co-operative Banks: www.gebc.org. Sparkassen gehören der European Group of Savings Banks an: www.savings-banks.com.

in diesen Ländern deutlich geringer als in den Mitgliedstaaten²⁶. Das Gesamtangebot an Darlehen ist mit Ausnahme Maltas und Zyperns recht niedrig, weil die Banken Darlehen vielfach nur mit hoher Verzinsung anbieten und Sicherheiten verlangen, die bisweilen die Kreditsumme übersteigen. Immerhin sind in diesem Marktsegment einige mitteleuropäische Mikrofinanzinstitute sehr aktiv.²⁷

Die Dynamik der Mikrokreditvergabe durch NRO ist sehr aufschlussreich. NRO verfolgen eine ganze Reihe von Zielen, insbesondere die soziale Eingliederung. Die Gewährung von Mikrokrediten durch NRO für soziale Zwecke ist eine Entwicklung, die vor allem für das Vereinigte Königreich von Bedeutung ist (Community Development Finance Institutions – CDFI), für die übrige EU nicht in gleichem Maße. Als Gründe lassen sich mehrere Faktoren anführen: die weitgehende Deregulierung der Finanzdienstleistungen; die geringen Kosten für die Bereitstellung einer solchen Dienstleistung; das geringe Interesse der Banken an einem Engagement in diesem Marktsegment; hohe Flexibilität; Entstehung neuer Technologien. Allerdings offerieren diese Mikrofinanzinstitute²⁸ nur einen Teil des Leistungsangebots von Banken; die Qualität der erbrachten Leistungen ist uneinheitlich; es fehlt an kreditwirtschaftlichem Know-how. Daher wäre es verfrüht, bereits anhand des derzeitigen Erkenntnisstands allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen.

Seit fünfzehn Jahren ist in der EU vor allem die Entstehung und Entwicklung zweier NRO zu beobachten, die sich die Förderung von Kleinstunternehmen unter sozial ausgegrenzten Personengruppen wie Arbeitslosen auf ihre Fahnen geschrieben haben: die ADIE in Frankreich und der Prince's Trust im Vereinigten Königreich. Sie wenden sich an selbständige Unternehmer und Existenzgründer am unteren Ende der Skala. Bei den von NRO bereitgestellten Mikrokrediten handelt es sich in erster Linie um ein Mittel zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Man will nichtbankfähige Kleinstunternehmen erreichen und ihnen zunächst einmal Kreditwürdigkeit verleihen, was die Voraussetzung für ihre Bankfähigkeit ist. Wir haben es hier eher mit einem Modell für eine aktive Sozialpolitik als mit einem Instrument der Unternehmenspolitik zu tun.

²⁶ Nach Angaben der EZB (2000): Der EU-Durchschnitt liegt bei 135 % des BIP, während sich die Bandbreite in den BL zwischen 20 % und 70 % bewegt (Ausnahmen bilden Malta und Zypern); IWF und S&P Dezember 2002: 105 % für die MS und 39 % für die BL.

²⁷ *The state of microfinance in CEC and NIS*, Sarah Forster, Seth Greene und Justyna Pytkowska, Micro Finance Center, mit Unterstützung der CGAP Regional Reviews, 151 S., 2003, Washington D.C., USA.

²⁸ Sie werden jetzt von einer Vereinigung (Community Development Finance Association – CDFA) vertreten: www.cdfa.org.uk.

3 UNTERSTÜTZUNGSDIENSTE FÜR UNTERNEHMEN

Bei Unterstützungsdiensten für Unternehmen handelt es sich um nichtfinanzielle Dienstleistungen wie Schulung, technische Hilfe, Betreuung und Beratung. Derartige Leistungen tragen maßgeblich zur Erhöhung der Rentabilität und Lebensdauer von Unternehmen bei. In der Regel werden sie zum Teil mit öffentlichen Mitteln gefördert.

Neben den finanziellen Dienstleistungen (Kreditvergabe), bieten nahezu alle Mitgliedstaaten auch nichtfinanzielle Unterstützungsleistungen für Unternehmen²⁹, doch werden diese nicht mit der gleichen Intensität in Anspruch genommen.

Die positiven Auswirkungen auf die Überlebenschancen von Neugründungen hängen von mehreren Faktoren ab³⁰: Koordinierung mit Finanzierungsmöglichkeiten, Hilfestellung bei der Erarbeitung eines Unternehmenskonzepts, Betreuung, Schulung, richtige Preisgestaltung. Wenn bestimmte Faktoren nicht gegeben sind, verringern sich die Überlebenschancen des neu gegründeten Unternehmens.

Laut der ad-hoc Sachverständigengruppe, sollte eine strategische Annäherung für die staatliche Finanzierung, die zu den Geschäft Beistandsservices bereitgestellt wird, definiert werden um sicherzugehen, dass sie gut mit anderen Leistungen, wie der Bereitstellung von Finanzmitteln, koordiniert wird, insbesondere auf regionaler Ebene.

Es muss auch sichergestellt sein, dass die unterstützenden Einrichtungen über die erforderlichen personellen und materiellen Voraussetzungen für ein erstklassiges Leistungsangebot verfügen. Insbesondere die Ausstattung mit Informationstechnik sollte jeweils auf dem neuesten Stand sein.

Eine regelmäßige Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz des Leistungsangebots für Unternehmen sollte zu einem festen Bestandteil der Wirtschaftsförderkultur werden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können den Anbietern von Unterstützungsleistungen und der Politik dabei helfen, die Qualität, Gestaltung und Kosteneffektivität des Angebots kontinuierlich zu verbessern.

Neben Bewertungsaspekten sind eine abgestimmte Preisgestaltung für die verschiedenen Kategorien von Unterstützungsmaßnahmen und eine klare Konzeption für das Verhältnis zwischen öffentlicher und privater Förderung erforderlich.

Allgemein gilt, dass bei intensiverer Unterstützung die Überlebensquote von Neugründungen nach 5 Jahren höher ausfällt. Im Großen und Ganzen ist für die Unterstützungsdienste eine spezielle Einrichtung wie eine Industrie- und Handelskammer zuständig und für die finanziellen Dienstleistungen ein Finanzinstitut. Bisweilen ist das Finanzinstitut bereit, dem Erbringer der Unterstützungsleistungen ein Entgelt zu zahlen.

Im Falle der NRO werden sowohl die finanziellen als auch die nichtfinanziellen Leistungen von einer Stelle angeboten („One-Stop-Shop“). Während dies bei den NRO gang und gäbe ist, lässt sich bei den Banken keine deutlich erkennbare Tendenz zur Erbringung finanzieller und nichtfinanzieller Leistungen aus einer Hand feststellen. Wenn sich die Kreditwirtschaft nicht mit der Mikrofinanzierung befasst, erweitern manche Anbieter von Unterstützungsleistungen ihr Tätigkeitsspektrum um die Finanzierungstätigkeit. Bei einer Zusammenlegung der beiden Tätigkeitsfelder lassen sich theoretisch durch Größenvorteile wirtschaftliche Nutzeffekte erzielen.

²⁹ SEK(2001)1937-28/11/2001 Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: „Erstklassige Unterstützungsdienste für Unternehmen“.

³⁰ Jährliche Erhebungen der schwedischen Einrichtung ALMI; siehe www.almi.se und: www.nutek.se.

4 AKTUELLE TRENDS UND DISKUSSIONEN

4.1 Zugang zu Finanzmitteln

Wer einen Mikrokredit beantragt, hat in erster Linie den Zugang zu Finanzmitteln und in zweiter Linie die anfallenden Kosten im Auge. Konkret betrachtet ist für Kleinunternehmer die Frage, ob sie die wöchentlichen oder monatlichen Tilgungsraten aufbringen können, wichtiger als die Höhe des Zinssatzes. Die wichtigste Triebkraft sind eigentlich die Marktchancen, die sie sich ausrechnen („zur rechten Zeit am rechten Ort“), also die zu erwartende Nachfrage. Insbesondere gilt dies in Zeiten niedriger Inflation und niedriger Basiszinsen. Wenn man Kleinunternehmer nach den größten wirtschaftlichen Hemmnissen für den Ausbau ihrer Geschäftstätigkeit fragt, so wird vor allem der Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten genannt. Für größere Unternehmen, insbesondere solche mittlerer Größe, stellt sich die Lage ganz anders dar.

Die Verzinsung wird aber zu einer entscheidenden Frage, wenn das Unternehmen aufgrund eines Konjunkturereinbruchs oder wegen unvorhersehbarer Ereignisse einen Überziehungskredit benötigt. In diesem Falle kann sich der Zinssatz als starke Belastung erweisen, weil das Unternehmen ohnehin schon mit Absatzproblemen zu kämpfen hat und zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt auf die Unterstützung des Kreditinstituts angewiesen ist.

Unter derartigen Umständen sind die Verzinsung und der Zugang zu Finanzmitteln zwei Seiten einer Medaille. Folglich sind neben der Kreditvergabe weitere Leistungen erforderlich, um unvorhersehbare Ereignisse möglichst einzukalkulieren und seitens der Kreditnehmer eine optimale Risikobewertung und ein wirksames Risikomanagement zu gewährleisten.

Wenn ein Mikrokredit die einzige externe Finanzierungsmöglichkeit darstellt, handelt es sich in der Regel um eine „einmalige Chance“, was die Bedeutung einer intensiven Unterstützung in der Anfangsphase unterstreicht. Gelingt es dem Jungunternehmer, seine Fähigkeit zur Bedienung einer externen Schuld unter Beweis zu stellen, erwirbt er allmählich Kreditwürdigkeit, wodurch sich die Möglichkeiten verbessern, in Zukunft weitere Finanzmittel zu erhalten, denn ohne Erfolgsnachweis dürfte sich kaum eine „zweite Chance“ für die Beschaffung externer Finanzmittel eröffnen.

4.2 Zinsgünstige Produkte

In mehreren europäischen Ländern ist es nach wie vor üblich, zinsverbilligte oder gar zinsfreie Darlehen zu vergeben. Nach verschiedenen Darstellungen sind aber zinsgünstige Darlehen privater Anbieter von Mikrokrediten nur bedingt von Nutzen³¹, sodass der Ausbau solcher Finanzierungsmodelle nicht gefördert werden sollte. Private Finanzierungen dieser Art können sich nicht selbst tragen und sind auf staatliche Subventionen angewiesen.

Die Praxis der Mikrokreditvergabe in Europa reicht von nichtrückzahlbaren Zuschüssen bis zu kostendeckend gestalteten Produkten. So bietet Finnvera mit staatlicher Unterstützung eine Verzinsung, die unter dem marktüblichen Satz liegt. Über diesen Betrag hinaus erfolgt die Finanzierung auf der Basis von Preisen, die auf einer Risikobewertung beruhen.

Die Rentabilität gehört zu den obersten Grundsätzen eines Mikrokreditfonds. Eine Möglichkeit zur Erreichung dieses Ziels besteht darin, höhere als die marktüblichen Zinsen zu berechnen. Ein erhöhter Zinssatz ist vertretbar, wenn ein erhöhtes Risiko besteht. Beispielsweise kann die Verzinsung eines nachrangigen Darlehens, bei dem der Kleinunternehmer keinerlei

³¹ *The State of Community Development Finance 2001*, von Sam Collins, Thomas Fisher, Ed Mayo, Andy Mullineux und Danyal Sattar, NEF, Juli 2001, 48 S., Birmingham, UK. Siehe S. 27.

Sicherheiten stellt, höher ausfallen als bei einem marktüblichen Kredit, damit alle Risiken abgedeckt werden.³²

Ein weiterer Grund für eine höhere Verzinsung ist das mit der Laufzeit verbundene Risiko. Statistisch gesehen haben 50 % aller Neugründungen nicht mehr als fünf Jahre Bestand.

Aber manchmal ist die Erklärung ganz einfach. Für einen Mikrokredit können hohe Zinsen verlangt werden, weil der Antragsteller sonst vor der „Wahl steht, entweder noch höhere Zinsen zu zahlen, etwa wenn er sich das Geld über inoffizielle Kanäle beschafft, oder überhaupt keinen Kredit aufzunehmen“³³. Besteht jedoch angebotsseitig ein Monopol, ist die hohe Verzinsung möglicherweise ein Zeichen für die mangelnde Effizienz der Kreditwirtschaft. Diesem Problem ist in der Regel mit mehr Wettbewerb beizukommen.³⁴

Einige MS legen zum Schutz der Kreditnehmer eine Zinsobergrenze (Wuchergrenze) fest. Derartige gesetzliche Vorgaben nehmen den Kreditinstituten die Möglichkeit, die Zinsen zur Abdeckung aller Risiken anzuheben und führen zu einem mangelhaften Angebot an Mikrokrediten für Kleinunternehmen, namentlich für innovative Neugründungen, die im Allgemeinen als riskante Unterfangen gelten.

Es muss ohnehin etwas gegen die relativ hohen Verwaltungskosten bei der Mikrofinanzierung unternommen werden. Damit sich das Mikrokreditgeschäft rentiert, muss es eine bestimmte Größenordnung erreichen, denn nur so lässt sich die vermutlich nur geringe Gewinnmarge ausgleichen.

Es kommt aber noch eine andere Möglichkeit in Betracht. Damit sich das Mikrokreditgeschäft vollständig selbst trägt, könnten die zuständigen Stellen in jenen Ländern, in denen der Höchstsatz gesetzlich vorgeschrieben ist, die Wuchergrenze anheben. Die Kreditnehmer könnten dies vermutlich verkraften, da Mikrodarlehen eine kurze Laufzeit haben und die zusätzlichen Kosten pro Monat nicht sehr hoch oder sogar zu vernachlässigen wären.

Abschließend ist jedoch anzumerken, dass die unterschiedlichen Möglichkeiten weiter von den Sachverständigen diskutiert werden.

4.3 Anstreben von Rentabilität

In den MS und in den BL hat sich das Bild vor allem insofern verändert, als in den letzten Jahren eine Reihe größerer Anbieter von Mikrokrediten und Bürgschaften auf den Plan getreten sind.

Die bisher gemachten Erfahrungen besagen vor allem, dass die Anbieter von Mikrofinanzierungen, die sich am Markt orientieren, ihre Rentabilität mit zunehmendem Reifegrad verbessern. Dies könnte darauf hindeuten, dass bei ihnen ein Lernprozess stattfindet und sie die Notwendigkeit erkennen, sich allmählich geeignete Instrumente für das Risikomanagement und die Gestaltung der Betriebsabläufe sowie bessere Marktkenntnisse zu verschaffen.

³² Bei dem unlängst in Großbritannien eingerichteten *Small and Medium Enterprise Venture Capital and Loan Fund* verlangten die Kommissionsdienststellen, im Falle unbesicherter Darlehen einen Aufschlag von 4 % oder mehr über dem jeweiligen britischen Referenzsatz zu berechnen (staatliche Beihilfe Nr. 620/2002).

³³ IMF WP/02/159, a. a. O., S.8.

³⁴ CGAP *Microfinance Consensus Guidelines*, Sept. 2002, 26 S..

Für die Anbieter geht es auch darum, zur Senkung der Fixkosten die Zahl und den Umfang ihrer Kreditgeschäfte auf ein ausreichendes Niveau anzuheben. Eine Richtgröße dabei ist die jährliche Zahl neu vergebener Mikrodarlehen je Kreditsachbearbeiter.

Allerdings deuten die vorliegenden Daten darauf hin, dass die operative Rentabilität nicht sofort erreicht wird und davon abhängt, dass das betreffende Finanzinstitut die Kreditanträge genau prüft und gegebenenfalls auch ablehnt. Es besteht wohl in der Anfangsphase ein erheblicher Bedarf an Kapital und/oder Fördermitteln.

Wie bereits erwähnt, sind Mikrofinanzierungen – gemessen an der Höhe eines Mikrokredits – mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand verbunden. Ein wichtiger Bestandteil sind die Lohnkosten, denn das Mikrokreditgeschäft ist sehr personalintensiv.³⁵

Mit zunehmender Größe des Portfolios nehmen die Kosten allmählich ab. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurden in letzter Zeit verschiedene Formen der Partnerschaft zwischen staatlichen Förderbanken und Banken des Retail-Sektors sowie Anbietern von Unterstützungsdiensten für Unternehmen vereinbart.

4.4 Vernetzung

Neben der zunehmend üblichen Praxis der Anbieter von Mikrokrediten, institutionellen Kunden eine Bearbeitungsgebühr zu zahlen, verdient auch der Aufbau von Netzwerken als Mittel zum Erfahrungsaustausch über Fragen, die mit dem Mikrokreditgeschäft zusammenhängen, besondere Erwähnung.

Dem 1999 ins Leben gerufenen Network of European Financial Institutions (NEFI: www.nefi.be) gehören 10 europäische Finanzinstitute an, die sich nicht speziell auf Mikrokredite konzentrieren. Ihr Aktionsrahmen geht über Mikrokredite hinaus und erstreckt sich auf die gesamte KMU-Förderung. Im Jahre 2002 förderten diese Institute 115 000 KMU mit Darlehen und Bürgschaften in einem Gesamtumfang von über 23 Mrd. EUR.

Im April 2003 wurde ein Netzwerk von EU-Organisationen, die sich speziell mit der Mikrokreditvergabe befassen, aus der Taufe gehoben: European Microfinance Network (EMN), www.european-microfinance.org

In den BL besteht bereits seit 1997 ein Netz von Mikrofinanzinstituten mit unterschiedlichen Rechtsformen: das Microfinance Center³⁶ (MFC: www.mfc.org.pl). Dieses beruht auf dem gleichen Modell wie das EMN.

Alle drei Netzwerke werden bei der von der Europäischen Kommission am 21.-23. September 2004 organisierten Europäischen Mikrokreditkonferenz als Partner fungieren.³⁷

³⁵ Internationaler Währungsfonds, *Microfinance institutions and public policies*, Daniel C. Hardy, Paul Holden, Wassili Prokopenko, S. 7, WP/02/159, Sept. 2002, 36 S..

³⁶ Ende Mai 2004 fand die 7. MFC Jahreskonferenz in Warschau für Mikrofinanzinstitute aus EU und BL statt. Mehr als 450 Teilnehmer nahmen an der Konferenz teil.

³⁷ www.europa.eu.int/Comm/enterprise/events/events.htm

5 LEISTUNGSBEWERTUNG

In manchen Fällen spielt sowohl in den MS als auch in den BL die Zentralregierung eine aktive Rolle, denn sie fördert ein für das Mikrokreditgeschäft günstiges Umfeld durch die Gesetzgebung und die Steuerpolitik, durch den Abbau bürokratischer Hemmnisse, durch die Einschaltung einer staatlichen Förderbank als Kreditgeber des Systems oder durch Übernahme einer zusätzlichen Absicherungsfunktion, etwa bei Bürgschaftsregelungen, und durch die Unterstützung von Einrichtungen, die Unterstützungsleistungen für Unternehmen erbringen.

Auf diese Weise fördern die Zentralregierungen und die Regionalverwaltungen die unternehmerische Initiative und die Gründung neuer Betriebe, und sie bekämpfen damit zugleich die Auswirkungen einer Konjunkturschwäche.

Natürlich sind bei jeder staatlichen Regelung grundsätzlich eventuelle Wettbewerbsverfälschungen und die Vorschriften für staatliche Beihilfen zu beachten. Bei sinnvoller Handhabung dürften sich Steuervergünstigungen für Investoren oder Rückbürgen als wirkungsvolles und effizientes Instrument erweisen.

Nach Ansicht der AECM und der Teilnehmer verschiedener 2002 abgehaltener Konferenzen kann bei einer Bürgschaftsregelung in den MS jeder Euro einer staatlichen Rückbürgschaft 10 EUR an Krediten mobilisieren³⁸, während das Verhältnis in den BL wohl bei etwa 1 zu 6 liegt.

Dazu ist eine Anmerkung vonnöten. Es ist sinnvoll, zwischen dem Mobilisierungseffekt der eigentlichen Bürgschaftsregelung und dem einer etwaigen Rückbürgschaftsregelung zu unterscheiden.

Anhand von jüngeren Beispielen (2001) ermöglicht jeder Euro des von Bürgen bereitgestellten Kapitals einen Darlehensbetrag in Höhe von 7 bis 22 EUR und jeder Euro des von Rückbürgen bereitgestellten Kapitals einen Darlehensbetrag von 22 bis 46 EUR.³⁹

Will man den Erfolg eines Mikrokreditprogramms beurteilen, so sind nach übereinstimmender Ansicht die Überlebensquote der Unternehmen und die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze für die Messung der ökonomischen Wirkung von grundlegender Bedeutung, auch wenn sie bisher nicht systematisch verwendet werden.

Andere Indikatoren wie die Ausfallquote, die Verlustquote, die operative Rentabilität und die finanzielle Rentabilität sind wichtige Kennziffern, um festzustellen zu können, inwieweit sich ein Mikrokreditprogramm bereits selbst tragen kann.⁴⁰

Untersuchungen zum Beschäftigungswachstum deuten darauf hin, dass die meisten neuen Arbeitsplätze von einer sehr kleinen Zahl stark expandierender Unternehmen geschaffen werden.⁴¹ Neben der Schaffung eines Arbeitsplatzes für den Unternehmensgründer bewirkt ein Mikrokredit in der Regel nur die Entstehung von weniger als einer weiteren Beschäftigungsmöglichkeit.

³⁸ Quelle: AECM für 2001.

³⁹ Quelle: Ebenda.

⁴⁰ Mikrokredite für Existenzgründer und Kleinstbetriebe: Ausgleich einer Marktlücke
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/index.htm>

⁴¹ Storey D. (1994) Understanding the small business sector, Thompson, London.

Zielgruppe der Mikrokredite in Europa sind vor allem Selbständige oder Firmen, die einschließlich des Gründers 1 oder 2 Personen Arbeit bieten. Die wichtigsten Branchen sind Dienstleistungen für Personen und Unternehmen, Einzelhandel und Handwerk.⁴²

⁴² Erhebung von Finnvera, Stand Januar 2003.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND IDEEN FÜR BETRACHTUNG

6.1 Schlussfolgerungen

1. *Förderung des Unternehmergeistes*

Der Europäische Rat vom März 2003 räumte dem Thema Unternehmergeist hohe Priorität ein und sprach sich dafür aus, der Vergabe von Mikrokrediten besondere Aufmerksamkeit zu schenken. In Europa gibt es zu wenige Unternehmer, und Existenzgründer erhalten vielfach keinen angemessenen Zugang zu externen Finanzmitteln.

Das unzureichende Angebot an Mikrodarlehen ist ein gravierendes Problem, zumal wenn es sich bei den Existenzgründern um Arbeitslose, Frauen oder Angehörige ethnischer Minderheiten handelt. Bei der Förderung von Mikrofinanzierungen geht es daher nicht nur um unternehmerische Initiative und Wirtschaftswachstum, sondern auch um soziale Eingliederung.

2. *Marktlücke*

Da die Banken die Vergabe von Mikrokrediten aufgrund der hohen Ausfallquote und der hohen Bearbeitungskosten bei Darlehen unter 25.000 EUR vielfach als riskant und unrentabel ansehen, besteht eine auf Informationsasymmetrie beruhende Marktlücke. Diese Marktlücke wird durch mehrere Erhebungen bestätigt, aus denen hervorgeht, dass Kleinunternehmer die mangelnden Finanzierungsmöglichkeiten als wesentliches Hindernis für die Gründung von Kleinbetrieben, aber auch für den Ausbau von Unternehmen ansehen.

3. *Staatliche Förderung*

Um diese Marktlücke wenigstens teilweise auszugleichen, stehen daher in allen MS und in der Mehrzahl der BL öffentliche Fördermittel zur Verfügung. Angesichts der nach wie vor bestehenden Angebotslücke sind aber zusätzliche Maßnahmen relevant. Die öffentliche Förderung kann über günstige Rahmenbedingungen und Steuervergünstigungen für Investoren, die Hausbanken („Retailers“) Mittel für Mikrokredite zur Verfügung stellen, erfolgen.

Möglich ist auch die Bereitstellung von Mitteln für spezialisierte Kreditgeber, die Teilung des Risikos mit spezialisierten Garantiegemeinschaften und/oder die Förderung von Unterstützungsdiensten für Unternehmen.

4. *Staatliche Förderbanken*

In mehreren Ländern spielen angesichts der erforderlichen öffentlichen Unterstützung der Mikrokreditvergabe die staatlichen Förderbanken eine aktive Rolle und erweisen sich auch weiterhin als leistungsfähiges und effektives Instrument zur Übernahme eines Teils der Kreditfinanzierung und/oder Bürgschaften, namentlich bei Aktionen größeren Umfangs. Sie stellen vielfach Mittel für die Hausbanken bereit, die dann den Vertrieb gegenüber den Endkreditnehmern übernehmen. In manchen Ländern werden als Finanzhilfen sowohl Kredite als auch Bürgschaften gewährt; in anderen wiederum werden Mikrodarlehen ohne Sicherheitsleistung seitens des Unternehmers vergeben.

Auf Gemeinschaftsebene bietet das Mehrjahresprogramm (MJP) für Unternehmen und unternehmerische Initiative, insbesondere für die KMU (2001-2005), eine vom Europäischen Investmentfonds verwaltete Bürgschaftsregelung für Mikrokredite, die als wichtiges Instrument zur Risikoteilung gilt und Anbieter von Mikrofinanzierungen in die Lage versetzt, mehr Mikrokredite zu vergeben.

5. *Bürgschaftsprogramme*

Bürgschaftsprogramme (Co- und Rückbürgschaften) erleichtern den Kreditinstituten die Bereitstellung von Mikrokrediten, dann dadurch verringern sich Risiko und Kapitalbedarf.

6. *Klassische und neue Anbieter von Mikrokrediten*

Mikrokredite werden seit dem 19. Jahrhundert hauptsächlich von Sparkassen und Genossenschaftsbanken gewährt. Allerdings decken die von den Banken vergebenen Kredite vielfach nicht den Bedarf. Deshalb sind in den letzten Jahrzehnten neue, private Anbieter von Mikrofinanzierungen auf den Plan getreten, vor allem in den BL, aber auch in einigen MS wie Frankreich, Spanien und Großbritannien. In Abhängigkeit von den nationalen Rechtsvorschriften handelt es sich dabei um Kapitalgesellschaften, Mikrofinanzinstitute, Stiftungen oder gemeinnützige Organisationen, die dem Gründungsgeschehen starken Auftrieb geben.

7. *Verzinsungspolitik privater Anbieter von Mikrokrediten*

Durch die in mehreren MS praktizierte Vergabe zinsverbilligter Darlehen sind private Anbieter von Mikrofinanzierungen außerstande, sich selbst zu tragen, und folglich auf öffentliche Subventionen angewiesen. Vor allem angesichts der geringen Inflation und der niedrigen Leitzinsen der Europäischen Zentralbank ist ein solcher Ansatz daher nur bedingt brauchbar. Ein marktorientiertes Vorgehen hingegen eröffnet die Möglichkeit, dass schrittweise alle Kosten abgedeckt werden und das private Mikrokreditgeschäft (möglichst rasch) auf eigenen Füßen steht.

In diesem Zusammenhang hindert die in einigen MS vorgegebene Wuchergrenze die Finanzinstitute daran, Mikrokredite an stark risikobehaftete Existenzgründer zu gewähren, und stellt ein Hemmnis für unternehmerische Initiative und das Streben nach Nachhaltigkeit bei der privaten Mikrofinanzierung dar. Die entscheidende Frage für Existenzgründer und Jungunternehmer ist weiterhin der Zugang zu Finanzmitteln und nicht die Verzinsung.

8. *Unterstützungsleistungen für Unternehmen*

Neben Mikrodarlehen ist die Erbringung von nichtfinanziellen Leistungen, insbesondere Betreuungsleistungen, erforderlich, um die Überlebenschancen von Neugründungen und Kleinunternehmen zu verbessern.

6.2 Ideen für Betrachtung

6.2.1 *Ausbau der europaweiten und nationalen Partnerschaften im Mikrofinanzierungsbereich*

Auf der Gemeinschaftsebene werden drei Ideen betrachtet:

1. die Mittel für die mit den vorhandenen Finanzierungsinstrumenten des MJP geförderte KMU-Bürgschaftsfazilität aufzustocken, die in erster Linie Existenzgründern und Kleinstunternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitern zugute kommt;
2. die EBWE und den ESF dazu anzuhalten, die Mikrokreditvergabe auf der Basis effektiver Methoden zu fördern, namentlich in den BL;
3. die Mikrokreditvergabe durch Veranstaltungen wie beispielsweise europäische Konferenzen zu fördern.

6.2.2 Rahmenbedingungen und staatliche Förderung

Auf dem nationalen Niveau sind drei weiteren Ideen zu betrachten:

1. das rechtliche Umfeld zu verbessern und günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Gegebenenfalls sollten die Auswirkungen der Wuchergrenze auf einzelne Unternehmenskategorien untersucht werden;
2. ein sich selbst tragendes Mikrokreditgeschäft als wesentliches Ziel zu verfolgen. Die Intensität der staatlichen Förderung sollte degressiv angelegt sein, sich an den erreichten Ergebnissen orientieren und den Erfordernissen der Zielgruppe angepasst sein. Die operative Rentabilität des Mikrokreditprogramms sollte bewertet werden, regelmäßige Fortschritte aufweisen und einen von der staatlichen Stelle und dem Mikrokreditanbieter vereinbarten Zeitplan einhalten;
3. die Zusammenarbeit von Mikrofinanzinstituten und Anbietern von Unterstützungsleistungen für Unternehmen auszubauen sowie gegenseitige technische Hilfe und Schulungsmaßnahmen zur Mikrokreditvergabe unter den Förderbanken ins Auge zu fassen;

6.2.3 Einschätzung der Leistung und Führungsqualität von Mikrokreditanbietern

Betreffend Mikrokreditinstitutionen, die Ideen die betrachtet werden, stehen im Zusammenhang mit technischen Aspekten:

1. ihre Leistung durch ständige Kontrollen mit klaren Zielvorgaben und Zeitplänen zu überprüfen und periodische externe Bewertungen des Mikrokreditprogramms, die auf anerkannten Indikatoren beruhen, publik zu machen;⁴³
2. einen Meinungsaustausch zur Qualität der Kreditentscheidungen und zur Zweckmäßigkeit der Rücklagenpolitik zu führen sowie die Transparenz zu erhöhen, insbesondere durch verstärkte Berichterstattung und eine möglichst einheitliche Auslegung der Begriffe überfälliger Kredit, notleidender Kredit und Kreditausfall. Bisweilen gibt es auch Unterschiede in der Rückstellungs- und Abschreibep Praxis. Um aussagefähige Vergleiche zu ermöglichen, wäre eine stärkere Offenlegung der entsprechenden Angaben angebracht.

⁴³ Indikatoren wie die Ausfallquote, die Verlustquote, die Intensität der staatlichen Förderung, die operative Rentabilität, die finanzielle Rentabilität, die Überlebensquote von Kleinstunternehmen, die Anzahl der Begünstigten, die durchschnittliche Kreditsumme und die Zahl der mit Kleinstkrediten geschaffenen Arbeitsplätze sind wertvolle Anhaltspunkte zur Beurteilung des Erfolgs eines Kleinstkreditprogramms.