

## Zusammenfassung

Die für aus Mitteln der EU-Strukturfonds kofinanzierte Finanzinstrumente (FI) obligatorische Ex-ante Bewertung ist ein Planungsinstrument zur evidenzbasierten Ermittlung der notwendigen Fördervoraussetzungen und -bedingungen. Grundlage ist Art. 37 AVO, der die Bewertung in sieben Schritten vorschreibt. Die Ziele sind:

- Analyse der Marktschwächen und suboptimalen Investitionssituationen um daraus die bedarfsgerechte Finanzausstattung des FI abzuleiten
- Bewertung von Mehrwert und Kohärenz
- Schätzung des Hebeleffekts und der Multiplikatorwirkung
- Bewertung bisheriger Erfahrungen und Ergebnisse mit Vorläuferprogrammen oder vergleichbaren FI
- Bewertung der vorgeschlagenen Investitionsstrategie im Vergleich zu alternativen Implementierungsformen
- Spezifizierung des erwarteten Beitrags zur Zielerreichung
- Definition von Kriterien für die Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante Bewertung

Gegenstand der Ex-ante Bewertung ist der Mikromezzaninfonds-Deutschland, der durch die Bundesregierung (BMWi) in der vergangenen Förderperiode aufgelegt wurde und in der Förderperiode 2014 – 2020 fortgeführt werden soll. Als Ergebnis der Analysen kann festgehalten werden, dass das geplante FI:

- die sinnvolle Fortführung eines zielgerichteten Förderprogramms ist,
- ein effektives Instrument zur Verringerung von Marktschwächen im Bereich des Angebots kleinvolumiger eigenkapitalähnlicher Finanzierungen darstellt,
- geeignet ist, die Eigenkapitalausstattung von Gründungen und kleinen Unternehmen und damit deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

### **Analyse der Marktschwächen und suboptimalen Investitionssituationen**

Das Gründungsgeschehen in Deutschland ist seit 2012 von einem negativen Saldo aus Existenzgründungen und Liquidationen geprägt. Die Anzahl der Vollerwerbsgründer lag 2013 auf einem historischen Tiefstand. Nachholbedarf besteht vornehmlich bei Vollerwerbsgründungen von Frauen, deren Anteil mit nur einem Drittel deutlich unterrepräsentiert ist und bei Gründungen von Migranten oder Arbeitslosen, die mit besonderen Schwierigkeiten beim Weg in die Existenzgründung konfrontiert sind. Insgesamt stellt sich die Bestandsentwicklung von KMU in Deutschland stabil dar. Kleinste Unternehmen weisen allerdings einen Rückgang der Eigenkapital-

quote auf, der mit einer Erhöhung der Krisenanfälligkeit einhergeht.

Das geplante FI adressiert die typischen Marktschwächen im Finanzierungszugang von Gründungen und kleinen Unternehmen. Als eigenkapitalähnliches Instrument soll es die Eigenkapitalausstattung von nicht-bankfähigen Unternehmen verbessern und damit den zukünftigen Zugang zu regulären Finanzierungsangeboten ermöglichen. Insbesondere sollen die spezifischen Zielgruppen Frauen, Migranten und Gründer aus der Arbeitslosigkeit erreicht werden.

Die Analyse der Marktschwächen folgt dem von der Kommission der Europäischen Union vorgeschlagenen Vorgehen. Dem am Markt vorhandenen Angebot an entsprechenden Finanzierungen wird die potentielle Nachfrage gegenüber gestellt und somit die Finanzierungslücke quantifiziert. Dabei wird beurteilt, inwieweit die hergeleitete Lücke eine Folge von Marktschwächen ist (auf Grund von z.B. fehlender Sicherheiten, Discouraged Borrower Effect, hohe Transaktionskosten, zu hoher Risikosensitivität der Banken) oder auf eine fehlende wirtschaftliche Tragfähigkeit der Vorhaben zurück zu führen ist. Auf Basis einer groben Schätzung anhand der Expertenaussagen kann für beide Zielgruppen (Gründungen und bestehende Kleinunternehmen) ein Anteil von ca. 50% auf Marktschwächen zurück geführt werden.

Da Mikromezzaninkapital häufig als Substitut für Fremdfinanzierungen genutzt wird, bezieht die Ex-ante Bewertung in der Berechnung von Angebot und Nachfrage an Finanzierungen sämtliche externe Mittel mit ein. Für die Schätzung der nicht-befriedigten Nachfrage nach Gründungsfinanzierung wird wesentlich auf Daten des KfW-Gründungsmonitors zurückgegriffen. Auf Basis der Gründer, die sich Kreditrationalisierungen ausgesetzt sehen (21%) und des durchschnittlich eingesetzten Kapitals von 22.500 EUR lässt sich eine jährliche Lücke in der Gründungsfinanzierung von 200-300 Mio. EUR ableiten. Im Bereich der Finanzierung bestehender KMU entfällt gemäß KfW-Mittelstandspanel 26% des gesamten ursprünglich geplanten Kreditfinanzierungsbedarfs von KMU in Deutschland auf die für den Mikromezzaninfonds relevante Zielgruppe. Berücksichtigt man nur den Anteil, der nicht über Kreditfinanzierungen gedeckt wurde (22,5 Mrd. EUR) entspricht dies ca. 5,9 Mrd. EUR jährlich. Der Anteil der Unternehmen mit Finanzierungsschwierigkeiten beträgt 17% und 50% der Vorhaben können als wirtschaftlich tragfähig eingestuft werden. Dadurch ergibt sich eine jährliche Lücke in der Mittelstandsfinanzierung von ca. 500 Mio. EUR jährlich. Die Lücke bei Finanzierungen, die durch eigenkapitalähnliche Instrumente adressiert werden kann, wird damit insgesamt auf ca. 700-800 Mio. EUR jährlich geschätzt.

Zwar wird das geplante FI mit einer deutlich geringeren Kapitalisierung ausgestattet sein. Da Mikromezzaninkapital relativ unbekannt ist und nur selten aktiv am Markt nachgefragt wird, kann die vorgesehene Kapitalausstattung dennoch als angemessen bewertet werden. Insgesamt schätzt die Ex-ante Bewertung - auch auf Grundlage des Nachfragevolumens in der laufenden Förderperiode - dennoch, dass ein deutlich höheres Nachfragepotenzial vorhanden ist.

## **Mehrwert und Kohärenz des Mikromezzaninfonds-Deutschland**

Der grundsätzliche Mehrwert des Instruments kann als gegeben festgestellt werden, da es das Finanzierungsangebot für die Zielgruppe erweitert und somit einen Beitrag zur Reduzierung der identifizierten Finanzierungslücke leistet. Angesichts des Ausmaßes der konstatierten Marktschwächen kann die Verhältnismäßigkeit der Intervention als gegeben gewertet werden.

Der spezifische Mehrwert dieses eigenkapitalähnlichen Instruments ist vor allem gegenüber bestehenden Alternativen zur Förderung der Zielgruppen zu bewerten, etwa durch Zuschüsse oder subventionierte Darlehen. Dabei berücksichtig die Ex-ante Bewertung sowohl qualitative als auch quantitative Komponenten.

Der quantitative Mehrwert ist zum einen im Hebeleffekt zu sehen. Dieser ist gem. Art. 223 VO (EU) Nr. 1268/2012 definiert als „Quotient aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags“. Für den Mikromezzaninfonds-Deutschland wird auf Grundlage der Ko-Finanzierungsstruktur mindestens von einem Hebel von 1,7 ausgegangen. Dieser erhöht sich durch die zusätzlich aktivierten externen Finanzierungsmittel auf einen erwarteten Hebeleffekt von 5,1. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass in der Mehrzahl der Förderfälle Eigenmittel des Fördernehmers aktiviert werden.

Die Subventionsintensität der Mikromezzaninfinanzierungen ist angesichts einer jährlichen Festvergütung von 8% sowie der Möglichkeit einer variablen Gewinnbeteiligung von max. 1,5% als relativ gering einzuschätzen. Angesichts der Förderhöchstgrenze von 50 TEUR fällt das FI unter die Richtwerte der De-minimis Regelung. Überschlägig dürfte der Subventionsanteil der über den Mikromezzaninfonds ausgereichten stillen Beteiligungen unter 5% des gewährten Fördervolumens anzusetzen sein.

Hinsichtlich der Kohärenz stellt die Ex-ante Bewertung fest, dass der Mikromezzaninfonds nahezu überschneidungsfrei mit vorhandenen Instrumenten ist. Insbesondere die niedrigen Finanzierungssummen in Verbindung mit dem im Vergleich zu anderen Förderprogrammen niedrighschwelligem Antragsverfahren reagieren auf Marktschwächen, die andere Instrumente nicht adressieren.

### **Bisherige Erfahrungen**

Der Fördergeber hat aus der vergangenen Förderperiode bereits Erfahrungen mit der Umsetzung des Instruments vorzuweisen. Darüber hinaus untersucht die Ex-ante Bewertung Erfahrungen, die mit vergleichbaren Programmen gemacht wurden.

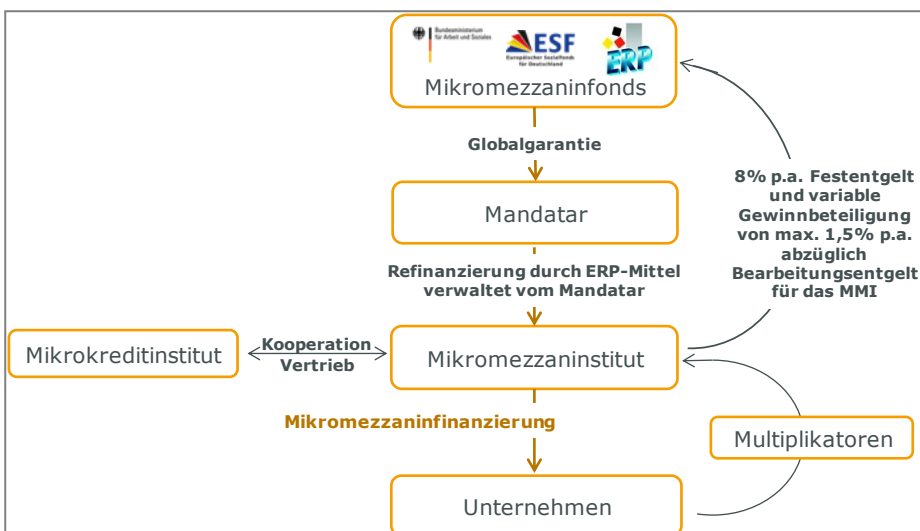
Der Bedarf an einem bundesweiten Mikromezzaninprogramm wird insbesondere durch die hohe Nachfrage nachgewiesen, die das Instrument in der aktuellen Förderperiode erzielt. Diese ist durch die Passgenauigkeit des Produktes induziert, für das die befragten Experten u.a. das schlanke Antragsverfahren über regionale Akteure als ausschlaggebend betrachten. Des Weiteren erreicht das Instrument einen guten Zugang zu den Primärzielgruppen (z.B. von Frauen oder Migrantinnen geführte Unternehmen). Mehr als die Hälfte

der Fördernehmer sind einer der speziellen Zielgruppen zuzurechnen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit dem Mikrokreditfonds Deutschland bereits Erfahrungen in der Umsetzung eines vergleichbaren Förderprogramms gewonnen. Diese sind u.a. in die Anreizsetzung bei der Vergütung und den direkten Zielgruppenzugang beim Mikromezzaninfonds eingeflossen. Auch die langjährigen Erfahrungen mit dem Programm ERP-Kapital für Gründung liefern Hinweise z.B. für die zu erwartenden Ausfallrisiken.

### Investitionsstrategie und ihre Umsetzung

Seit 2013 obliegt der NBank, die das BMWi im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung als Mandatar beauftragte, die Verwaltung des Mikromezzaninfonds. In der neuen Förderperiode soll die Zusammenarbeit fortgeführt werden. Der Zielgruppenzugang soll weiterhin über die jeweils landesweit tätigen Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften (MBGen) sichergestellt werden. Ihnen obliegen alle Arbeiten im Verhältnis zu den Mikromezzaninnehmern, vor allem die Antragsbearbeitung, Begleitung und Abrechnung der Finanzierungen. Überdies sind sie verpflichtet, ein permanentes Monitoring der Mikromezzaninnehmer durchzuführen. Über die obligatorische Einbindung regionaler Multiplikatoren wird der Zielgruppenzugang verbreitert. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Investitionsstrategie:



Quelle: Eigene Darstellung

Durch das geplante FI soll eine breite Zielgruppe von Gründungen und kleinen Unternehmen erreicht werden. Banken sind nicht in den Vergabeprozess eingebunden. Aus Sicht der Ex-ante Bewertung ist dennoch nicht mit Marktverzerrungen zu rechnen, da die Zielgruppen des Mikromezzaninfonds auf Grund von Marktschwächen (noch) nicht bankfähig sind. Die Anwendung des Hausbankenprinzips würde den Zielgruppenzugang unverhältnismäßig einschränken.

Die Bedingungen der vom Fonds an die MBGen zu zahlenden Entgelte berücksichtigen einerseits einen breiten Zielgruppenzugang und andererseits die Notwendigkeit, Ausfallrisiken langfristig mög-

lichst gering zu halten. Die Höhe des Festentgelts (800 EUR) ist für die MBGen nicht kostendeckend, bietet ihnen aber die Chance, sich einen neuen Kundenkreis zu eröffnen. Die Anreizstruktur ist somit positiv zu werten.

### **Beitrag zur Zielerreichung**

Die Förderung über Mikromezzaninkapital ist im ESF-OP des Bundes dem spezifischen Ziel „Unterstützung technologieorientierter Gründungen, Sicherung der Nachhaltigkeit von Gründungen und Arbeitsplätzen“ zugeordnet. Im Ergebnis soll die Förderung einen Beitrag zu diesem Ziel leisten. Die Ex-ante Bewertung beurteilt die vorgesehenen Indikatoren der Outputs, Ergebnisse und Wirkungen und quantifiziert Zielwerte. Folgende Werte sind demnach über die gesamte Förderperiode als realistisch einzuschätzen:

- Etwa 1.550 bis 2.200 Finanzierungen von Unternehmensprojekten und Gründungen
- Davon 600 bis 1.200 Neugründungen
- 3.100 bis 4.400 gesicherte Arbeitsplätze als Bruttoeffekte

Darüber hinaus leistet das FI einen Beitrag zur mittelbaren Wirkung des verbesserten Finanzierungszugangs von Gründungen und kleinen Unternehmen und in der Folge zu Stabilität und Unternehmenswachstum.

Um die positiven Effekte langfristig steuern und bei negativen Entwicklungen frühzeitig eingreifen zu können, empfehlen die Autoren nach Ablauf der ersten Pilotphase Ende 2015 eine Aktualisierung der Ex-ante Bewertung zu prüfen. Dies gilt insbesondere falls sich eine rückläufige Nachfrage oder ein Absinken der Anteile der speziellen Zielgruppen auf weniger als 30% abzeichnen.