EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.7.2013
COM(2013) 562 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Umsetzung des Europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments – 2012

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Umsetzung des Europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments – 2012

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung 4
2. Umsetzung auf Ebene der Mikrokreditanbieter 5
2.1. Abgeschlossene Verträge 5
2.2. Finanzierte Maßnahmen 7
2.3. Bewilligte und abgelehnte Anträge 12
3. Umsetzung auf Ebene der Mikrokreditnehmer 12
3.1. Mikrokreditvolumen und Zahl der Begünstigten 12
3.2. Soziale und beschäftigungsrelevante Auswirkungen der Progress-Mikrofinanzierung 13
3.2.1. Ausrichtung auf benachteiligte Gruppen 13
3.2.2. Kleine Beträge mit großer Wirkung 15
3.3. Branchenspezifische und geografische Verteilung der geförderten Unternehmen 16
4. Komplementarität und Koordinierung mit anderen Instrumenten der Europäischen Union 18
5. Schlussfolgerungen und Ausblick 19

1. EINLEITUNG

Das europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument für Beschäftigung und soziale Eingliederung wurde im März 2010 mit dem Beschluss Nr. 283/2010/EU („Beschluss“) eingerichtet.

Öffentliche und private Einrichtungen, sowohl Banken als auch Nichtbanken, können eine Unterstützung im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung in Form einer Bürgschaft oder eines finanzierten Instruments (Schuldtitel, Risikoteilungs- und Eigenkapitalinstrumente) beantragen. Aus dem Gesamtbudget werden 25 Mio. EUR für Bürgschaften zur Verfügung gestellt, die von der Europäischen Kommission finanziert werden. Die übrigen Mittel entfallen auf finanzierte Instrumente: 75 Mio. EUR werden von der Kommission beigesteuert und 100 Mio. EUR von der Europäischen Investitionsbank (EIB), die sich bereit erklärt hat, den gleichen Betrag wie die Kommission zur Verfügung zu stellen; dies hat bereits die antizipierte Hebelwirkung der Progress-Mikrofinanzierung befördert.[1] Das ursprüngliche Budget von 75 Mio. EUR wurde im Jahr 2010 um 3 Mio. EUR aus einer vorbereitenden Maßnahme des Europäischen Parlaments[2] aufgestockt und im Jahr 2013 um weitere 2 Mio. EUR im Rahmen des globalen Mittelübertragungsverfahrens des Vorjahres. Insgesamt beläuft sich das Budget der Progress-Mikrofinanzierung (für Bürgschaften und finanzierte Instrumente) also auf 205 Mio. EUR. Der Europäische Investitionsfonds (EIF) stellt die Bürgschaften aus und verwaltet die finanzierten Instrumente im Namen der Kommission und der EIB. Ausgewählte Einrichtungen fungieren als Finanzintermediäre, die Mikrokredite von bis zu 25 000 EUR bereitstellen; die meisten haben sich jedoch für niedrigere Höchstbeträge entschieden. Zu den Begünstigten der geförderten Mikrokredite gehören Einzelpersonen und Kleinstunternehmen, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen als benachteiligt gelten und wahrscheinlich kein Darlehen erhalten würden.[3]

Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Umsetzung der Progress-Mikrofinanzierung – über zwei Jahre nach der Einrichtung des Mikrofinanzierungsinstruments. Die meisten Daten des EIF wurden bis zum 30. September 2012 übermittelt. Wo möglich fanden aktuellere Informationen Berücksichtigung. Die Gliederung des Dokuments folgt den Anforderungen gemäß Artikel 8 des Beschlusses. Punkt 2 enthält detaillierte Informationen über abgeschlossene Verträge. Punkt 3 befasst sich mit Daten, die im Rahmen der Abschätzung der sozialen Auswirkungen des Instruments erhoben wurden. Unter Punkt 4 wird die Komplementarität und Koordinierung der Progress-Mikrofinanzierung mit anderen Programmen beschrieben. Unter Punkt 5 werden mögliche künftige Folgen und Tendenzen aufgezeigt.

---

1 Weitere Informationen über die Hebelwirkung der Progress-Mikrofinanzierung finden sich im Abschnitt „Hebelwirkung“.

2 Vorbereitende Maßnahme des Europäischen Parlaments: „Förderung eines günstigeren Umfelds für Kleinstkredite in Europa“.

3 Weitere Informationen zur Funktionsweise der Progress-Mikrofinanzierung finden sich im Umsetzungsbericht 2010, KOM(2011) 195.

2. UMSETZUNG AUF EBENE DER MIKROKREDITANBIETER

2.1. Abgeschlossene Verträge

Einzelheiten zu den Intermediären

Die Progress-Mikrofinanzierung bietet ein breites Spektrum an Finanzinstrumenten. Die Vielfalt ihrer Produktpalette spiegelt sich in der Vielfalt der Intermediäre wider. Dazu zählen öffentliche und private Einrichtungen, sowohl aus dem Bankensektor als auch darüber hinaus. Derzeit gibt es 26 teilnehmende Einrichtungen in 15 Mitgliedstaaten, die ein oder beide Finanzierungsfenster des Instruments nutzen.[4] Mit einem im Vereinigten Königreich ansässigen Anbieter (bankfremde Einrichtung) sollte bis Mai 2013 ein Vertrag abgeschlossen werden.

- 1 öffentliche Einrichtung: ICREF (ES)
- 11 bankfremde Einrichtungen: Adie (FR), Créa-Sol (FR), Crédal Société Coopérative (BE), FAER (RO), Inicjatywa Mikro (PL), JOBS MFI (BG), Microfinance Ireland (IE)[5], microStart (BE), Mikrofond (BG), Patria Credit (RO), Qredits (NL)
- 14 Banken: Banca di Credito Cooperativo Mediocrati (IT), Banca di Credito Cooperativo Emilbanca (IT), Banca Popolare di Milano (IT), Banca Transilvania (RO), Banco Espírito Santo (PT), Cooperative Central Bank (CY), Erste Bank der österreichischen Sparkassen AG (AT), FM Bank (PL), Millennium bcp (PT), Pancretan Cooperative Bank (EL), Sberbank banka (SI)[6], SEFEA (IT), Societe Generale Expressbank (BG), Šiaulių bankas (LT)

Tätigkeit der Mikrokreditanbieter in den Mitgliedstaaten

Das Progress-Mikrofinanzierungsprogramm sieht bestimmte Anforderungen vor, die einen breiten Zugang zu Mikrokrediten in einer großen Zahl von Mitgliedstaaten sicherstellen sollen. So muss der EIF in mindestens zwölf Mitgliedstaaten Bürgschaften stellen. Bis März 2013 profitierten Anbieter aus neun Ländern davon (Einzelheiten siehe Abschnitt 2.2.). Für jedes Land gilt ein Konzentrationsgrenzwert von 16 %. Des Weiteren ist für jedes Land ein Konzentrationsgrenzwert von 10 % für finanzierte Instrumente vorgesehen. Diese Anforderungen sollen zu einem ausgewogenen Einsatz der Ressourcen in den Mitgliedstaaten beitragen. Durch die Unterzeichnung eines Vertrags mit der Societe Generale Expressbank hat Bulgarien den Grenzwert erreicht. Zwei weitere Länder, Rumänien und Italien, haben mit Mittelbindungen in Höhe von 16,5 Mio. EUR bzw. 15,8 Mio. EUR die Obergrenze für finanzierte Instrumente (derzeit 18,0 Mio. EUR) fast erreicht.

---

4 Patria Credit nimmt beide Finanzierungsfenster in Anspruch (Bürgschaften und finanzierte Instrumente).

5 Ursprünglich wurde ein Abkommen mit First Step unterzeichnet (IE). Dieser Anbieter stellt die Kreditvergabe im Anschluss an die Einrichtung von Microfinance Ireland ein.

6 Der ursprüngliche Vertrag wurde mit Volksbank Slovenia unterzeichnet. Diese Einrichtung ist nach ihrer Übernahme durch Sberbank umbenannt worden in Sberbank banka. Im Bericht wird auf die derzeitige Bezeichnung Bezug genommen.

Seit der Veröffentlichung des Umsetzungsberichts 2011 haben elf neue Begünstigte Verträge im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung unterzeichnet. Sechs dieser Anbieter kommen aus Ländern, die zuvor nicht an der Progress-Mikrofinanzierung teilgenommen haben: Österreich, Irland und Italien. Darunter sind sowohl Banken als auch ein bankfremder Anbieter.

Geografische Verteilung der Progress-Mikrofinanzierung (März 2013)

Bis März 2013 haben Finanzintermediäre aus neun Mitgliedstaaten Bürgschaften erhalten (BE, IE, EL, FR, NL, AT, PL, PT und RO); im vorhergehenden Zeitraum waren es nur sechs. Finanzierte Instrumente kamen in zehn Ländern zum Einsatz (BG, ES, FR, IT, CY, LT, PL, PT, RO und SI), und somit in einem Land mehr als letztes Jahr. Die Schwierigkeit einer Expansion in die anderen Mitgliedstaaten lässt sich einerseits mit konkurrierenden nationalen Systemen und andererseits mit mangelnden Kapazitäten der Mikrokreditanbieter erklären (siehe Abschnitt 4).

2.2. Finanzierte Maßnahmen

Bürgschaften

Die Kommission, die dieses Instrument alleine finanziert[7], bürgt für bis zu 75 % der Verluste eines von Mikrokreditanbietern verwalteten Portfolios. Bisher profitieren alle Anbieter vom höchstmöglichen Garantiesatz (75 %). Für den Teil des Portfolios, der bei Zahlungsausfall durch die Bürgschaft gedeckt wäre, d. h. für die Verlustdeckung, wurde ein Höchstwert von 20 % festgelegt. Bisher bewegte sich dieser Wert zwischen 5,5 % und 20 %.

Für die Nutzung dieses Instruments fallen keine Gebühren an; die Intermediäre sind jedoch dazu verpflichtet, mindestens 90 % des vereinbarten Portfolios auszuzahlen. Erreichen sie dieses Volumen nicht, wird eine Bereitstellungsgebühr erhoben. Diese Schwelle dient als Anreiz für die Mikrokrediteinrichtungen, aktiv auf die

[7] Im Gegensatz zu finanzierten Instrumenten.

Endbegünstigten zuzugehen. Generell haben Mikrokreditanbieter durch Bürgschaften die Möglichkeit, ihre Geschäftstätigkeit auf Personengruppen mit höherem Risiko auszuweiten. Millennium bcp z. B. wendet sein Bewertungssystem nicht auf Empfänger verbürgter Mikrokredite an, da es sich hierbei um Kunden handelt, die höchstwahrscheinlich nicht in der Lage gewesen wären, die Standardkriterien der Bank zu erfüllen. Alternativ kann eine Bürgschaft verwendet werden, um die Standardbedingungen für Darlehen zu erleichtern, indem die Zinssätze verringert, die Auflagen bezüglich der Sicherheiten erleichtert oder die Laufzeiten des Mikrokredits verlängert werden.

Im Umsetzungsbericht von 2011 wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Laufzeit von Bürgschaften von drei auf sechs Jahre zu verlängern, da es den Intermediären nicht möglich war, die Erwartungen in Bezug auf die einschlägigen Auszahlungen zu erfüllen. Eine entsprechende Änderung erfolgte im Oktober 2011. Aus empirischen Daten geht hervor, dass diese Änderung zu einem erheblichen Anstieg der Nachfrage nach Bürgschaften geführt hat: Das Gesamtvolumen hat sich seit dem letzten Jahr mehr als verdoppelt.

Finanzierte Instrumente

Die Nachfrage nach finanzierten Instrumenten ist noch größer als die nach Bürgschaften. Dies rechtfertigt auch die Mittelverteilung im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung, die 180 Mio. EUR[8] des Budgets für finanzierte Instrumente vorsieht. In der Palette von Instrumenten sind es weiterhin die vorrangigen Darlehen, für die das meiste Interesse bekundet wird. 2012 wurde ein nachrangiges Darlehen gewährt (Sberbank banka). Zudem wurde eine erste Vereinbarung über ein Darlehen mit Risikoteilung in Höhe von 8,8 Mio. EUR mit der Banca Popolare di Milano unterzeichnet. Zwar wurden noch keine Kapitalbeteiligungsverträge abgeschlossen, jedoch laufen derzeit Verhandlungen über direkte Kapitalbeteiligungen mit einem potenziellen italienischen Anbieter aus dem Nichtbankensektor.

Das anhaltende Interesse an vorrangigen Darlehen mag auf deren technische Merkmale zurückzuführen sein. Im Vergleich zu den anderen komplexeren und differenzierteren Finanzprodukten sind vorrangige Darlehen einfacher und lassen sich leichter verwalten. Der Nachteil ist jedoch, dass ihre Hebelwirkung kleiner ist als bei der Risikoteilung oder nachrangigen Darlehen, wo die Intermediäre verpflichtet sind, größere Beträge an die Endbegünstigten weiterzuleihen, als dies bei vorrangigen Darlehen der Fall ist. Auch müssen diejenigen, die von den Investitionen profitieren, strengere Anforderungen erfüllen. Wird im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung in einen Anbieter investiert, so muss dieser ein Mikrokredit-Portfolio erstellen, das mindestens dem dreifachen Betrag der Kapitalbeteiligung entspricht (siehe auch den Abschnitt weiter unten zum Thema Hebelwirkung). Um die Hebelwirkung des Produkts zu vergrößern, wurde die Vergabe von vorrangigen Darlehen in einigen Fällen an eine Multiplikatorleistung von 1,5 bis 2,0 geknüpft, insbesondere im Falle von vorrangigen Darlehen für Banken und bei wiederholten Transaktionen mit Intermediären, die eine Kofinanzierung über Dritte erhalten.

Insgesamt wurden 29 Verträge für Bürgschaften und finanzierte Instrumente unterzeichnet. Ein Anbieter verwendet beide Instrumente, während zwei andere

[8] Einschließlich des Beitrags der EIB.

Anbieter bereits zwei aufeinander folgende Verträge mit dem EIF unterzeichnet haben. In der nachstehenden Tabelle sind sie zusammengefasst.[9]

Überblick über die Vorgänge im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung zum 31. März 2013

Mitgliedstaat	**Intermediär**	**Instrument**	**Unterstützung für Intermediär (EUR)**
BE	*Crédal Société Coopérative*	Bürgschaft	250 000
BE	*microStart*	Bürgschaft	110 000
BG	*Mikrofond*	vorrangiges Darlehen	3 000 000
BG	*JOBS MFI*	vorrangiges Darlehen	6 000 000
BG	*Societe Generale Expressbank*	vorrangiges Darlehen	8 500 000
IE	*Microfinance Ireland (First Step)*	Bürgschaft	1 627 875
EL	*Pancretan Cooperative Bank*	Bürgschaft	750 000
ES	*ICREF*	vorrangiges Darlehen	4 000 000
FR	*Adie*	Bürgschaft	2 200 000
FR	*Créa-Sol*	vorrangiges Darlehen	1 000 000
		vorrangiges Darlehen II	1 000 000
IT	*BCC Mediocrati*	vorrangiges Darlehen	3 000 000
IT	*SEFEA*	vorrangiges Darlehen	2 000 000
IT	*BCC Emilbanca*	vorrangiges Darlehen	2 000 000
IT	*Banca Popolare di Milano*	Darlehen mit Risikoteilung	8 800 000
CY	*Cooperative Central Bank*	vorrangiges Darlehen	8 000 000
LT	*Šiaulių bankas*	vorrangiges Darlehen	5 000 000
NL	*Qredits*	Bürgschaft	1 300 000
		Bürgschaft II	1 700 000
AT	*Erste Bank*	Bürgschaft	473 644
PL	*FM Bank*	Bürgschaft	1 880 000
PL	*Inicjatywa Mikro*	vorrangiges Darlehen	3 771 000

[9] Das im Vorjahresbericht angegebene vorrangige Darlehen für die Pancretan Cooperative Bank wird nicht mehr vermerkt, da es nicht ausgezahlt wurde. Die Mittelbindungen werden aufgehoben.

PT	*Banco Espírito Santo*	vorrangiges Darlehen	8 750 000
PT	*Millennium bcp*	Bürgschaft	310 000
RO	*Patria Credit*	Bürgschaft	960 000
		vorrangiges Darlehen	8 000 000
RO	*FAER*	vorrangiges Darlehen	973 000
RO	*Banca Transilvania*	vorrangiges Darlehen	7 500 000
SI	*Sberbank banka*	nachrangiges Darlehen	8 750 000
15 MS	***26 Mikrokreditanbieter***	**29 Verträge**	101 605 519

Finanzvolumen

Der für Bürgschaften zur Verfügung gestellte Gesamtbetrag (Höchstbetrag), der zehn Transaktionen mit neun Mikrokreditanbietern abdeckt (siehe obenstehende Tabelle), beläuft sich auf 11,6 Mio. EUR.

Bürgschaften kommen nur bei Zahlungsausfall eines Darlehens zum Einsatz. Je nach Kundenkreis der Mikrokreditanbieter müssen die ihnen gestellten Bürgschaften unter Umständen nie in Anspruch genommen werden. Auch sind die Anbieter gehalten, zunächst andere Möglichkeiten zu nutzen (z. B. rechtliche Maßnahmen, Umstrukturierung), ehe sie sich auf die Bürgschaften berufen. Nur zwei Anbieter (microStart und FM Bank) mussten bisher ihre Bürgschaften in Anspruch nehmen, und zwar in Höhe von insgesamt 40 000 EUR bzw. 200 000 EUR. Die Höhe der in Anspruch genommenen Bürgschaften wird in Zukunft wahrscheinlich steigen, da das Mikrokreditvolumen, das an die Begünstigten ausbezahlt und durch die Bürgschaften abgedeckt wird, ebenfalls zunimmt.

Vorrangige und nachrangige Darlehen im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung werden im Einklang mit den vereinbarten Zahlungsregeln in Raten ausgezahlt. Eine Zahlung kann erst eingeleitet werden, wenn die für einen Intermediär festgelegten Bedingungen erfüllt sind.

Bis März 2013 wurden 55,0 Mio. EUR der Gesamtverpflichtungen in Höhe von 90 Mio. EUR ausbezahlt[10]:

Intermediär (Mitgliedstaat)	**Auszahlung an Intermediär (EUR) bis März 2013**
Mikrofond (BG)	1 500 000
Patria Credit (RO)	6 000 000
Šiaulių bankas (LT)	2 500 000
Cyprus Cooperative Bank (CY)	4 000 000
JOBS MFI (BG)	4 000 000

[10] Die Auszahlungen an die Banca Popolare di Milano (IT) sowie die Auszahlung eines zweiten Darlehens an Créa-Sol stehen an. Aufgrund unvorhergesehener systemischer Veränderungen erwies es sich als unmöglich, eine Auszahlung an die Pancretan Cooperative Bank (EL) zu tätigen.

FAER (RO)	700 000
ICREF (ES)	4 000 000
Inicjatywa Mikro (PL)	2 800 000
Sberbank banka (SI)	8 800 000
Banca Transilvania (RO)	7 500 000
BCC Mediocrati (IT)	1 500 000
SEFEA (IT)	1 100 000
BCC Emilbanca (IT)	1 100 000
Societe General Expressbank (BG)	4 500 000
Banco Espírito Santo (PT)	4 000 000
Créa-Sol (FR)	1 000 000
Auszahlungen insgesamt	55 000 000

Hebelwirkung

Durch die Progress-Mikrofinanzierung sollen nicht nur EU-Mittel zur Verfügung gestellt werden, sondern es wird auch eine Hebelwirkung angestrebt, die zu einer Gesamtinvestition in Höhe von etwa 500 Mio. EUR, d. h. des Fünffachen des EU-Beitrags, führen soll. Diese Hebelwirkung wird erzielt durch Koinvestitionen anderer Partner, die Wiederverwendung der Mittel und die angebotenen Produkte.

Durch die Partnerschaft mit der EIB, die den gleichen Betrag wie die Kommission beisteuert, konnte die ursprüngliche Summe verdoppelt werden. Der kumulierte Betrag (zusammen mit dem zusätzlichen Beitrag im Rahmen der vorbereitenden Maßnahme des Europäischen Parlaments und des globalen Mittelübertragungsverfahrens) wird nun durch die von Finanzintermediären ausgestellten Mikrokredite vervielfacht.

Von Bürgschaften geht eine besonders starke Hebelwirkung aus. Bis März 2013 wurden Mikrokreditanbietern Bürgschaften in Höhe von 11,6 Mio. EUR bereitgestellt. Es wird davon ausgegangen, dass aufbauend auf diesen Bürgschaften Mikrokredite mit einem Gesamtvolumen von 134,8 Mio. EUR vergeben werden, was einer Hebelung um den Faktor 11,6 entspräche. Bei finanzierten Instrumenten beläuft sich die Hebelwirkung etwa auf den Faktor 3,7. Bei bestimmten Darlehen, wie etwa dem ersten für Créa-Sol, ist die Hebelwirkung allein auf die zusätzlichen Mittel der EIB zurückzuführen, da der Anbieter lediglich Darlehensvereinbarungen mit Endbegünstigten abschließen musste, die der Höhe des Darlehens entsprachen. Das zweite Darlehen für Créa-Sol soll nun ein Mikrokreditvolumen generieren, das den Betrag des gewährten Darlehens um das 1,5-Fache übersteigt. Andere Anbieter, insbesondere Banca Popolare di Milano (Darlehen mit Risikoteilung) oder Sberbank banka (nachrangiges Darlehen), sorgen für einen zusätzlichen Hebeleffekt, indem sie Mikrokredite vergeben, die den Betrag aus der Progress-Mikrofinanzierung mindestens um das Doppelte übersteigen. Der gesamte Multiplikatoreffekt für das ganze Portfolio der Progress-Mikrofinanzierung beläuft sich – gemäß den Verträgen mit den Intermediären – auf den Wert 5,5.

2.3. Bewilligte und abgelehnte Anträge

Um von der Progress-Mikrofinanzierung profitieren zu können, müssen Bewerber/-innen einer vom EIF organisierten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen folgen und ausgewählt werden bzw. – im Hinblick auf Bürgschaften – die Genehmigung der Kommission erhalten.

Der EIF-Verwaltungsrat könnte einen Antrag offiziell ablehnen oder die Kommission die Genehmigung für eine Bürgschaft verweigern. Seit der Einrichtung der Progress-Mikrofinanzierung wurden keine Anträge abgelehnt, da nur die Vorschläge zur Genehmigung vorgelegt werden, die das EIF-Kontrollverfahren sowie die Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durchlaufen haben.

Seit der Einführung der Progress-Mikrofinanzierung war der EIF in Kontakt mit über 180 potenziellen Anbietern. 27 Intermediäre[11] haben bis März 2013 eine Vereinbarung unterzeichnet; die Vertragsabschlussquote liegt also bei 15 %, was – wie bereits erläutert – zum Teil mit den nationalen Systemen und sonstigen verfügbaren finanziellen Mitteln zusammenhängt, vor allem in den nordischen Ländern und Deutschland. Weitere Gründe für die niedrige Abschlussquote könnten die Konzentration des EIF auf größere Beträge (aufgrund der hohen Transaktionskosten) oder seine strenge Bonitätsbewertung sein. Da die Kommission den Erstverlust deckt, besteht möglicherweise Spielraum für eine Neubewertung dieser Vorgehensweise.

3. UMSETZUNG AUF EBENE DER MIKROKREDITNEHMER

3.1. Mikrokreditvolumen und Anzahl der Endbegünstigten

Der derzeitige Multiplikatoreffekt von 5,5 entspricht der anvisierten Hebelwirkung. In den nächsten Jahren bedarf es weiterer Vereinbarungen mit Mikrokreditanbietern und einer vollen Ausschöpfung der ausgezahlten Volumen, um bis zur Schließung des Instruments im Jahr 2020 durch etwa 46 000 Mikrokredite den veranschlagten Betrag von 500 Mio. EUR zu erreichen.

Zum Stichtag des Berichts im Jahr 2012 setzte sich das Bürgschaftsportfolio aus 2920 Mikrokrediten für 2836 Kunden[12] in einer Gesamthöhe von 28,05 Mio. EUR zusammen.

Im Fenster der finanzierten Instrumente wurden 3358 Mikrokreditverträge mit 3253 Endbegünstigten geschlossen. Im September 2012 beliefen sich die entsprechenden Darlehen auf einen Gesamtwert von 21,1 Mio. EUR.

Gegenüber der 2011 gemeldeten Inanspruchnahme stieg das Volumen bürgschaftsgestützter Mikrokredite um 61 % und das von Mikrokrediten aufgrund finanzierter Instrumente um 122 % in sechs Monaten. Diese Inanspruchnahme steht im Einklang mit der ursprünglichen Annahme, dass die Progress-Mikrofinanzierung schleppend anlaufen, dann jedoch kontinuierlich steigen und schließlich stark

[11] Einschließlich des Vertrags mit First Step.

[12] Der Unterschied zwischen der Anzahl der Mikrokredite und der Zahl der Begünstigten erklärt sich dadurch, dass die Vergabe in manchen Fällen schrittweise erfolgt, wobei der Darlehensempfänger zunächst einen kleinen Betrag erhält und nach einiger Zeit ein zusätzliches Darlehen. Der Gesamtbetrag des Darlehens pro Kunde beläuft sich auf höchstens 25 000 EUR.

zunehmen würde. Im September 2012 war eine starke Inanspruchnahme bereits offensichtlich, insbesondere in den Niederlanden, wo eine Folgevereinbarung mit Qredits unterzeichnet und die Obergrenze für Bürgschaften auf 3 Mio. EUR angehoben wurde. Auch in Bulgarien, Polen und Rumänien ließ sich eine solide Inanspruchnahme beobachten. Weiterhin wurde eine zweite Vereinbarung für ein vorrangiges Darlehen mit einem Empfänger in Frankreich unterzeichnet, da der ursprüngliche Betrag bereits vollständig ausgezahlt war.

Der EIF zeigt sich in seinen Wachstumsprognosen sogar noch optimistischer: Es wird erwartet, dass das Mikrokreditvolumen, das von den derzeitigen Intermediären zur Verfügung gestellt wird, bis September 2013 einen Wert von 142,4 Mio. EUR und bis März 2015 einen Wert von 288,8 Mio. EUR erreicht. Eine mögliche Erklärung für das Ausbleiben starken Wachstums in der frühen Phase der Progress-Mikrofinanzierung ist die fehlende institutionelle Kapazität der Mikrokreditanbieter. Daher bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, wie in Abschnitt 4 dieses Berichts dargelegt.

3.2. Soziale und beschäftigungsrelevante Auswirkungen der Progress-Mikrofinanzierung

Die sozialen und beschäftigungsrelevanten Auswirkungen gehören zu den wichtigsten politischen Erwägungen im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung. Der vorliegende Umsetzungsbericht ist der erste, der entsprechende Daten einer größeren Anzahl von Endbegünstigten enthält. Nach den erforderlichen Änderungen an ihren internen Verfahren und Systemen konnten die Anbieter Daten über 4688 Endbegünstigte erheben – von insgesamt 6089 Kleinstunternehmern, die an der Progress-Mikrofinanzierung teilnehmen. Dadurch lassen sich einige Trends hinsichtlich der Ausrichtung auf benachteiligte Gruppen unter Berücksichtigung ihres Alters, Geschlechts, Bildungsstands oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit analysieren.

Im Zuge der Bewertung der gesammelten Daten können Vor- und Nachteile untersucht werden. Da einige Begünstigte den Fragebogen nicht vollständig ausgefüllt haben, sind die Daten jedoch nur bedingt aussagekräftig. Eine umfassende Analyse ist nicht möglich, und einige der erhobenen Daten sind mithin weniger relevant. Das Bewusstsein für diese Einschränkungen kann dabei helfen, die erforderlichen Änderungen vorzunehmen, um die Qualität und Zuverlässigkeit der Berichterstattung über soziale Auswirkungen im Hinblick auf das künftige Instrument (siehe auch Abschnitt 5), bei dem die Anforderungen an die Datenerhebung überarbeitet werden müssen, zu verbessern.

3.2.1. Ausrichtung auf benachteiligte Gruppen

Jung- und Seniorunternehmer/-innen

Zwar sind die meisten Personen, die einen Mikrokredit von Intermediären erhalten haben, zwischen 25 und 54 Jahre alt (85,04 %), zu den Begünstigten zählt jedoch auch eine bedeutende Gruppe von unter 25-Jährigen (5,22 %). Dies übersteigt die durchschnittliche Selbständigenquote in dieser Altersgruppe (4,1 %), wie sie aus der Arbeitskräfteerhebung 2011 hervorgeht.[13] Die Progress-Mikrofinanzierung unterstützt diese Altersgruppe also beim Schritt in die Selbständigkeit. Intermediäre

[13] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-040/EN/KS-SF-12-040-EN.PDF.

mit einem besonders hohen Anteil junger Kunden sind Qredits (25,00%), Šiaulių bankas (14,29%) und Millennium bcp (12,08%). Die Intermediäre geben auch das Altersprofil der Angestellten ihrer Kunden an. 11,25% sind unter 25 Jahre.

9,74% der Endbegünstigten sind 55 Jahre oder älter. Nach den Daten der Arbeitskräfteerhebung machen sie 19,2% (50-64) bzw. 49,9% (65+) der Selbständigen in ihrer jeweiligen Altersgruppe aus. Jedoch dient in diesen Altersgruppen die Selbständigkeit gemäß den Angaben aus der Arbeitskräfteerhebung unter Umständen nur zur Hinauszögerung des Ruhestands bzw. als Möglichkeit zum Betreiben von Landwirtschaft für den Eigenbedarf nach dem Eintritt in den Ruhestand. Diese beiden Gruppen benötigen möglicherweise nicht unbedingt einen Mikrokredit. Die drei Banken mit dem höchsten Anteil an über 55-Jährigen sind Mikrofond, FAER und Šiaulių bankas. Ihr Anteil liegt zwischen 14,9 und 15,91%. 10,67% der Angestellten von Endbegünstigten sind über 55.

Unternehmerinnen

Aus den verfügbaren Daten über die Endbegünstigten der Progress-Mikrofinanzierung ergibt sich ein Verhältnis Männer/Frauen von 60,73 zu 39,27. Dies ist eine Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation in Europa, wo Frauen nur 34,4% aller Unternehmer ausmachen.[14] Die Progress-Mikrofinanzierung steuert hier gegen und unterstützt Unternehmerinnen. Wie bereits erwähnt, zeichnen einige der erhobenen Daten kein vollständiges Bild und sollten demnach mit Vorsicht ausgelegt werden. Zwei Anbieter zählen mehr Mikrokreditnehmerinnen als -nehmer: Šiaulių bankas meldete 57,14% Kreditnehmerinnen und Millennium bcp 50,34%. Im Falle der litauischen Bank spiegelt dies ein Bestreben wider, Unternehmerinnen einen besseren Zugang zu Finanzmitteln zu verschaffen. Crédal meldet ebenfalls ein überdurchschnittliches Verhältnis mit 51,72 % zu 48,28 %. Die Intermediäre liefern auch Daten über die Angestellten ihrer Kunden, von denen 38,30% Frauen sind. Eine weitere Analyse ist wegen fehlender zusätzlicher Daten nicht möglich.

Schaffung von Arbeitsplätzen durch Selbständigkeit und Unternehmensgründungen

31,89% der Endbegünstigten gaben an, zum Zeitpunkt ihrer Darlehensbeantragung arbeitslos oder nicht erwerbstätig gewesen zu sein. Durch das Darlehen im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung erhielten sie die Möglichkeit, ihr eigenes Unternehmen zu gründen. Auch für die übrigen Antragsteller, die in einem Beschäftigungsverhältnis standen (67,52%) oder studierten (0,59%), kann sich ein positiver Effekt einstellen. Durch einen Mikrokredit kann Kunden, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, bei der Vermeidung ernster Liquiditätsprobleme oder bei der Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit geholfen werden. Diejenigen, die noch studieren, könnten das Darlehen nach bzw. sogar vor ihrem Abschluss dazu verwenden, ihr eigenes Unternehmen zu gründen.

Die für beide Mikrofinanzierungsfenster zur Verfügung stehenden Daten zeigen ferner, dass fast 80% der geförderten Unternehmen jünger als drei Jahre sind. 40,58% wurden erst sechs Monate oder noch kürzer vor der Beantragung des Mikrokredits gegründet. Dies bestätigt, dass der Zugang zu Finanzmitteln ein großes Hindernis in der Aufbauphase eines neuen Unternehmens ist; die Progress-Mikrofinanzierung hilft dabei, dieses Hindernis zu überwinden. Starthilfe wird offenbar verstärkt von bürgschaftsgesicherten und Nichtbank-Intermediären gewährt.

[14] http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=6358&lang=en&title=Unleashing-Europe's-entrepreneurial-potential-to-bring-back-growth.

Dies stünde in Einklang mit der ursprünglichen Annahme, dass Bürgschaften bei Kunden mit höherem Risiko verwendet werden, ergänzt durch finanzierte Instrumente (insbesondere vorrangige Darlehen), die auf eine größere Anzahl von Kunden mit geringerem Risiko abzielen. Daten für die Bewertung der Nachhaltigkeit von Unternehmensgründungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen liegen noch nicht vor.

Bildungshintergrund

Zu den erfolgreichen Bewerber(inne)n für Produkte, die durch die Progress-Mikrofinanzierung unterstützt werden, gehören Personen ohne formalen Bildungsabschluss genauso wie Hochschulabsolventen. Da ein höheres Bildungsniveau in der Regel mit einem geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko assoziiert wird, ist zu beachten, dass Menschen ohne Schulbildung oder mit nur einer allgemeinen Grundbildung 7,28 % aller Begünstigten ausmachen. Auch wenn sie bei der Stellensuche benachteiligt gewesen sein mögen, so könnten sie in der Selbständigkeit eine Alternative gefunden haben. Eine ähnliche Erklärung könnte auf die über 50 % Geringqualifizierten zutreffen, die nur die Sekundarstufe I abgeschlossen haben. Der Rest der Begünstigten verfügt über einen Sekundarstufe-II- oder einen Hochschulabschluss, was die breite Ausrichtung der teilnehmenden Anbieter widerspiegelt.

Unterstützung von Minderheiten

Es gibt klare Anzeichen für eine gute Einbindung der Minderheiten, obwohl diese Daten nicht in allen Mitgliedstaaten erfasst werden dürfen. Dies führt dazu, dass insgesamt nur eine kleine Zahl aller Begünstigten offiziell als zu einer Minderheitengruppe zugehörig erfasst wird. Auf der Ebene der Anbieter meldete Mikrofond (BG) einen Minderheitenanteil von 18,18 % unter seinen Kunden, JOBS MFI (BG) einen Anteil von 12,5 % und FAER (RO) einen Anteil von 14,63 %. Es wird davon ausgegangen, dass diese Begünstigten hauptsächlich aus der Roma-Bevölkerung kommen. Angesichts der Hindernisse, denen sie auf dem Arbeitsmarkt begegnen, könnte die Selbständigkeit eine Lösung für sie darstellen. Qredits (NL) richtet sich nach eigenen Angaben auch zu 12,5 % an Angehörige von Minderheitengruppen.

3.2.2. **Kleine Beträge mit großer Wirkung**

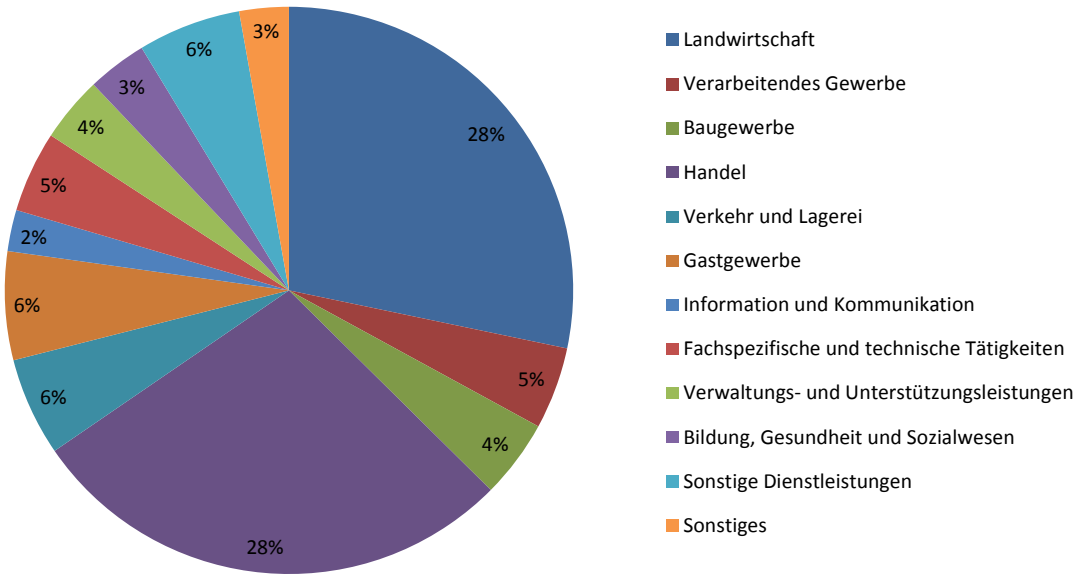
Die zur Verfügung gestellten Mikrokredite belaufen sich in der Regel auf kleinere Beträge. Es wird von Unternehmensgründern und Selbständigen aus benachteiligten Gruppen nicht erwartet, dass sie hohe Beträge beantragen. Die zumeist in Anspruch genommenen Mikrokredite liegen unter 5000 EUR (37 %), gefolgt von Krediten bis zu 10 000 EUR (25 %). Mikrokredite von jeweils bis zu 15 000, 20 000 oder 25 000 EUR werden in etwa von jedem achten Begünstigten in Anspruch genommen. Die durchschnittliche Höhe eines Mikrokredits von microStart liegt bei 4958 EUR. MicroStart operiert in einem Migrationsumfeld in Brüssel und zielt demnach auf eine spezifische Kundengruppe ab. Die von diesem Intermediär angebotenen Mikrokredite sind auf 10 000 EUR begrenzt und bleiben somit hinter dem Höchstbetrag von 25 000 EUR zurück. Auch vergibt die Erste Bank im Rahmen einer ihrer beiden Initiativen Mikrokredite, die 12 500 EUR nicht überschreiten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Bedarf der Endbegünstigten immer durch diese geringen Beträge abgedeckt wird. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass sie – sobald ihr Geschäft dank dem Darlehen aus der Progress-Mikrofinanzierung anzieht – ein größeres Darlehen außerhalb der Progress-Mikrofinanzierung

beantragen können.

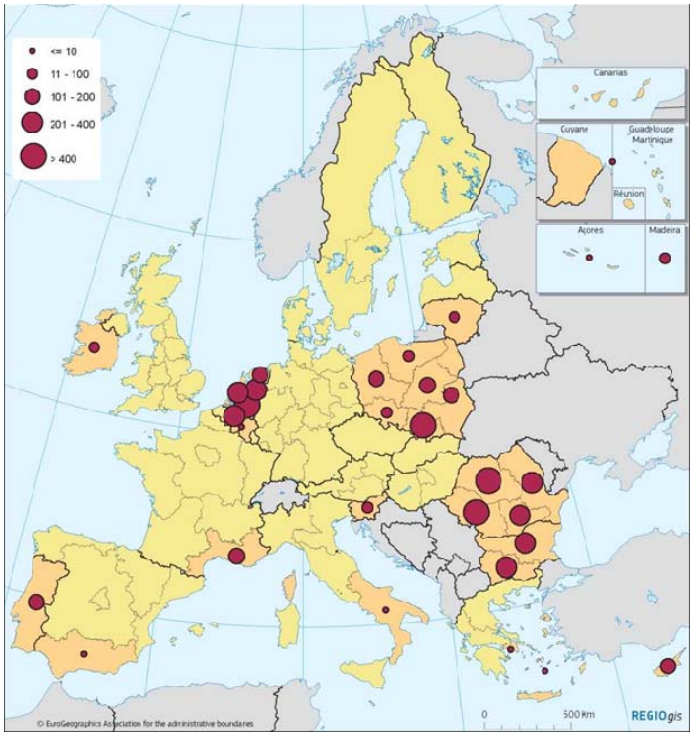
3.3. Branchenspezifische und geografische Verteilung der geförderten Unternehmen

Landwirtschaft und Handel sind nach wie vor die Branchen, auf die mehr als die Hälfte aller geförderten Unternehmen entfallen. Es überrascht nicht, dass die Unterstützung für die Landwirtschaft fast ausschließlich aus den finanzierten Instrumenten stammt, da diese in den Ländern mit einer starken Ausrichtung auf ländliche Gebiete (siehe Karte unten) – Rumänien und Bulgarien – vorrangig genutzt werden. Im Handel stammt die Unterstützung etwa zu gleichen Teilen aus beiden Finanzierungsfenstern.

Branchenspezifische Verteilung der finanzierten Kleinstunternehmen



Geografische Verteilung der finanzierten Kleinstunternehmen



Zahl der Begünstigten nach NUTS-1-Region

4. KOMPLEMENTARITÄT UND KOORDINIERUNG MIT ANDEREN INSTRUMENTEN

Durch Investitionen und Risikodeckung im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung wird es Mikrokreditanbietern ermöglicht, ihr Geschäft zu vergrößern, ihr Portfolio zu optimieren und dabei risikoreichere Zielgruppen anzusprechen. Es wurden verschiedene andere Instrumente geschaffen, die ergänzend wirken.

Die Intermediäre sind vertraglich verpflichtet, mit Organisationen zusammenzuarbeiten, die Schulungen und Betreuungsleistungen anbieten. Die Mitgliedstaaten können den Europäischen Sozialfonds nutzen, um Unternehmensgründer/-innen durch Beratungen oder Schulungen zu unterstützen. Solche Unterstützungsmaßnahmen dürften sich positiv auf die unternehmerischen Fähigkeiten der Begünstigten auswirken und ergänzen eindeutig den Zugang zu Finanzmitteln im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung. In Irland beispielsweise wird die „Going for Growth"-Initiative, in der Unternehmensgründerinnen durch Betreuung und Beratung unterstützt werden, teilweise mit Mitteln aus dem Operationellen Programm für Investitionen in Humankapital (2007-2013) gefördert. Erfolgreiche Teilnehmerinnen möchten unter Umständen einen Mikrokredit beantragen, z. B. von Microfinance Ireland (das bereits einen Vertrag mit dem EIF im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung unterzeichnet hat), um ihre neuen Geschäftsideen zu finanzieren.

Was die Betreuungsleistungen und Schulungen anbelangt, die neben der Unterstützung im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung angeboten werden, so besteht noch Verbesserungsbedarf. Für die Kommission stellt dies eine oberste Priorität dar; der EIF könnte die Art und Weise verbessern, in der diese Anforderung von den unterstützten Anbietern umgesetzt wird. Der EIF sollte insbesondere die Zahl und Qualität der Verträge zwischen Anbietern und den Organisationen genauer prüfen, die Schulungen und Betreuungsleistungen durchführen, und eine bessere Zusammenarbeit durchsetzen, vor allem im Hinblick auf Programme, die durch den ESF unterstützt werden.

Nationale und EU-Mittel können komplementär verwendet werden: Dies ist der Fall in Österreich, wo eines der beiden Produkte der Erste Bank von einem ermäßigten Mikrokredit-Garantiesatz von 66,67% profitiert, da es gleichzeitig von der österreichischen Regierung unterstützt wird.

JASMINE ist eine Initiative der Europäischen Kommission und des EIF, die Mikrokreditanbietern dabei helfen soll, ihre Geschäftstätigkeit zu verbessern, zu expandieren und sich selbst zu tragen. Die vom EIF ausgewählten Begünstigten erhalten technische Hilfe in Form einer Bewertung oder Einstufung ihrer Organisation, gefolgt von maßgeschneiderten Schulungen. Zwölf Finanzintermediäre im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung haben bereits von dieser Initiative profitiert, darunter jüngst auch BCC Mediocrati und microStart im Jahr 2012.

Jährlich werden acht bis zehn Workshops abgehalten, um Anbieter bei der Unternehmensentwicklung zu unterstützen, und es gibt einen JASMINE-Helpdesk, der Fragen beantwortet. Im Rahmen von JASMINE wurde ein „Europäischer Verhaltenskodex für die Mikrokreditvergabe" ausgearbeitet, der Leitlinien mit bewährten Verfahren und gemeinsame Standards enthält. Der Kodex dient als Hilfestellung für den Sektor im Umgang mit den Herausforderungen des Zugangs zu langfristigen Finanzierungen, der Aufrechterhaltung/Steigerung der Qualität der

Dienstleistungen und der Förderung der Transparenz im Sektor. Der Kodex wird in den kommenden Monaten durch JASMINE Online ergänzt, eine Web-Anwendung, die Informationen über die Mikrokreditanbieter zur Verfügung stellt und Berichte gemäß den Empfehlungen des Kodex erstellt. Die Einhaltung des Kodex wird im Folgeprogramm zur Progress-Mikrofinanzierung (siehe Abschnitt 5) empfohlen und kann eine Bedingung für den Bezug von Mitteln werden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Mit der Progress-Mikrofinanzierung wird eine starke Nachfrage seitens der Mikrofinanzierungsanbieter – sowohl aus dem Banken- als auch dem Nichtbankensektor – gedeckt. Von 203 Mio. EUR wurden den Intermediären bis März 2013 101 Mio. EUR zur Verfügung stellt (Investitionen sind noch bis 2016 möglich). Ausgehend von den vereinbarten Mikrokreditvolumen, die von den Anbietern zu generieren sind, beläuft sich die derzeitige Hebelwirkung auf den Faktor 5,5 und liegt somit über dem Zielwert.

Das Einzugsgebiet der Progress-Mikrofinanzierung wurde ausgeweitet und erfasst nun 15 Mitgliedstaaten. Fast 50 Mio. EUR wurden bereits an Endbegünstigte ausbezahlt, zu denen Angehörige benachteiligter Gruppen gehören, insbesondere Frauen, junge Menschen, Minderheiten und geringqualifizierte Arbeitnehmer/innen. Die Progress-Mikrofinanzierung hat signifikant zur Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen, indem sie einen hohen Prozentsatz ehemals arbeitsloser oder nichterwerbstätiger Personen beim Übergang in die Erwerbstätigkeit unterstützt hat. Eine Zwischenbewertung, die im Jahr 2014 vorgelegt werden soll, wird eine eingehendere Analyse des Programms liefern.

In Bezug auf begleitende Betreuungs- und Schulungsmaßnahmen für Kleinstunternehmer/-innen wurde ein Verbesserungsbedarf ausgemacht. Die Kommission wird weiterhin darauf bestehen, dass der EIF die Erfüllung dieser vertraglichen Verpflichtung gewährleistet. Der Frage der institutionellen Kapazitäten der Anbieter wird man sich im Rahmen des Nachfolgeinstruments unter dem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation 2014-2020[15] annehmen. Hier gibt es bekanntermaßen Engpässe, die die Auszahlung von Darlehen verzögern. Zusätzlich zur Portfolio-Finanzierung und Risikoteilung, wie sie im Rahmen der Progress-Mikrofinanzierung vorgesehen sind, werden mit diesem neuen Instrument Mittel für Kapazitätenaufbau und technische Unterstützung für Mikrokreditanbieter unter einem Dach zur Verfügung gestellt.

Die Verordnung zur Einrichtung des Programms für sozialen Wandel und soziale Innovation 2014-2020 befindet sich derzeit in den letzten Phasen der Trilog-Verhandlungen. Die Kommission hofft, dass sich die Mitgesetzgeber darauf einigen werden, den Restbetrag aus der Progress-Mikrofinanzierung, der zum Laufzeitende nach Inanspruchnahme von Bürgschaften und Rückzahlung der Darlehen und Kapitalbeteiligungen übrig bleibt, in das Budget des Programms für sozialen Wandel und soziale Innovation fließen zu lassen, um das revolvierende EU-Instrument zur Unterstützung der Arbeitsplatzschaffung und der finanziellen Inklusion vollumfänglich zu nutzen.

[15] KOM(2011) 609 endg.