

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschussdrucksache 18(21)89
74. Sitzung, 28.11.2016

Eine Bestandsaufnahme der Investitionsoffensive für Europa

Kohäsion in Europa fördern – geplante EFSI-Verlängerung verfrüht

Berlin, 22. November 2016

Zusammenfassung

- Ziel der EU-Kommission ist es, mit der Investitionsoffensive für Europa – zunächst für drei Jahre – Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und im Bereich der Infrastruktur zu fördern.
- Aus Sicht des Bankenverbandes sind die angestrebten Verbesserungen des Investitionsklimas eindeutig der wichtigere Bestandteil der Investitionsoffensive. Struktur-reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft müssen daher Priorität haben.
- Die effiziente Finanzierung von Unternehmen, insbesondere von KMU, und Investi-tionen baut in erster Linie auf einem leistungsfähigen Bankensystem auf. Darüber hinaus sollten Förderinstrumente an den Stellen ansetzen, die aufgrund von Markt-versagen öffentliche Eingriffe erforderlich machen. Ist Marktversagen gegeben, ins-besondere in Fällen, wo private Investoren Risiken nur schwer einschätzen oder nicht übernehmen können, ist die Einbindung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) in die Produkte von Geschäfts- und Förderbanken ein Lösungs-ansatz für dessen Behebung. Seine Wirkung sollte aber nicht überschätzt werden.
- Die Aktivitäten des EFSI dürfen nicht zu einem Crowding-out privater Kapitalgeber führen. Aus Sicht der privaten Banken haben die vorangegangene Kapitalerhöhung und der EFSI den Ausbau des Direktgeschäfts der Europäischen Investitionsbank (EIB) ermöglicht.
- Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission vom September 2016 für eine Verlängerung und Ausweitung des EFSI erfolgt zu einem sehr frühen Zeitpunkt, sodass noch nicht alle Informationen zur Wirksamkeit des Fonds vorliegen.

1. Bedeutung der Investitionsoffensive für Europa

Erklärtes Ziel der EU-Kommission war es, mit der Investitionsoffensive für Europa – zunächst für drei Jahre – Investitionen von KMU und im Bereich der Infrastruktur zu fördern. Die Initiative besteht aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), der im Juli 2015 in Kraft getreten ist, aus der Schaffung einer Projektpipeline sowie der Forderung, Europa für Investitionen attraktiver zu machen und regulatorische Engpässe zu beseitigen. Für die dreijährige Laufzeit des EFSI wurden 21 Mrd. € aus Mitteln der Europäischen Union und der EIB bereitgestellt. Mit einem angestrebten Hebel von 15 sollen sie zu Investitionen von insgesamt 315 Mrd. € führen. Der EFSI wurde innerhalb der EIB angesiedelt. Finanzmittel für KMU werden hauptsächlich über den Europäischen Investitionsfonds (EIF) bereitgestellt.

1.1. Strukturreformen vordringlich

Die in der Investitionsoffensive für Europa angestrebten Verbesserungen des Investitionsklimas sind aus Sicht des Bankenverbandes eindeutig der wichtigere Teil des Gesamtpaketes. Die Bestrebungen der EU, Bürokratie abzubauen und die Binnenmarktintegration weiter voran zu treiben, sind richtig. Vor allem sind weitere Strukturreformen auf Ebene der Mitgliedstaaten unerlässlich, um das Investitionsklima zu verbessern. In Deutschland begünstigen grundsätzlich die wirtschaftlichen Strukturen die Entwicklung wettbewerbsfähiger Unternehmen.

1.2. Leistungsfähiges und stabiles Bankensystem unerlässlich

Eine effiziente und nachhaltige Finanzierung von Unternehmen und deren Investitionen setzt leistungsfähige Banken mit stabiler Kundenbeziehung voraus. Banken sind der wichtigste Anbieter von Fremdkapital und spielen für die Finanzierung der Unternehmen aller Größenordnungen eine zentrale Rolle. Der Bankkredit bleibt weiterhin die wichtigste, häufig einzige Fremdfinanzierungsquelle von KMU. Banken unterstützen die Finanzierung von Unternehmen mit einer breiten Palette von Finanzdienstleistungen.

In Deutschland ist die Finanzierungssituation für Unternehmen seit Jahren sehr günstig. Nicht nur, dass die Zinsen historisch niedrig sind, auch haben die Unternehmen einen guten Zugang zu Bankkrediten. Zudem haben die Unternehmen aufgrund der anhaltend guten Wirtschaftslage in den vergangenen Jahren ihre Eigenkapitalbasis erheblich stärken können. Entsprechend stoßen wirtschaftlich tragfähige Investitionen und Geschäftsmodelle auf eine weitgehende Finanzierungsbereitschaft der Banken.

1.3. Regulatorisch bedingte Verdrängung der Banken aus der Langfristfinanzierung

Die Finanzmarktregulierung der vergangenen Jahre verfolgt das Ziel, die Finanzmarktstabilität zu erhöhen, unter anderem, indem Banken ihre Risiken reduzieren. Dies bedeutet als Folge der Regulierung Veränderungen für Unternehmenskunden und Banken. So zeigen sich bei der traditionellen Langfristfinanzierung erste Beeinträchtigungen: Zwar beträgt der Anteil der Kredite mit einer Laufzeit über fünf Jahre weiterhin rund zwei Drittel des gesamten ausstehenden Kreditvolumens der Unternehmen und wirtschaftlich Selbständigen in Deutschland. Jedoch hat bereits eine Verkürzung von Laufzeiten von über 10 oder 15 Jahren auf ca. 7 bis 8 Jahre stattgefunden. Als Folge der Regulierung können Banken grundsätzlich weniger Risiken übernehmen. An Beidem sollten die Instrumente der Förderbanken stärker als bislang ansetzen.

Grundsätzlich halten wir es allerdings für problematisch, öffentliches Fördergeschäft damit zu begründen, dass Banken aufgrund der Veränderungen des regulativen Rahmens ihre traditionelle Intermediationsfunktion – der Transformation von Einlagen in Kredite über unterschiedliche Laufzeiten, Losgrößen und Risiken – nicht mehr im bisherigen Rahmen nachkommen können.

2. Öffentliche Förderung nach ordnungspolitischen Grundsätzen

Öffentliche Fördermittel sind seit langem ein wichtiger Bestandteil eines ganzheitlichen Finanzierungskonzeptes der deutschen Banken für ihre Unternehmenskunden, gerade im Bereich der Langfristfinanzierung und bei besonderen Risiken (z. B. Innovationen). Die Zusammenarbeit der Banken erstreckt sich dabei nicht nur auf nationale Förderinstitutionen (wie die KfW, Landesförderinstitute und Bürgschaftsbanken), sondern auch auf die Förderinstitutionen der EU (EIB und EIF). Der Förderauftrag der Förderbanken muss aus unserer Sicht immer im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip definiert werden, d. h., dass sich die Fördertätigkeit auf die Bereiche beschränken soll, in denen der Markt zu keinen befriedigenden Lösungen führt.

Als Förderbank der Europäischen Union nimmt die EIB transnationale Aufgaben in Europa wahr. Im Gegensatz zu den nationalen Förderbanken ist sie die einzige Förderbank, die den Geschäftsbanken europaweit folgen kann. Die EIB ist daher gern gesehener Partner der privaten Banken für Unternehmensfinanzierungen im Rahmen der Förderkriterien. Allerdings beobachten die privaten Banken seit der Kapitalerhöhung im Jahre 2013 das zunehmend offensivere Auftreten der EIB im Markt mit einiger Sorge. Der EFSI hat hier zu einem weiteren Ausbau im Direktgeschäft in Deutschland geführt.

3. Wirkung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen

Trotz seines Namens ist der EFSI kein Fonds, sondern eine Garantiefazilität, die der EIB und dem EIF aus EU-Haushaltsmitteln und einem eigenen Finanzierungsbeitrag der EIB bereitgestellt werden. Durch diese Struktur wird es der EIB ermöglicht, mehr risikoreiche Projekte oder risikoreichere Projekttranchen zu finanzieren, ohne die Qualität ihrer Aktiva zu beeinträchtigen und ihr AAA-Rating zu gefährden.

Bis zum 12. Oktober 2016 sind nach den Angaben der EIB 361 EFSI-Operationen genehmigt worden. Für diese Operationen sei ein EFSI-Finanzierungsbeitrag in Höhe von 24,8 Mrd. € bereitgestellt worden. Dies entspreche mobilisierten Gesamtinvestitionen von 138,3 Mrd. €. Neben der EIB spielten nationale Förderbanken aufgrund ihrer komplexeren Produktpaletten und ihrer geographischen Reichweite eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des EFSI, beispielsweise bei der Kofinanzierung von Vorhaben mit der EIB und anderen Investoren.

3.1. Geographische Ungleichgewichtung

Eine aktuelle Evaluierung der EIB (Oktober 2016) zeigt, dass es eine geographische Ungleichgewichtung im EFSI gibt. 92 % der Projekte entfallen demzufolge auf die EU15-Staaten. Gerade wirtschaftlich schwächere Regionen unter anderem in Osteuropa würden nur wenig profitieren. Der Bankenverband teilt diese Einschätzung, auch wenn die Verteilung wirtschaftskraftgewichtet weniger schief ausfällt.

3.2. Gefahr von Crowding-out privater Finanzierungen

Aus Sicht der privaten Banken dürfen die Aktivitäten des EFSI nicht zu einem Crowding-out privater Kapitalgeber führen. Es besteht die Gefahr, dass durch öffentliche Investitionen private Risikoübernehmer und Kapitalgeber verdrängt werden. Zugleich darf der EFSI auch keine unrentablen Investitionen finanzieren: Unrentable Investitionen werden durch staatliche Garantien nicht rentabel, sondern führen zu einer Belastung des Steuerzahlers.

3.3. Erhöhung der Risikoübernahmefähigkeit von Geschäfts- und Förderbanken

Aus Sicht des Bankenverbandes muss sichergestellt sein, dass bei EFSI-geförderten Projekten Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen vorliegen und dass diese ohne eine EFSI-Förderung nicht oder nicht im gleichen Ausmaß hätten durchgeführt werden können. Dem Kriterium der Zusätzlichkeit („Additionalität“), das auch bisher bei der Beurteilung der Förderfähigkeit durch den EFSI herangezogen wurde, sollte aus Sicht des Bankenverbandes bei der zukünftigen Projektauswahl eine noch stärkere Bedeutung zukommen.

Vorhaben sollten nur dann für eine Unterstützung durch den EFSI in Frage kommen, wenn sie ein eindeutig ermitteltes Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen ausgleichen. Dies kann beispielsweise – wie von der EU-Kommission dargelegt – bei einem niedrigen Kreditrating der Projektpartner, einer langen Projektlaufzeit und bei technologischen oder anderen Risiken der Fall sein. Nach der Einschätzung des Bankenverbandes ist es fraglich, ob bisher alle durch den EFSI geförderten Projekte diese Kriterien erfüllt haben.

Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist grundsätzlich bei der Bereitstellung von Garantien an nationale Förderinstitutionen gegeben, da in der Regel risikoreichere Finanzierungsbereiche wie Gründung und Innovation (COSME- und InnovFin-Garantie) adressiert werden, die durch den EFSI eine zusätzliche Skalierung erfahren. Eine Einbindung des EFSI in die Produkte von Geschäfts- und Förderbanken ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

4. Beurteilung des Verordnungsvorschlags der EU-Kommission vom 14. September 2016

Der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission vom 14. September 2016 sieht eine Verlängerung der Laufzeit des EFSI bis zum 31. Dezember 2020 vor, mit dem Ziel, mindestens 500 Mrd. € an privaten und öffentlichen Investitionen über den gesamten Investitionszeitraum zu erreichen.

4.1. Geplante Verlängerung verfrüht

Die EU-Kommission schlägt gerade ein Jahr nach der Einführung des EFSI eine Verlängerung seiner Laufzeit vor. In einem am 11. November 2016 vorgelegten Bericht macht der Europäische Rechnungshof deutlich, dass der EFSI zwar eine hohe Mittelausschöpfungsrate aufweise, jedoch kaum Nachweise dafür erbracht worden seien, dass die vorgeschlagene Aufstockung gerechtfertigt sei. Zudem sei keine umfassende Folgenabschätzung vorgenommen worden.

Auch aus Sicht des Bankenverbandes erfolgt der Verordnungsentwurf der EU-Kommission für eine Verlängerung und Ausweitung des EFSI zu einem sehr frühen Zeitpunkt, sodass noch nicht alle Informationen zu seiner Wirksamkeit vorliegen.

4.2. Ausbau der Zusätzlichkeit

Mit der Verlängerung der Laufzeit des EFSI soll laut des Verordnungsentwurfs die Zusätzlichkeit gestärkt werden, indem Förderungen insbesondere bei Marktversagen und suboptimalen Investitionsbedingungen gewährt werden, um eine stärkere Einbeziehung des Privatsektors zu gewährleisten.

Grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte und die damit verbundenen Dienstleistungen werden im Verordnungsvorschlag als Vorhaben genannt, die aus Sicht der EU-Kommission das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen, da angesichts ihrer Schwierigkeit und des hohen Mehrwerts für die Union davon ausgegangen wird, dass sie das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen. Zudem wird vorgeschlagen, einen erheblichen Teil der Mittel auf KMU auszurichten.

Wie bereits erwähnt, ist das Kriterium der Zusätzlichkeit aus Sicht des Bankenverbandes entscheidend für die Einhaltung ordnungspolitischer Grundsätze. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist die zukünftig geplante, strengere Einhaltung notwendig und daher zu begrüßen. Grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte und eine verstärkte KMU-Finanzierung stehen als Förderschwerpunkte auch im europäischen Kontext im Fokus.

4.3. Qualität der Investitionsprojekte

Aus Sicht der EU-Kommission soll der EFSI künftig vor allem die Qualität der Investitionsprojekte erhöhen, sich also auf Projekte, die zur Erhöhung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit beitragen, konzentrieren. Er soll auf Investitionen abzielen, von denen wirtschaftliche Tragfähigkeit und technische Durchführbarkeit erwartet werden und die mit einem angemessenen Risiko verbunden seien, das in der Regel höher als bei normalen EIB-Geschäften ist.

Der Bankenverband unterstützt diesen Ansatz nachdrücklich. Die EU-Kommission muss sicherstellen, dass die heutigen Instrumente zur Qualitätsbeurteilung von Investitionsprojekten auch tatsächlich eingehalten werden.

4.4. Geographische Ungleichgewichtung

Ein wichtiges Ziel der Verlängerung des EFSI besteht aus Sicht der EU-Kommission darin, die geographische Abdeckung durch den EFSI und seine Inanspruchnahme in weniger entwickelten Regionen auszuweiten. Dafür sei die Kombination des EFSI mit anderen EU-Finanzierungsquellen wie den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) von zentraler Bedeutung.

Aus Sicht des Bankenverbandes muss die von der EU-Kommission angesprochene Kombination des EFSI mit anderen EU-Finanzierungsquellen – wie den europäischen Struktur- und Investitionsfonds – konkretisiert werden. Wichtig ist aus unserer Sicht, in welcher Form diese Maßnahmen in den einzelnen Ländern umgesetzt werden. Vorzugswürdig wäre – sofern vorhanden – die Einbindung nationaler Förderbanken.

4.5. Reduzierung der Dotierungsquote

Die EU-Kommission schlägt in ihrem Verordnungsvorschlag vor, die EU-Garantie für den EFSI von 16 Mrd. € auf 26 Mrd. € zu erhöhen. Von diesen 26 Mrd. € sollen höchstens 16 Mrd. € vor dem 6. Juli 2018 für Garantieleistungen verfügbar sein. Die Dotierung des EU-Garantiefonds (Provisioning Rate) solle bis 2020 auf 35 % der Gesamtgarantieverpflichtungen der EU festgelegt werden.

Wir teilen einerseits die Sicht des Europäischen Rechnungshofes, dass so ein wirtschaftlicherer Einsatz der EU-Haushaltsmittel erreicht werden kann. Zurecht verweist der Rechnungshof jedoch darauf, dass dadurch auch die Wahrscheinlichkeit einer weiteren Inanspruchnahme des EU-Haushalts steige. Aus bankbetrieblicher Sicht ist es widersprüchlich, einerseits den Risikogehalt der Investitionsprojekte zu erhöhen und andererseits die Risikovorsorge zu verringern.

4.6. „European Investment Advisory Hub“ (EIAH)

Aufgabe des „European Investment Advisory Hub“ (EIAH) ist es, diejenigen Projekte zu identifizieren, die für eine Finanzierung in Frage kommen und technische Hilfestellung bei der Vorbereitung und Durchführung von Projekten zu geben. Die Kommission berichtet von rund 230 Anfragen aus 27 Mitgliedstaaten und der Veröffentlichung von mehr als 100 Investitionsvorhaben auf dem Portal. Die Arbeit solle verbessert werden.

Aus Sicht des Bankenverbandes ist ein solches Angebot von Beratungsleistungen auf Ebene der Nationalstaaten, wenn nicht sogar auf regionaler Ebene, besser angesiedelt. Das Erkennen von Finanzierungsbedarf und das Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten ist dabei sicherlich zu allererst die Aufgabe der Anbieter von Finanzierungsleistungen. Für Deutschland ist der Nutzen der Plattform insgesamt wahrscheinlich eher als begrenzt anzusehen. Möglicherweise kann die Plattform einen Mehrwert in Ländern bieten, in denen solche Beratungsleistungen fehlen und das Finanzierungsangebot insgesamt weniger stark entwickelt ist.

4.7. Risikoteilungsinstrumente und lange Laufzeiten wichtig

Risikoteilungsinstrumente und die fristenkongruente Refinanzierung langer Laufzeiten sind aus Sicht der Banken angesichts zunehmender Regulierung die Hauptargumente für die Einbindung von Förderinstrumenten. Wie bereits dargelegt, können die Instrumente der Förderbanken, auch unter der Einbindung des EFSI, hier ihren stärksten Beitrag für Förderung von Investitionen leisten. Wir plädieren nachdrücklich dafür, dass der EFSI hier einen Schwerpunkt legt und die EU-Kommission bei der Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen mit EIB und EIF entsprechende Instrumente und Kontrollmöglichkeiten schafft.