

Der Juncker-Plan: in Europa investieren

Anna Schmitz-Temming

1. Hintergrund und Zielsetzung der Investitionsoffensive für Europa¹

Der Juncker-Plan dient der Umsetzung jener Aufgabe, die der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, bei seinem Amtsantritt ganz oben auf der Agenda platzierte: Erhöhung des Investitionsniveaus für stärkeres Wirtschaftswachstum und zusätzliche Arbeitsplätze in Europa. Um Investitionen anzustoßen, deren Volumen nach Kommissionsangaben weiterhin 15 Prozent unter jenem von 2007 liegt, wurden drei Bausteine konzi-

piert (Abbildung 1). Als erstes Element wird ein Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) geschaffen, über den zusätzliche private und öffentliche Investitionen von mindestens 315 Mrd. Euro im Zeitraum von 2015 bis 2017 mobilisiert werden sollen. Das zweite Element umfasst Maßnahmen zur Information und Hilfestellung zu Investitionsvorhaben. Im Rahmen der dritten Komponente dienen regulatorische Maßnahmen der Schaffung verbesserter Investitionsbedingungen. Im Folgenden werden die einzelnen Elemente näher beleuchtet, wobei der Schwerpunkt auf dem Investitionsfonds als zentraler Komponente des Plans liegt.

Abbildung 1: Die drei Elemente des Juncker-Plans



Quelle: Darstellung auf Basis: Europäische Kommission 2014: 4.



Anna Schmitz-Temming

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

2. Der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)

Der EFSI soll im September 2015 seine Arbeit aufnehmen und wird die Gestalt einer „Garantiefazilität“ erhalten (Art. 4 II Verordnung (EU) 2015/1017). D.h., die für den EFSI bereitgestellten Mittel werden nicht etwa als (rückzahlbare oder verlorene) Zuschüsse an Investitionsprojekte vergeben, sondern bilden die Grundlage einer Garantie für Geschäfte der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Europäischen Investitionsfonds (EIF). Die EIB wurde 1958 gemeinsam mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Vorläuferorganisation der heutigen Europäischen Union (EU), errichtet, um die Schaffung eines gemeinsamen Marktes zu unterstützen. Der 1994 etablierte EIF bildet gemeinsam mit der EIB die EIB-Gruppe und ist auf die Unterstützung von Investitionsvorhaben von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) fokussiert. Erst wenn EIB und EIF im Rahmen der EFSI-geförderten Investitionen Verluste erleiden, zahlt der EFSI den vereinbarten Betrag. Die rechtlichen Grundlagen wurden im ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahren beschlossen (Verordnung (EU) 2015/1017), das eine gleichberechtigte Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) und des mit den nationalen Ministern besetzten und mit qualifizierter Mehrheit entscheidenden Rates vorsieht.

2.1 Die finanzielle Ausstattung des EFSI

Der Investitionsfonds umfasst 21 Mrd. Euro. Davon wird die EIB fünf Mrd. Euro aus ihren eigenen Mitteln bereitstellen. Die EU übernimmt einen Anteil von 16 Mrd. Euro. In beiden Fällen kann von supranationalen Finanzierungsquellen gesprochen werden. So sind es zwar die EU-Mitgliedstaaten, die das Eigenkapital der EIB zeichnen und einzahlen, doch soll die EIB ihre Aufgaben unabhängig von politischer Einflussnahme ausüben. Auch die Ausgabenseite des EU-Haushalts ist einer intergouvernementalen Verhandlung jedenfalls insoweit entzogen, als der EU-Haushaltsplan durch das EP und den Rat mit

qualifizierter Mehrheit festgelegt wird – obwohl sowohl die Einnahmen als auch der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der EU wiederum eines einstimmigen Beschlusses der Mitgliedstaaten bedürfen.

Der EU-Beitrag ist ebenfalls als Garantie ausgestaltet. Um kurzfristige starke Belastungen für den EU-Haushalt zu vermeiden, errichtet die EU einen Garantiefonds, in den sie ab 2015 acht Milliarden Euro einzahlt. Dazu werden Haushaltsmittel innerhalb der Vorgaben des MFR umgeschichtet und die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) (Infrastruktur und Energie) und das EU-Rahmenprogramm „Horizont 2020“ (Forschung und Innovation) um 2,8 bzw. 2,2 Mrd. Euro gekürzt. Weitere drei Mrd. Euro stammen aus noch nicht verplanten Mitteln (siehe Europäische Kommission 2015a: Abschnitt 25).

Damit wird der EU-Haushalt einmal mehr als Garantiemasse verwendet. Ende des Jahres 2014 betrug das auf dem Haushalt lastende Gesamtrisiko bereits 85,2 Mrd. Euro, das sich z.B. aus einer direkten EU-Garantie für EIB-Geschäfte sowie dem Europäischen Finanzstabilitätsmechanismus (EFSM) ergab (siehe Europäische Kommission 2015b: 5f.). Tatsächlich senkte im August 2015 eine der großen Ratingagenturen den Ausblick für die EU-Bonität u.a. unter Hinweis auf die Garantie für den EFSI (siehe Standard & Poor's 2015).

2.2 Die institutionelle Gestalt des EFSI

Der Investitionsfonds wird innerhalb der EIB angesiedelt, erhält jedoch eigene Führungsgremien (Art. 7 Verordnung (EU) 2015/1017). Deren Bestellung unterliegt entsprechend der Herkunft der EFSI-Milliarden supranationalen, d.h. von den nationalen Regierungen unabhängigen Verfahren. So werden die Mitglieder des obersten Leitungsorgans, dem Lenkungsrat, von Kommission und EIB entsprechend ihren finanziellen Anteilen ernannt (Kommission drei, die EIB ein Mitglied). Der Lenkungsrat wählt seinerseits einen geschäftsführenden Direktor, der die Vorgaben des Lenkungsrates umsetzt und durch den EIB-Präsidenten ernannt wird. Dazu bedarf es vorab der Billigung durch das EP. So wird hier eine Rückkopplung an das einzige direkt gewählte EU-Organ herge-

stellt. Der Direktor ist zugleich Vorsitzender des Investitionsausschusses, dem darüber hinaus acht vom Lenkungsrat ernannte Experten angehören. Hier wird über die Vergabe einer Garantie für konkrete Aktivitäten der EIB (bzw. des EIF) entschieden. Durch ihre eigene Projektauswahl besitzen die EIB-Gremien zudem einen präjudizierenden Einfluss. Zugleich stellt dies sicher, dass die Vorhaben den Anforderungen von EIB und EIF genügen.

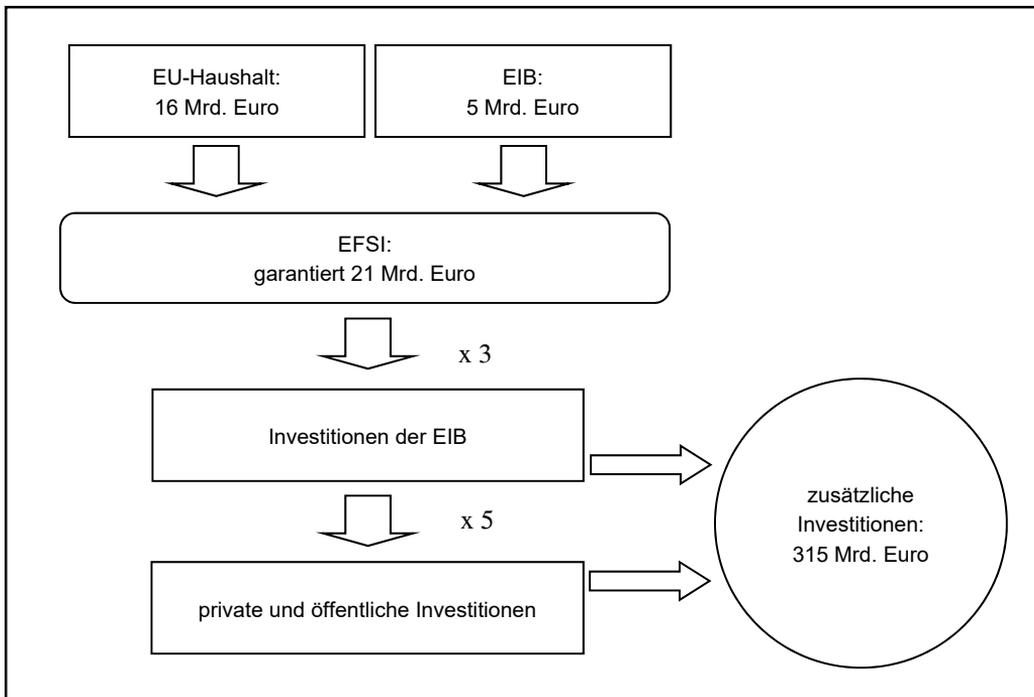
2.3 Der Hebel zu 315 Mrd. Euro

Um 315 Mrd. Euro an Investitionen zu mobilisieren, sollen die EFSI-Mittel zur Senkung des Investitionsrisikos eingesetzt werden und damit die ausgewählten Projekte an Attraktivität gewinnen. Indem der EFSI eine Garantie für eine EIB-Beteiligung gibt, reduziert sich zunächst deren Risiko. Auf dieser Basis – so die Erwartung von Kommission und EIB – soll sich die EIB in dreifacher Höhe der Ga-

rantie engagieren können. Wird die EIB-Beteiligung aufgrund einer Erstausfallgarantie des EFSI als nachrangig eingestuft, würde die EIB bei einem Zahlungsausfall des Schuldners erst nach der Entschädigung der anderen Investoren bedacht und so das Risiko Letzterer gesenkt. Durch die EIB-Beteiligung sollen weitere Investitionsmittel in fünffacher Höhe mobilisiert werden.

Für die Erwartung dieser 15-fachen Hebelung (Abbildung 2) wird u.a. auf die Erhöhung des EIB-Kapitals im Jahr 2012 verwiesen, die einen Multiplikatoreffekt von 18 erzeugt hat. Im Rahmen der Umsetzung von EU-Programmen zur Förderung von KMU seien gar Effekte von eins zu 20 bzw. eins zu 30 erzielt worden (siehe Europäische Kommission 2015a: Abschnitt 34; 2014: 8). Dennoch ist die Realisierbarkeit unter Ökonomen keineswegs unumstritten, wobei etwa eine geringere Mobilisierungswirkung privaten Kapitals in Vergleichsfällen angeführt wird (vgl. dazu Schneider 2015: 5f.).

Abbildung 2: Funktionsweise des EFSI



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung und auf Basis: Europäische Kommission 2014: 7.

2.4 Der Kreis förderbarer Projekte

Durch den EFSI können Investitionsvorhaben von privaten Unternehmen wie öffentlichen Stellen unterstützt werden. Dabei stehen solche Projekte im Fokus, die einen „hohe[n] wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Mehrwert“ für Europa leisten, doch – trotz ökonomischer Tragfähigkeit – aufgrund eines höheren Risikos ohne EFSI-Engagement nicht realisiert würden (Erwägungsgrund Nr. 13 Verordnung (EU) Nr. 2015/1017). Drei Viertel der EFSI-Kapazität sind dabei für langfristige Investitionen in Bereichen wie Verkehr, Energie, Forschung und Bildung vorgesehen. Über den EIF sollen die übrigen 25 Prozent KMU sowie Unternehmen mit mittelgroßer Marktkapitalisierung aufgrund ihrer Bedeutung für den Arbeitsmarkt zugutekommen. Um eine zügige Umsetzung zu fördern, hat die EIB bereits Projekte vereinbart, denen eine EFSI-Garantie zuteilwerden soll. Darunter finden sich z.B. das Modernisierungsprogramm eines italienischen Stahlproduzenten und ein französisches Investitionsvorhaben zur Verbesserung der Energiebilanz in Wohngebäuden.

Zugunsten einer politischen Unabhängigkeit der EFSI-Förderung wurde auf die Festsetzung von Länder- oder Sektorenquoten verzichtet. Fraglich ist, ob unter diesen Bedingungen die von der Wirtschaftskrise besonders betroffenen Mitgliedsländer z.B. aufgrund mangelnder Verwaltungskapazitäten hinreichend von der Initiative profitieren werden. Umgekehrt – so die Kommission – könnten Vorhaben gerade in den europäischen Krisenländern angesichts eines höheren Investitionsrisikos in den Fokus des EFSI rücken (vgl. z.B. Diermeier/ Hüther 2015: 341; Europäische Kommission 2015a: Abschnitt 23).

3. Die zweite und dritte Säule des Juncker-Plans

Im Rahmen der zweiten Säule des Juncker-Plans werden zwei weitere Einrichtungen geschaffen (Art. 14 und 15 Verordnung (EU) 2015/1017). Zunächst wird eine Europäische Plattform für Investitionsberatung eingerichtet, kurz EIAH (European Investment Advi-

sory Hub). Diese zentrale Anlaufstelle für öffentliche wie private Akteure soll die auf europäischer wie nationaler Ebene vorhandene Expertise bündeln und so eine verbesserte technische Beratung zur Planung und Umsetzung von Investitionsvorhaben bieten. Da mangelnde Informationen über die Existenz und Einzelheiten potenzieller Projekte als ein Grund für die Investitionslücke in Europa identifiziert wurden, baut die Kommission zudem ein Europäisches Investitionsvorhabenportal auf. Über diese Datenbank sollen sich Investoren über passende Investitionsprojekte gezielt informieren können. Im Dezember 2014 benannte eine Special Task Force zur Investitionssituation in Europa ca. 2.000 mögliche Investitionsprojekte mit einem Gesamtvolumen von zusammen 1,3 Mrd. Euro. Die Kommission geht von einer Inbetriebnahme des Portals Ende 2015 aus.

Die dritte Säule des Juncker-Plans sieht schließlich ein breites Maßnahmenfeld vor, um einen für Investitionen günstigen Regulierungsrahmen in Europa zu etablieren. Dabei wird zugleich die im Kernbereich der Integrationsentwicklung angesiedelte Zielsetzung der EU, die Errichtung eines europäischen Binnenmarktes, vorangetrieben. So zählt zu den aufgeführten Maßnahmen die Schaffung einer „Kapitalmarktunion“, d.h. eines funktionierenden Binnenmarktes für Kapital, zu dessen Umsetzung die Kommission im Februar 2015 ein Grünbuch als Diskussionsgrundlage für das weitere Vorgehen vorlegte. Weiter ausgearbeitete Vorschläge wurden für Herbst 2015 angekündigt. Durch die Integration dieses Bereiches sollen die Bedingungen in den Mitgliedstaaten angeglichen und die Kapitalflüsse über die nationalen Grenzen hinweg erleichtert werden. Dies verspricht sowohl für Investoren als auch Unternehmen auf der Suche nach Finanzierung eine größere Auswahlmöglichkeit und damit die Bedeutung der Banken zu reduzieren. Des Weiteren setzt die Kommission auf die Errichtung einer europäischen „Energieunion“, die neben bzw. durch die Stärkung der Versorgungssicherheit, des Klimaschutzes und des freien Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt auch die Investitionsbedingungen verbessern soll. Darüber hinaus wird ein „digitaler Binnenmarkt“ angestrebt. Durch den Abbau europäischer Binnengrenzen für digi-

tale Waren und Dienstleistungen soll auch hier die Anziehungskraft für Investitionen gesteigert werden.

4. Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union

Mit dem Juncker-Plan hat die Europäische Kommission nicht nur eine *Investitions-*, sondern auch eine *Initiativoffensive* ergriffen. So scheint die Kommission mit dem enthaltenen Gestaltungsanspruch die Rolle des Impulsgebers zurückgewinnen zu wollen, die während der Eurokrise vielfach bei den nationalen Regierungen lag. Die supranationale Konstruktion des EFSI setzt das Modell einer überstaatlichen, von nationalen Einzelinteressen unabhängigen gesamteuropäischen Ausrichtung einem intergouvernementalen, zwischenstaatlichen Aushandlungsprozess entgegen. Dies gilt sowohl für die rechtlichen Grundlagen, die Herkunft der Mittel, die Gremienstruktur wie auch eine möglichst unabhängige Vergabepraxis. Dass die Mitgliedstaaten dem Anliegen der Kommission, sich am EFSI zu beteiligen, nicht nachkamen, lässt darauf schließen, dass diesen der Gestaltungswille der Kommission jedenfalls nicht durchweg willkommen ist. Die Zusage von neun Mitgliedstaaten, darunter Deutschlands,² sich an EFSI-geförderten Projekten zu beteiligen, stellt eine nur begrenzte Entschädigung dar. Auch die Ankündigung der Kommission, mitgliedstaatliches Engagement unter dem Wachstums- und Stabilitätspakt, der die einzuhaltenden Defizitgrenzen festlegt, einer „flexiblen Behandlung“ zu unterziehen, stimmte die Mitgliedstaaten nicht um. Dieses Angebot ist zudem geeignet, die Vereinbarkeit der traditionellen Aufgabe der Kommission als Hüterin des europäischen Rechts einerseits und einer stärker politischen Kommissionsarbeit andererseits in Frage zu stellen (siehe zu entsprechenden Äußerungen des Bundesfinanzministers Wolfgang Schäuble Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juli 2015).

Erst mit einigem zeitlichen Abstand wird sich bewerten lassen, ob der Juncker-Plan selbst zu einer rentablen Investition wird, d.h., ob Erfolge die durch die Umsetzung ent-

stehenden Kosten – im Zuge der Einrichtung neuer Fondstrukturen statt beispielsweise einer direkten Garantie des EU-Haushalts an die EIB, aus der Umschichtung von Haushaltsmitteln sowie der Nutzung der EU-Finanzmittel als Garantiemasse – mehr als aufwiegen. Auf der Haben-Seite steht schon jetzt die erzeugte Öffentlichkeitswirksamkeit im Sinne eines Zeichens für ein Europa, das den Wohlstand fördert und Wachstumsimpulse setzt. Somit erweckt der Juncker-Plan – verstärkt noch durch seine supranationale, gesamt-europäische Architektur – den Eindruck einer Anlehnung an die alte europäische Integrationsdynamik: Mit der ehemaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft setzten die Gründungsmitglieder auf die Schaffung von Frieden und Gemeinschaft der Völker durch eine starke, verflochtene europäische Wirtschaft. Vor dem Hintergrund der gegenwärtig zu beobachtenden Zentrifugalbewegungen unter den EU-Mitgliedstaaten erscheint ein Signal für die wirtschaftlichen Vorteile eines integrierten Europas durchaus begrüßenswert.

Anmerkungen

- 1 Das Dissertationsprojekt, dessen Erkenntnisse für diesen Aufsatz als Bewertungsgrundlage dienten, wurde durch ein Begabtenstipendium der Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) der Bundesrepublik Deutschland gefördert.
- 2 Für die Bundesrepublik soll sich die KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) mit acht Mrd. Euro engagieren.

Internet

Internetseite der Europäischen Kommission zur Investitionsoffensive: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_de.htm.

Internetseite der Europäischen Investitionsbank zum Investitionsplan für Europa: <http://www.eib.org/about/invest-eu/index.htm>.

Literatur

- Diermeier, Matthias/ Hüther, Michael (2015): Mit dem großen Hebel für mehr Investitionen: ökonomische Bewertung des Juncker-Plans, in: Wirtschaftsdienst 95, Heft 5, S. 334-341.
- Europäische Kommission (2015a): Investitionsoffensive für Europa – Fragen und Antworten, 20. Juli 2015, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5419_de.htm.
- Europäische Kommission (2015b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan. Stand: 31. Dezember 2014, 31. Juli 2015 (COM (2015) 373 final).
- Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Eine Investitionsoffensive für Europa, 26. November 2014 (COM(2014) 903 final/2).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juli 2015: Schäuble will EU-Kommission entmachten, S. 15.
- Schneider, Jan David (2015): Growth for Europe – Is the Juncker Plan the answer?, in: European Policy Centre Discussion Paper, 20. März 2015, abrufbar unter: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5420_growth_for_europe_-_is_the_juncker_plan_the_answer.pdf.
- Standard & Poor's (2015): European Union Supranational Outlook Revised To Negative; ‚AA+/A-1‘ Ratings Affirmed, 3. August 2015, abrufbar unter: http://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/sourceId/9273715#ID197.
- Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 – der Europäische Fonds für strategische Investitionen, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union Reihe L Nummer 169 vom 1. Juli 2015, S. 1-38.