



Investitionen und Wachstum stärken: Die Rolle der Förderbanken in Europa

9. Mai 2016

Autorin
Patricia Wruuck*
+49 69 910-31832
patricia.wruuck@db.com

Editor
Jan Schildbach

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Germany
E-mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.com

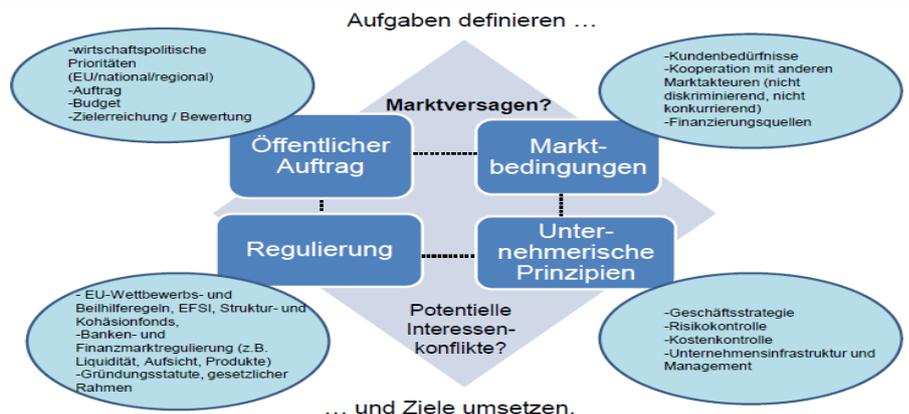
* Die Autorin bedankt sich bei Julius Böttger und Rick Glaubitz für wertvolle Unterstützung bei der Erstellung der Analyse.

Englische Originalfassung publiziert am 23.12.2015

- Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat Förderbanken wieder verstärkt ins Rampenlicht gerückt. Sie werden als Teil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums gesehen, um zyklische und strukturelle Schwierigkeiten in Volkswirtschaften zu überwinden, die Krisenfestigkeit zu erhöhen und die Funktionsfähigkeit von Finanzsystemen zu verbessern. Besonders in Europa hat das Interesse an Förderbanken auch im Hinblick auf ihre Rolle zur Stärkung von Investitionen und Wachstum zugenommen.
- Europas Förderlandschaft ist sehr heterogen. Über die Jahre gewachsene Strukturen und Institutionen spiegeln das spezifische Zusammenspiel von Staat und Markt in der Wirtschaftsförderung vielerorts wider. Wenngleich unterschiedlich in ihrer Ausgestaltung, werden vielfach sehr ähnliche Ziele verfolgt.
- Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie Veränderungen auf den europäischen Banken- und Finanzmärkten werden Förderbanken auch in den nächsten Jahren eine wichtige Rolle spielen. Allerdings dürften sich ihre Aktivitäten verschieben und statt Unterstützung in Krisen die Begleitung von Strukturveränderungen in Volkswirtschaften wieder verstärkt in den Fokus rücken. Hierbei können Förderbanken eine nützliche und ergänzende Rolle einnehmen, indem sie in Bereichen aktiv sind, wo Marktversagen festgestellt wird.
- Risiken liegen in einer potentiellen Überlastung der Förderbanken und überzogenen Erwartungen. Sowohl für Förderinstitute als auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive bleibt es eine andauernde Herausforderung, die richtige Balance zwischen Förderung und Wettbewerb zu finden.

Zwischen Markt und Staat: Förderbanken in Europa

1





Einleitung

Was ist eigentlich eine Förderbank?

2

Förderbanken sind öffentliche Banken, d.h. ein (wesentlicher) Teil ihres Eigenkapitals ist in staatlichem Besitz. Allerdings ist nicht jede öffentliche Bank auch eine Förderbank, letztere sind lediglich eine Untergruppe. Andere Typen öffentlicher Banken sind z.B. Sparkassen oder Postbanken in einigen Ländern. Auch Geschäftsbanken können öffentliche (Mit)Eigentümer haben. Was Förderbanken jedoch unterscheidet, ist ihr Mandat, d.h. sie haben einen speziellen Auftrag, wirtschaftliche Entwicklung und/oder andere sozioökonomische Ziele zu unterstützen.

Der Oberbegriff „Finanzinstitutionen der öffentlichen Hand“ (state-owned financial institutions) ist breiter und umfasst neben Banken auch andere Finanzinstitute. So können z.B. Geschäftsbanken, Förderbanken, Leasinggesellschaften, Kreditgarantiefonds oder Versicherungsunternehmen, die sich in staatlichem Besitz befinden, darunter fallen.

Förderbanken sind nicht notwendigerweise Banken „im rechtlichen Sinne“, sondern können beispielsweise auch als spezielle öffentliche Körperschaften gegründet und betrieben werden. Ihre Rechts- und Organisationsformen hängen von länderspezifischen Regeln, ihrer Geschichte, Politikentscheidungen und den (Geschäfts)Strategien der Institute ab (inkl. z.B. Refinanzierung und Zielgruppen). Einrichtungen, die ihre Mittel direkt aus speziell hierfür vorgesehenen öffentlichen Quellen beziehen (z.B. Finanzministerien oder Zentralbanken) sind häufig als Fonds konzipiert (UN 2005).

„Förderbank“ ist ein begriffliches Konzept, dessen Verständnis und Ausgestaltung weltweit durchaus unterschiedlich ausfällt. Die Weltbank (2012) fasst unter dem Begriff „development bank“ „eine Bank oder ein Finanzinstitut mit mindestens 30% staatlichem Eigenkapital und einem expliziten Auftrag, sozioökonomische Ziele in einer Region, einem Sektor, oder einzelnen Marktsegment zu fördern“. Die Vereinten Nationen (2005) verstehen hierunter „Finanzinstitute, die mittels langfristiger Finanzierungen und der Ermöglichung von Projekten mit positiven externen Effekten zur Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, sowie lokaler Integration beitragen.“

Quellen: De Luna-Martínez/Vicente (2012), UN (2005), Deutsche Bank Research

Seit Beginn der Finanzkrise ist ein altes Konzept wieder zurück im Fokus: Förderbanken. Indem sie in Bereichen aktiv sind, wo Marktversagen festgestellt wird, oder helfen, Finanzierungsengpässe in Krisenzeiten abzufedern, können sie die Robustheit von Ökonomien stärken. Sie können dazu beitragen, zyklische und strukturelle Schwierigkeiten in Volkswirtschaften zu überwinden und finden als wirtschaftspolitische Gestaltungsoption wieder verstärkt Beachtung.

In der EU, wo die Finanz- und Schuldenkrise weiter nachwirkt, wird die Rolle von Förderbanken in letzter Zeit besonders aktiv debattiert.¹ Vor dem Hintergrund von Strukturveränderungen im Finanzsektor und der vielerorts angespannten Lage öffentlicher Haushalte, wird Förderbanken entscheidende Bedeutung bei der Finanzierung von KMUs und langfristiger Infrastruktur zugesprochen.

Auch ließ sich in den letzten Jahren eine verstärkte Aktivität von Förderbanken in Europa beobachten. Einige EU-Mitgliedstaaten haben Institutionen reorganisiert bzw. neue Förderbanken gegründet. In anderen ist dies noch im Gange oder steht an. Dies zeigt letztlich den Versuch, über Förderbanken als wirtschaftspolitisches Instrument volkswirtschaftliche Potentiale besser auszuschöpfen sowie Investitionen und Wachstum zu fördern. Auf europäischer Ebene gilt Ähnliches für die Europäische Investitionsbank (EIB), die ebenfalls verstärkt aktiv ist. Nicht zuletzt sollen über den 2015 neu gegründeten Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), Investitionen und Wachstum in Europa auch über Förderbanken angeregt werden.

Förderbanken sind vielerorts bereits sehr lange fester Bestandteil von Finanz- und Bankenmärkten – weltweit, aber vor allem in Europa. Dennoch sind Analysen zu ihrer Funktionsweise und Bedeutung für Finanzmärkte bislang eher überschaubar. Zumeist konzentrieren sich Forschungsarbeiten auf Wirtschaftsförderung in Schwellen- und Entwicklungsländern. Diese Untersuchung nimmt dagegen Förderbanken in Europa in den Blick und analysiert deren Rolle vor dem Hintergrund der Entwicklungen der letzten Jahre sowie der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatten.

Die Analyse enthält vier Schritte: Auf einen kurzen Themeneinstieg folgt ein Überblick zu europäischen Förderbanken und ihrer Arbeitsweise. Der dritte Teil beleuchtet die Rolle von Förderbanken in der Finanz- und Wirtschaftskrise. Abschließend werden aktuelle Trends und deren Implikationen für Förderbanken, Finanzmärkte und Wirtschaftspolitik in Europa diskutiert.

Förderbanken – Eine kurze Einführung

Förderbanken sind ein spezieller Typ öffentlicher Finanzinstitute. Sie haben einen Förderauftrag. Gegründet werden sie üblicherweise durch die öffentliche Hand, um den Zugang zu Krediten und Finanzdienstleistungen für Kunden zu verbessern, wo der Markt allein diesen nicht im gewünschten bzw. hinreichenden Maße gewährleistet.² Sie sind damit Instrumente zur Umsetzung wirtschaftspolitischer Ziele (etwa im Bereich Umwelt- oder Energiepolitik).

¹ Wenngleich in einem etwas anderen Kontext, wird das Thema Förderbanken aktuell auch außerhalb Europas diskutiert. Beispiele sind etwa Vorschläge zur Einrichtung einer neuen Förderbank in den USA mit Schwerpunkt Infrastrukturfinanzierung, die Gründung der neuen Asian infrastructure investment bank oder der neuen BRIC development bank.

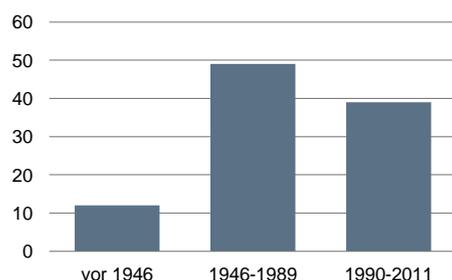
² Siehe De Luna-Martínez/Vicente (2012).



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Förderbanken: nach 1945 verbreitet sich die Idee 3

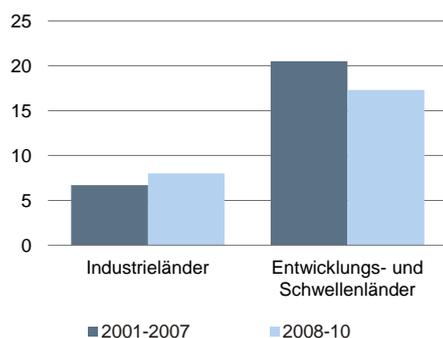
Anteil der Förderbanken, die im jeweiligen Zeitraum gegründet wurden (in %)



Basierend auf einer Umfrage unter Förder- und Entwicklungsbanken, die 90 Institute weltweit umfasst.
Quellen: De Luna-Martinez and Vicente (2012), Deutsche Bank Research

Banken in staatlichem Besitz 4

Anteil staatlicher Banken am Finanzsystem (Anteil an der Bilanzsumme, in %)



Quellen: GFDR (2013), Deutsche Bank Research

Finanzinstitute zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung gibt es praktisch weltweit. In der Vergangenheit spielten sie eine wichtige Rolle bei der Förderung von Industrialisierung, wirtschaftlichen Aufhol- und Transformationsprozessen in Ökonomien. Vor dem Hintergrund einer wieder verstärkt geführten Debatte um die Rolle des Staates im Finanzmarktbereich war es zuletzt jedoch vor allem die Möglichkeit, über Förderbanken Krisen entgegenzuwirken bzw. deren Auswirkungen mindern zu können, die dem Förderbankmodell eine Renaissance beschert hat.

Neben Förderbanken auf *nationaler* Ebene existieren auch *multinationale*, *regionale* und *subnationale* Institute zur Wirtschaftsförderung. Unterschiedliche Institute können über Zusammenarbeit bei Projekten, gemeinsame Initiativen sowie die Refinanzierung miteinander verbunden sein.

Förderinstitute auf nationaler Ebene sind recht vielfältig, was ihre Größe und Ausgestaltung anbelangt. Sie unterscheiden sich etwa bei:

- **Eigentümerstrukturen** – Förderbanken können vollständig oder teilweise in staatlichem Besitz sein. Einige Institutionen haben Eigentümer auf gesamtstaatlicher und subnationaler Ebene; an anderen Förderbanken halten neben der eigenen öffentlichen Hand auch ausländische und multilaterale Akteure Anteile, z.B. im Rahmen von Entwicklungs-kooperationen.
- **Refinanzierung** – d.h. inwieweit Institute zur Finanzierung ihrer Aktivitäten auf Einlagen, Kapitalmarktfinanzierung, Kredite von anderen Banken, Zuweisungen der öffentlichen Hand oder ihr Eigenkapital zurückgreifen. Die meisten Förderbanken nutzen einen Mix aus verschiedenen Finanzierungsquellen. Bei Kapitalmarktfinanzierung bestehen teils Unterschiede im Hinblick auf das Vorhandensein bzw. den Umfang von staatlichen Garantien.
- **Kunden** – können z.B. Einzelpersonen, Unternehmen (private oder staatliche), Regierungen oder auch andere Finanz- oder Förderinstitute sein. Gerade private Unternehmen sind typischerweise eine wichtige Zielgruppe für Förderbanken. Das Hauptaugenmerk richtet sich meist auf KMUs, allerdings bieten viele Förderbanken auch Förderung für größere Unternehmen an.

Die *Mandate* von Förderbanken können sehr allgemein (Förderung wirtschaftlicher Entwicklung) oder enger für spezielle Aufgabenbereiche definiert sein. Letztere Variante wäre etwa die Förderung bestimmter Sektoren oder Aktivitäten (Förderung der Landwirtschaft, Finanzierungshilfen für KMUs). Weltweit ist das Verhältnis von „Generalisten“ zu „Spezialisten“ bei Förderbanken in etwa ausgeglichen. In einer Umfrage der Weltbank unter Förderbanken (global) gaben 47% der befragten Institute an, ein breit gefächertes Mandat zu haben, 53% arbeiteten mit einer spezielleren Ausrichtung. Bezüglich einzelner Sektoren und Aufgaben sind vor allem Landwirtschaft, KMUs sowie die Förderung des Außenhandels Schwerpunkte.³

Einige Länder haben mehrere auf gesamtstaatlicher Ebene tätige Förderbanken mit jeweils eigenen Aufgaben bzw. speziellem Fokus. Anderenorts sind unterschiedliche Aktivitäten in einer Einrichtung gebündelt. Was diese Institute – trotz aller Unterschiede – gemeinsam haben, ist, dass es sich um öffentliche Einrichtungen mit Förderauftrag handelt.

Hauptmotivation Marktversagen mildern

In der Theorie ist das Konzept einer Förderbank eng mit der Idee von Marktversagen verknüpft. Der Grundgedanke ist hierbei, dass ein

³ Ebd.: Basierend auf einer Umfrage unter Förderbanken auf nationaler Ebene.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Direkte und indirekte Förderungsansätze 5

Förderkredite können direkt oder indirekt vergeben werden. Beide Varianten haben jeweils Vor- und Nachteile:

Bei direkter Kreditvergabe (retail / 1st tier Modell) können Zinsen günstiger sein, weil Vermittlungsaufwand entfällt. Auch können Förderbanken so direkt Lücken in Regionen adressieren, wo etwa eine Unterversorgung mit Finanzdienstleistungen besteht. Allerdings ist das Unterhalten eigener Filialen bzw. direkten Anlaufstellen für Förderung auch kostenintensiv für Institute.

Förderbanken mit einem indirekten Modell (wholesale / 2nd tier), können auch mit einer schlanken Struktur viele Kunden erreichen, indem sie mit anderen Banken im Markt zusammenarbeiten. Private Banken und Förderbanken können hier Risiken teilen, wobei Kreditauswahl und Risikobeurteilung in der Regel Aufgabe von Partnerbanken ist. Der Anteil notleidender Kredite (NPLs) ist in diesem Modell meist geringer.

Die Art und Weise, wie Förderkredite vergeben werden, orientiert sich auch an lokalen Marktbedingungen, u.a. inwieweit es Geschäftsbanken im Markt gibt, um mit Förderbanken zusammenzuarbeiten, oder wie stark die Beziehungen zwischen (Haus-)Bank und Kunden sind. Indirekte Modelle werden vielfach als wettbewerbsfreundlicher wahrgenommen, soweit seitens der Förderbank einheitliche Prinzipien für die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Partnern gelten.

Quellen: De Luna Martinez/Vicente (2012), Deutsche Bank Research

funktionierender Finanzsektor essentiell für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung ist, aber einige Finanzdienstleistungen auf dem freien Markt in zu geringem Maße bereitgestellt werden. Die Gründung einer Förderbank kann hier eine geeignete Strategie sein, um diesem Problem beizukommen.

Marktversagen, das die Existenz und Aktivitäten von Förderbanken begründet, kann aus unterschiedlichen Gründen auftreten. Häufige Ursachen sind etwa

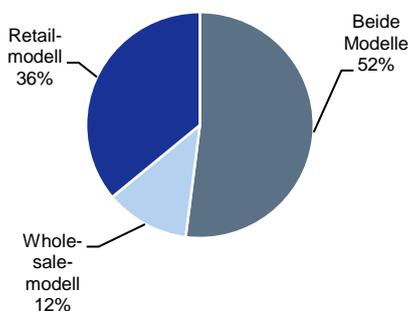
- *Informationskosten und asymmetrische Informationen* – was etwa die Finanzierung von KMUs erschweren kann.
- *Externalitäten* – z.B. bei Aktivitäten oder Projekten, die zwar von großem Nutzen für ein Land bzw. die Bevölkerung wären, deren Vorteile jedoch z.T. schwer zuzuschreiben sind und die deswegen nicht ausreichend vom Markt berücksichtigt werden, so dass sich die Finanzierung von Projekten entsprechend schwieriger gestaltet, etwa im Bereich Energie oder Klimaschutz.

Aus der Existenz von Marktversagen lässt sich eine wichtige komplementäre Rolle von Förderbanken in Finanzsystemen ableiten. Marktversagen begründet gewissermaßen ihre Notwendigkeit. Gleichzeitig ist es nicht immer einfach, Fälle von Marktversagen klar zu definieren. Entsprechend ergeben sich hieraus auch immer wieder Debatten, ob Interventionen durch Förderbanken die beste Lösung für Probleme sind. Bestehende Marktstrukturen sowie politische und rechtliche Rahmenbedingungen sind entscheidend dafür, inwieweit auch alternative Möglichkeiten zur Bewältigung von Marktversagen, z.B. Regulierung, Besteuerung oder Subventionen, gangbar wären.

Das öffentliche Bild von Förderbanken hat sich in den letzten Jahrzehnten immer wieder gewandelt. Nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend positiv, wurden in den Folgejahren verstärkt Bedenken an staatlichen Eingriffen in Marktprozessen laut und Ineffizienzen kritisiert. Heute wird Förderbanken eine nützliche, jedoch gleichzeitig auch begrenzte Rolle im Finanzsystem zugeschrieben und die Notwendigkeit guter Corporate Governance für öffentliche Finanzunternehmen betont.

Was machen Förderbanken und wie erfolgreich sind sie?

Die meisten Förderbanken vergeben Kredite direkt und indirekt 6



Anteile basierend auf den Antworten von 90 Förderinstituten weltweit.

Welche Aufgaben Förderbanken haben und wie ihre (gesamtwirtschaftliche) Rolle interpretiert wird, spiegelt die jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen wider. Typische Aktivitäten umfassen die Förderung der Landwirtschaft, KMUs, des Außenhandels, des Wohnungsbaus, der Infrastruktur sowie Kreditvergabe an Kommunen. Wo Finanzmärkte weniger stark entwickelt sind, liegt zumeist ein stärkeres Gewicht auf der Förderung des generellen Zugangs zu Finanzierungsleistungen, z.B. durch die Vergabe von Mikrokrediten, oder indem die Förderbank auch direkt als Einlagennehmer für Haushalte fungiert.

Förderbanken können entweder Kredite direkt (1st tier/retail), oder über andere (private) Banken vergeben (2nd tier/wholesale). Auch hier spiegeln unterschiedliche Ansätze die jeweiligen Marktbedingungen: Direkte Kreditvergabe kann die einzige Möglichkeit sein, um Kunden zu erreichen, wo Banken- und Finanzmärkte vergleichsweise schwach entwickelt und die Abdeckung mit Finanzdienstleistungen auch nur sehr lückenhaft ist. Das 2nd tier-Modell baut auf Kooperationen mit anderen Banken im Markt, die zumeist für die Bearbeitung der Darlehensanträge verantwortlich sind. Weltweit betreiben viele Förderbanken sowohl direktes als auch indirektes Geschäft.

Neben Krediten und Garantien bieten Förderbanken oft noch weitere Leistungen. Diese beinhalten die Vergabe von Risikokapital, Aktivitäten als "Business Angel", Leasing und Factoring, die Verbriefung von Krediten sowie

Quellen: De Luna Martinez/Vicente (2012), Deutsche Bank Research



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Beratungsleistungen. Einige agieren außerdem als langfristige (strategische) Investitionspartner.

Der (wirtschaftliche) Erfolg von Förderbanken ist nicht ganz einfach zu messen, da sie vielfach eher „Impulsgeber“ sind und aufgrund ihres Förderauftrags mitunter gerade in Bereichen aktiv sein sollen, die für andere Marktakteure nicht hinreichend rentabel sind. Daher sind Standardmetriken zur Beurteilung des Erfolgs, wie für privatwirtschaftliche Unternehmen verwendet, nur teilweise anwendbar bzw. müssen stets vor dem Hintergrund des jeweiligen Geschäftsmodells interpretiert werden. Insgesamt scheint die Erfolgsbilanz staatlicher Banken eher durchwachsen. Eine Reihe von Analysen weist auf Ineffizienzen, Politisierung, starken Einfluss von Interessengruppen und das Fehlen eines eindeutig definierten Mandats hin.⁴ Vor diesem Hintergrund legt die Forschung aber auch nahe, dass politisch-institutionelle Rahmenbedingungen ein wichtiger Faktor sind, der auf Funktionsfähigkeit und Erfolg von Förderbanken wirkt.

Förderbanken in Industrieländern

Förderbanken gibt es in Entwicklungs- und Schwellenländern – aber auch in Industrieländern mit entwickelten Finanzmärkten. Tatsächlich befinden sich einige der größten und ältesten Förderbanken weltweit in entwickelten Volkswirtschaften. Dort sind sie seit Langem ein wichtiger Bestandteil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums sowie der Banken- und Finanzmärkte und tragen vor allem dazu bei, Engpässe in spezifischen Bereichen, etwa bei der Finanzierung langfristiger Infrastrukturprojekte, zu adressieren.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat zu einer Renaissance des Förderbankmodells in Industrieländern geführt. Hierfür gibt es zwei wesentliche Gründe: 1) die Möglichkeit, über Förderbankaktivität in Krisenzeiten antizyklisch agieren zu können und 2) die Möglichkeit, strukturelle Veränderungen in Volkswirtschaften durch Unterstützung von Förderbanken zu beschleunigen und so langfristige Herausforderungen besser bewältigen zu können.⁵ Hierbei geht es auch um die Bewältigung von Nachwirkungen der Finanzkrise, etwa beim Versuch, langfristige Investitionen anzuregen. Gerade nach der Finanzkrise werden Förderbanken mancherorts auch als Möglichkeit betrachtet, den Wettbewerb auf Bankenmärkten zu verbessern. Schließlich haben auch die Umstrukturierungen auf europäischen Banken- und Finanzmärkten, die nicht selten mit Schrumpfungsprozessen verbunden waren, zu verstärktem Interesse am Förderbankmodell beigetragen.

Allerdings gibt es nach wie vor wenige Analysen, die sich mit Rolle und Funktionsweise von Förderbanken in Industrieländern befassen. Ein Großteil der wissenschaftlichen Literatur konzentriert sich auf den Vergleich von privaten und staatlichen Banken oder auf Wirtschaftsförderung in Entwicklungs- und Schwellenländern.⁶ Die folgenden Abschnitte fokussieren dagegen auf die Förderbankenlandschaft in Europa.

⁴ LaPorta et al (2002) stellen beispielsweise fest, dass ein hoher Anteil staatlicher Banken am Finanzsystem mit einer langsameren Finanzmarktentwicklung und geringerem Wachstum einhergeht. Beck und Levine (2002) finden ebenfalls keine positiven Effekte. Siehe auch Global Financial Development Report (2013) und Rudolph (2010) für einen Überblick sowie Sapienza (2004) und Iannotta et al. (2011) zur ‚Political lending‘-Problematik.

⁵ S. z.B. das Grünbuch der Europäischen Kommission zu Langfristfinanzierung (2013), das auch die Rolle von Förderbanken bei der Finanzierung langfristiger Projekte behandelt oder die Diskussion über die Errichtung einer Infrastrukturbank in den USA.

⁶ Zwei Ausnahmen sind: 1. Eine Untersuchung der Weltbank, die auf Basis einer Umfrage unter Förderbanken versucht, deren Eigenschaften und Funktionsweisen zu erfassen. Das Sample ist weltweit, enthält jedoch nur neun europäische Förderinstitute (61 Länder insgesamt). 2. Schmit et. al (2011) fokussiert auf Europa, betrachtet jedoch öffentliche Finanzinstitute weiter gefasst.



Förderbanken in Europa: Ein komplexes Mehrebenensystem

Zur Orientierung vorab: Das europäische Förderbankensystem hat eine vertikale und eine horizontale Dimension. In der vertikalen Dimension gibt es Förderbanken auf europäischer⁷, nationaler und subnationaler Ebene. Dabei sind die unterschiedlichen Ebenen miteinander verbunden. So unterstützt beispielsweise die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Förderbank auf nationaler Ebene einige subnationale Institute in Deutschland bei ihrer Finanzierung. Gleichzeitig sind die Bundesländer, d.h. die subnationale Ebene, an der KfW beteiligt. Nationale und subnationale Förderbanken spielen wiederum häufig eine aktive Rolle bei der Durchführung europäischer Förderprogramme, z.B. indem sie Zugang zu Struktur- und Kohäsionsfonds der EU ermöglichen. Wie ausgeprägt die vertikale Dimension ist, ob es z.B. subnationale Institute gibt, hängt u. a. von Marktgröße, weiteren Charakteristika des Finanzsektors im jeweiligen Land, sowie der politischen und historischen Entwicklung in den Mitgliedstaaten ab.

Jenseits der nationalen Ebene: Die EIB und andere multilaterale Institutionen in Europa

7

Die Europäische Investitionsbank (EIB) wurde im Jahr 1958 gegründet. Eigentümer sind die Mitgliedstaaten der EU mit Anteilen entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung. Das Hauptziel der Bank ist die Förderung Europäischer Integration und des Wachstums in Europa. Zu diesem Zweck finanziert und unterstützt die EIB Projekte, die Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, regionale Kohäsion und Nachhaltigkeit stärken sollen. Förderaktivitäten konzentrieren sich auf vier Bereiche: i. Innovation und Kompetenzen, ii. Zugang zu Kapital für kleinere Unternehmen, iii. Klimaschutz und iv. strategische Infrastruktur. Zusätzlich unterstützt die EIB auch Aktivitäten außerhalb der EU (u.a. im Rahmen von Entwicklungshilfeprojekten der Gemeinschaft). Die EIB finanziert sich im Wesentlichen über den Kapitalmarkt (Anleiheemissionen).

Obwohl die Mehrheit der Förderfinanzierungen über klassische Kredite erfolgt, bietet die EIB auch weitere Produkte, z.B. Garantien, Eigenkapitalbeteiligungen oder Mikrofinanzierungen, an. Seit 2000 ist die EIB mit 61,4% der Hauptanteilseigner des Europäischen Investitionsfonds (EIF). Der EIF ist spezialisiert auf die Bereitstellung von Finanzierungsmöglichkeiten für KMUs. Er bildet zusammen mit der EIB die EIB-Gruppe.

Darüber hinaus existieren weitere multilaterale Förderbanken mit explizitem Fokus auf Europa. Dazu gehören z.B. die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), oder regionale Banken wie die „Nordic Investment Bank“ oder die „Black Sea Trade and Development Bank“, die in bestimmten Regionen Europas aktiv sind.

Quellen: EIB, EIF, Deutsche Bank Research

In der horizontalen Dimension, d.h. im Vergleich von Förderbanken zwischen Mitgliedstaaten, gibt es große Unterschiede. Dies betrifft weniger die Ziele von Förderbanken, sondern vielmehr ihre Organisation und wie sie ihre Aufgaben wahrnehmen. Man kann gewissermaßen von der EIB als „europäischer Förderbank“ sprechen, aber es gibt in diesem Sinne kein Förderbankmodell „à l'européenne“ auf Ebene der Mitgliedstaaten. Einige Länder haben Förderaktivitäten in einem Institut gebündelt, während andere (z.B. Großbritannien und Deutschland) mehrere Förderbanken haben. Auch gibt es Mitgliedstaaten, in denen (noch) keine Förderbank existiert – was wiederum nicht heißt, dass dort keine Wirtschaftsförderung betrieben wird. Die Schaffung einer Förderbank auf nationaler Ebene ist hierfür lediglich ein möglicher Weg. So können beispielsweise regionale Institute mit Wirtschaftsförderung betraut sein.

Es gibt weder eine feste Definition für Förderbanken speziell in Europa, noch genaue Maßgaben, wie eine solche hier aufgebaut sein sollte. Entsprechend ist auch keine fixe Anzahl von Finanzinstituten in Europa unter dem Oberbegriff „Förderbank“ gefasst. Letztlich gilt auch hier das allgemeine Verständnis einer Förderbank als Finanzmarktinstitut, das im Wesentlichen im öffentlichen Eigentum ist, und einen Auftrag zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung hat.⁸

Die im Juli 2015 veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission zur Rolle von nationalen Förderbanken im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa beschreibt Förderbanken als „juristische Personen, die im Rahmen ihrer gewerblichen Tätigkeit Finanzierungstätigkeiten ausüben und denen von einem Mitgliedstaat oder einer Einrichtung eines Mitgliedstaats auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene ein Auftrag zur Durchführung von Entwicklungs- oder Fördertätigkeiten erteilt wurde“.⁹ Dies beinhaltet Institute mit unterschiedlicher Rechts- und Organisationsform, Produktpalette und Funktionsweise. Was die Unterschiede bedingt, sind jeweilige wirtschaftspolitische Traditionen, Finanzmarktstrukturen und insbesondere die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors im jeweiligen Mitgliedstaat.¹⁰ Die Bandbreite bestehender nationaler Förderbanken reicht von Spezialisten (ein Sektor bzw. eine Aufgabe) bis hin zu „konsolidierten“ Generalisten, die eine Vielzahl von

⁷ Dies beinhaltet auch gesamteuropäische Institutionen und Förderbanken mit speziellem regionalem Fokus. Siehe auch Box 7.

⁸ In unterschiedlichen Rechtstexten werden Regeln für spezielle Kreditinstitute, die einer Zentralorganisation zugeordnet sind, im Hinblick auf operative Fragen, wie etwa Vorgaben für Berichterstattung und aufsichtsrechtliche Behandlung definiert (siehe z.B. Delegierten Rechtsakt zur EU-VO 575/2013, Art.10).

⁹ Siehe S.3 COM 2015(361/2) sowie auch EFSI-Verordnung Art.2 für eine ähnliche Definition.

¹⁰ Für einen Überblick zum öffentlichen Bankensektor in Europa siehe Schmit et al (2011).



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Einordnung von Förderbanken in die europäische Finanzlandschaft

8

Förderbanken sind Teil des öffentlichen Finanzsektors. Innerhalb des öffentlichen Finanzsektors lassen sich unterschiedliche Typen von Finanzinstituten unterscheiden:

1.	Sparkassen
2.	Öffentliche Finanzintermediäre (z.B. Landesbanken)
3.	Langzeitinvestoren (z.B. Caisse des depots et consignations in FR)
4.	Spezialkreditinstitute
i.	Kommunalfinanzierungsinstitute (z.B. Kommunekredit in SE, Bank Nederlandse Gemeenten in NL)
ii.	Exportkreditagenturen (z.B. Export Credit Guarantee Company in MT, SACE in IT)
iii.	Förderbanken auf nationaler und subnationaler Ebene

Quellen: Schmit et. al. (2011), Deutsche Bank Research

Förderaktivitäten im öffentlichen Finanzsektor: Konsolidiert oder funktional differenziert?

9

Öffentliche Finanzinstitute sind ein typischer Bestandteil europäischer Banken- und Finanzsysteme. Sie spielen traditionell eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Wirtschaftspolitik und der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen für den öffentlichen Sektor.

EU-Mitgliedstaaten unterscheiden sich jedoch darin, wie Förderaufgaben organisiert bzw. zwischen Institutionen aufgeteilt sind und ob hierfür speziell Förderbanken geschaffen worden sind. Hierbei lassen sich einige regionale Muster erkennen. Deutschland, Spanien sowie viele mittel- und osteuropäische Länder haben tendenziell „konsolidierte“ Förderbankentypen, die eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben wahrnehmen und in diesem Zuge etwa auch in der Infrastrukturförderung und der Kommunalfinanzierung tätig sind.

Im Gegensatz hierzu haben sich in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden Institutionen stärker ausdifferenziert, d.h. es gibt Institute, die Finanzdienstleistungen für Kommunen anbieten oder verstärkt lokale Infrastrukturfinanzierung unterstützen. Zusätzlich existieren sektorspezifische Einrichtungen, die sich jeweils speziellen Themen, z.B. Förderung der Agrarwirtschaft oder Wohnungsbau, widmen. Daneben existieren Förderbanken für eine bestimmte Region (z.B. Nordic Investment Bank). Dies kann man als stärker differenzierten Ansatz bezeichnen.

Quelle: Deutsche Bank Research

Aktivitäten wahrnehmen. Trotz starker Unterschiede in ihrer Organisationsform sind die Ziele europäischer Förderbanken oftmals sehr ähnlich (v.a. Förderung von KMUs, langfristiger Infrastruktur- und umweltfreundlicher Projekte). Diese Ziele finden sich gleichzeitig auch auf vertikaler Ebene wieder.

Europäische Regulierung definiert – trotz aller Vielfalt der Institute – gemeinsame Rahmenbedingungen für Ausübung und staatliche Unterstützung von Förderaktivitäten. Hierbei gilt es zu verhindern, dass Förderung zu unfairen Vorteilen führt und damit den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrt. Mitgliedstaaten können Förderbanken einrichten, um wirtschaftspolitische Ziele zu realisieren und dies auch durch die Bereitstellung von Finanzmitteln unterstützen. Allerdings muss Unterstützung und Aktivität von Förderbanken unter Berücksichtigung wettbewerbsrechtlicher Regeln, insbesondere Vorgaben für Beihilfe, erfolgen. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission bereits in der Vergangenheit Struktur und Aktivitäten nationaler Förderbanken unter die Lupe genommen und hierbei auf Anpassungen hingewirkt, u.a. auch in Deutschland. Auch bei Neugründungen von Förderbanken prüft die Kommission, ob diese aus wettbewerbspolitischer Sicht kompatibel sind.¹¹

Öffentliche Finanzinstitute zwischen Markt und Staat

Förderbanken sind ein spezieller Typ von Finanzinstituten innerhalb des öffentlichen Finanzsektors.¹² In der Theorie wird hier häufig zwischen verschiedenen Arten öffentlicher Finanzinstitute unterschieden (siehe Box 8). Hierbei handelt es sich jedoch um „Idealtypen“, in der Praxis sind die Grenzen mitunter fließend. Eine Förderbank kann als langfristiger Investor aktiv werden oder Programme zur Exportförderung von Unternehmen anbieten. Beispiele sind etwa die finnische „Finnvera Group“ und die rumänische „EXIM Bank“, wo ein Teil der Bankengruppe die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen verfolgt, während einer anderer als Exportkreditagentur aktiv ist.¹³ In anderen Mitgliedstaaten gibt es dagegen separate Agenturen oder Kreditinstitute für Exportförderung. Ähnliches gilt für die Kommunalfinanzierung. Diese kann Teil der Aufgaben einer (nationalen) Förderbank sein, die etwa gleichzeitig auch Unternehmensförderung betreibt, oder sie kann über eine separate Institution erfolgen. Insgesamt bietet die europäische Förderlandschaft damit ein stark fragmentiertes Bild mit ziemlich heterogenen Institutionen zur Unterstützung von wirtschaftlicher Entwicklung.

In der Theorie lässt sich eine Förderbank in Europa an Hand von drei Kriterien charakterisieren:

- i. Ein gesetzlich verankerter expliziter Förderauftrag
- ii. Öffentliche Eigentümer
- iii. Wettbewerbsneutralität.

Für die empirische Analyse birgt dies allerdings einige Herausforderungen, denn:

- Mandate werden auf nationaler (oder subnationaler Ebene) definiert
- Organisation und Rechtsform können abhängig von lokalen Gegebenheiten (Gesetze, Marktbedingungen) variieren, wodurch Informationen zu Förderbanken kaum standardisiert sind
- Abgrenzungen zwischen Förderbanken und anderen Formen öffentlicher Finanzinstitutionen sind nicht immer eindeutig

¹¹ Beispiele sind die UK Green Investment Bank, British Business Bank, das Portugese Instituição Financeira do Desenvolvimento und die neue lettische Förderbank.

¹² Siehe Schmit et al (2011).

¹³ Gemäß EU-Wettbewerbsrecht sollen Aktivitäten, bei denen Förderbanken Dienstleistungen als Wettbewerber am Markt anbieten, separat vom Fördergeschäft organisiert sein. Das Fördergeschäft darf nicht auf die Erzielung von Gewinn ausgerichtet sein.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Betrachtete Förderbanken

10

1. BE: -*
2. BG: Bulgarian Development Bank
3. CZ: Czech Moravian Guarantee and Development Bank
4. DK: -*
5. DE: Kreditanstalt für Wiederaufbau und Landwirtschaftliche Rentenbank
6. EE: KredEx
7. IE: *Strategic Banking Corporation*
8. GR: *Institute for Growth*
9. ES: Instituto de Crédito Oficial
10. FR: *Banque Publique d'Investissement*
11. HR: Croatian Bank for Reconstruction and Development
12. IT: Cassa Depositi e Prestiti
13. CY: -*
14. LV: *Altum*
15. LT: Invega
16. LU: National Credit and Investment Institution
17. HU: Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő – Hungarian Development Bank
18. MT: -*
19. NL: -*
20. AT: Austria Wirtschaftsservice (aws)
21. PL: BGK Bank
22. PT: *Instituição Financeira do Desenvolvimento*
23. RO: EXIM Bank
24. SI: Slovenska izvozna in razvojna banka
25. SK: Slovenská záručná a rozvojová banka
26. FI: Finnvera
27. SE: Almi
28. UK: *British Business Bank und Green Development Bank*

* Für weitere Informationen zu Ländern mit „-“ siehe Anhang. *Kursiv*: seit 2012 neu gegründete oder reorganisierte Förderbanken.

Quelle: Deutsche Bank Research

— Innerhalb von Förderbanken(gruppen) können Förder- und reguläre Geschäftsaktivitäten stattfinden

— eine enge Betrachtung einzelner Institute losgelöst vom Umfeld, in dem sie tätig sind, kann schnell zu Fehlinterpretationen führen, weil hierbei länderspezifische Besonderheiten bei der Wirtschaftsförderung ausgeblendet werden.¹⁴

Diese Analyse gibt dennoch einen ländervergleichenden Überblick. Sie bietet dabei keine definitive Liste europäischer Förderbanken mit Anspruch auf Vollständigkeit – zumal die europäische Förderbankenlandschaft gerade aktuell in Bewegung ist. Vielmehr ist sie eine Bestandsaufnahme, auf deren Basis sich allerdings einige Merkmale und Muster erkennen lassen.

Die Betrachtung konzentriert sich auf Institutionen auf der nationalen Ebene, die wirtschaftliche Entwicklung fördern und deren Fokus insbesondere auf der Förderung von Unternehmen und langfristiger Infrastruktur liegt. Mit der „Green Investment Bank“ (UK) und der „Landwirtschaftlichen Rentenbank“ (DE) beinhaltet dies auch zwei sektorale Einrichtungen. Für den Großteil der europäischen Mitgliedstaaten lassen sich hier die wesentlichen Institute identifizieren und insgesamt werden 24 Förderbanken aus 23 EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt. Für einige Länder, die erst kürzlich ihre Förderbank restrukturiert oder neu gegründet haben, ist allerdings die Datenverfügbarkeit eingeschränkt. Darüber hinaus bietet der Anhang einen Überblick und zusätzliche Informationen zur Organisation von Förderaktivitäten in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten.

Förderbanken mit vier „Gründungswellen“

Für Förderbanken in Europa lassen sich vier Gründungsphasen unterscheiden:

1. Vor 1945

Die Ursprünge einiger europäischer Förderbanken reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück, wo sie eine wichtige Rolle zur Förderung der Industrialisierung spielten. Beispiele sind etwa Frankreich und Italien, wo einige der ältesten noch existierenden Fördereinrichtungen beheimatet sind. Die „Caisse des dépôts et consignations“, die Anteile an der französischen Förderbank BPI hält, wurde bereits 1816 nach dem Zusammenbruch des Napoleonischen Reichs gegründet. Die italienische „Cassa depositi e prestiti“ wurde 1850 errichtet. Da es zu dieser Zeit kein Retailbankgeschäft im modernen Sinne gab, dienten Institute auch als sicherer Ort für Ersparnisse. Mittel wurden vor allem zur Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten eingesetzt. Auch sektorale Förderbanken gab es schon früh; so haben die Vorläufer der heutigen Landwirtschaftlichen Rentenbank ihre Ursprünge in den 1920er Jahren.¹⁵ Auch waren die frühen Gründungen geographisch nicht auf Westeuropa begrenzt, wie beispielsweise die Einrichtung einer nationalen Förderinstitution in Polen in den 1920er Jahren zeigt.

2. 1945-1989

In dieser Phase wurden mit der KfW (Deutschland) und ICO (Spanien) zwei der größten Förderbanken Europas gegründet – jeweils vor spezifischem historischem Hintergrund. Die KfW entstand 1948, um den Aufbau der Wirtschaft nach Ende des Zweiten Weltkrieges zu unterstützen. Ähnliches gilt

¹⁴ Es gibt einen Unterschied zwischen der Analyse von Förderaktivitäten und Förderbanken als solche. Gleichzeitig kann ein Vergleich von unterschiedlichen Institutionen ohne Berücksichtigung ihres Kontexts schnell zu falschen Schlussfolgerungen führen, etwa wenn Größenunterschiede letztlich die Folge von Unterschieden in der Organisation von Aktivitäten sind.

¹⁵ Dies betrifft die Deutsche Rentenbank und Deutsche Rentenbank Kreditanstalt. Die Landwirtschaftliche Rentenbank als deren Nachfolger wurde im Jahr 1949 gegründet. Siehe <https://www.rentenbank.de/dokumente/Historie.pdf> und Gothe (2014) für weitere Informationen.

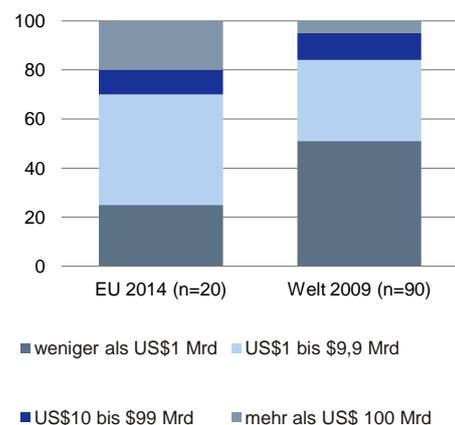


Die Rolle der Förderbanken in Europa

Wie verteilen sich Förderbanken nach Größe?

11

Förderbanken in den jeweiligen Regionen nach Bilanzsumme



Anteile für EU auf Basis von 20 Instituten.

Quellen: De Luna-Martinez/Vicente, Deutsche Bank Research

für die österreichische “Bürgesbank”, die 1954 entstand und wie die KfW ihren Ursprung in amerikanischer Wiederaufbauhilfe hatte. Die spanische ICO folgte später (1971); auch mit dem Ziel, den öffentlichen Bankensektor besser zu koordinieren.

3. Nach 1989

Die Gründungswelle zu Beginn der 90er Jahre betraf vor allem Mittel- und Osteuropa (Slowakei, Slowenien, Rumänien, Tschechische Republik, Kroatien). Im Vordergrund stand hier die Flankierung von Strukturveränderungen in Transformationsökonomien.

4. Seit 2008

Gegenwärtig lässt sich eine neue Gründungswelle beobachten. Teils wurden neue Förderbanken geschaffen (Portugal, Großbritannien, Irland), teils bestehende Institutionen neu organisiert (Frankreich, Lettland). Mitunter sind Änderungen noch aktuell im Gange bzw. in Diskussion (Malta, Griechenland). Hauptmotiv ist hierbei der Versuch, die negativen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise abzumildern und hierbei insbesondere im Bereich langfristige Finanzierung sowie KMU zu unterstützen.

Förderbanken auf nationaler Ebene mit einem expliziten Fokus auf Langfristfinanzierung oder KMUs existieren bislang nicht in allen EU-Mitgliedstaaten. Allerdings bedeutet dies im Umkehrschluss nicht, dass es dort keine Wirtschaftsförderung in diesen Bereichen gibt. Förderung kann etwa auch über Geschäftsbanken oder regionale Förderinstitutionen erfolgen. So hatte man zuletzt in Belgien die Förderung von KMUs dezentralisiert. Während Unterstützung nun verstärkt über regionale Instrumente läuft, wurde der zuvor bestehende Fonds auf nationaler Ebene eingestellt. Belgien ist zudem ein Beispiel für die Variante, auch via Geschäftsbanken zu fördern.

Der kurze Blick auf die Geschichte europäischer Förderbanken zeigt, dass sie oftmals als Reaktion auf Krisen und strukturelle Herausforderungen entstanden. Das Bestreben, auch bei angespannter Haushaltslage Wirtschaftsförderung zu betreiben und in diesem Zuge auch die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen zu verbessern, hat das Förderbankmodell damals wie heute (wieder) attraktiv gemacht.

Förderbanken in Europa unterscheiden sich, weil sie ein Produkt von gewachsenen Wirtschafts- und Finanzmarktstrukturen in den jeweiligen Ländern sind. Das Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft und die spezifischen Herausforderungen in den jeweiligen Ländern haben sie über die Jahre geprägt und Besonderheiten bedingt.

In den letzten beiden Gründungsphasen lässt sich allerdings beobachten, dass die Unterschiede tendenziell geringer wurden. Hierbei spielen Wissenstransfer und die Zusammenarbeit zwischen Förderbanken in Europa eine wichtige Rolle. Außerdem sind neuere Förderbanken von Anfang an in einen europäischen Rahmen eingebettet (insbesondere die letzten Neugründungen) statt im Nachhinein Strukturen an gemeinschaftliche Regeln anzupassen.

Bei den meisten aktuellen Neugründungen liegt das Hauptaugenmerk auf Unternehmensförderung, insbesondere von KMUs. Eine Ausnahme ist die britische Green Investment Bank, die auf die Förderung von Investitionen im Bereich umweltfreundlicher Infrastruktur und Technologien fokussiert. Die Förderung umweltfreundlicher Projekte ist in der einen oder anderen Form jedoch inzwischen auch Teil der Produktpalette vieler älterer Förderbanken.



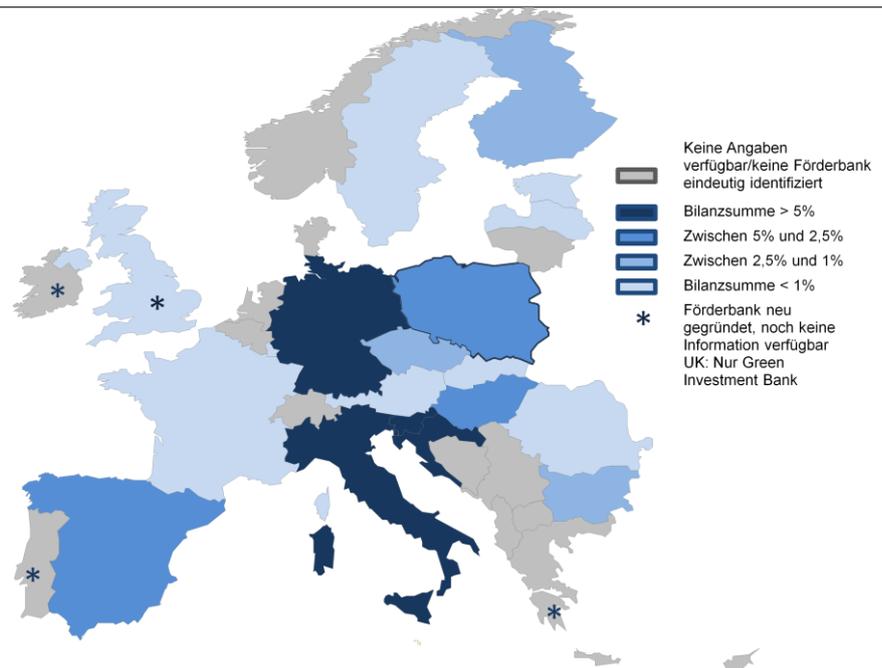
Die Rolle der Förderbanken in Europa

Wie groß sind europäische Förderbanken?

Wenn man die Bilanzsumme als Maßstab betrachtet, sind nur wenige europäische Förderbanken klein im globalen Vergleich.¹⁶ Gemäß der Einteilung der Weltbank, würden zwei europäische Institute als „groß“ und vier sogar als „Megabank“ bezeichnet.¹⁷ Die mit Abstand größte Förderbank ist die KfW, wobei selbst einige der subnationalen Förderinstitutionen in Deutschland – der Weltbankkategorisierung folgend – als sehr groß einzustufen sind.¹⁸ Die kleinsten Institutionen in Europa finden sich im Baltikum (Lettland, Estland). Nach Bilanzsumme sind viele der Förderbanken in neuen Mitgliedstaaten eher kleiner als die über einen langen Zeitraum gewachsenen Förderbanken in einigen alten Mitgliedstaaten.¹⁹

Europäische Förderbanken im Verhältnis zur Größe nationaler Bankensysteme

12



Quellen: EZB, Jahresberichte, Deutsche Bank Research

Wenn man allerdings Förderbanken im Verhältnis zur Größe der jeweiligen Bankensysteme der Länder betrachtet, ist diese Tendenz weit weniger eindeutig und gerade einige der Institute in Mittel- und Osteuropa sind relativ groß. In einigen Entwicklungs- und Schwellenländern entfallen aber sogar mehr als 10% des Bankensektors auf Förderbanken.²⁰ Hieran gemessen sind europäische Förderbanken im Vergleich eher klein.

Einfache Größenvergleiche tragen nur begrenzt

Größenvergleiche von Förderbanken liefern zwar einige grundlegende Informationen, müssen aber mit Vorsicht behandelt werden. Aussagen über die Bedeutung einer Förderbank für die jeweilige Volkswirtschaft lassen sich auf dieser Basis nur sehr eingeschränkt treffen.

¹⁶ Basierend auf der Bilanzsumme aus den Jahresberichten. Unterschiedliche Geschäftsmodelle und Organisationsstrukturen sind bei der Interpretation zu berücksichtigen. Zudem können die Konsolidierungsebene bei Abschlüssen und die verwendeten Bilanzierungsregeln Größenangaben beeinflussen.

¹⁷ Dies basiert auf 20 Institutionen ohne die neuen Förderbanken in Irland, Portugal, Griechenland. Für Großbritannien wird nur die „Green Investment Bank“ berücksichtigt.

¹⁸ Z.B. NRW-Bank (Bilanzsumme 143 Milliarden EUR in 2014) oder L-Bank (70 Milliarden EUR).

¹⁹ Medianwerte nach Gruppen.

²⁰ Siehe De Luna-Martinez/Vicente (2012).



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Kleine Förderbanken können eine wichtige Rolle spielen, etwa wenn sie in einem bestimmten Marktsegment besonders aktiv sind und/oder dessen Funktionsfähigkeit verbessern. Auch einige der Förderaktivitäten, wie Start-up-Förderung oder Beratungsleistungen, fallen mitunter nicht sehr deutlich ins Gewicht, wenn man Proxies wie Bilanzsummen heranzieht – können aber aus volkswirtschaftlicher Perspektive dennoch relevant sein.

Die Größe einer Förderbank spiegelt immer auch ihre Ausrichtung und Aufgaben wider, z.B. ob sie „nur“ sektorspezifisch fördert, oder viele verschiedene Aufgaben wahrnimmt. Auf den ersten Blick mag etwa das Finanzierungssegment der französischen BPI verglichen mit der KfW oder der CdP eher klein erscheinen. Dies ist jedoch auch der Struktur der BPI Gruppe und deren Rolle im französischen Bankensystem geschuldet. Neben der BPI als Förderinstitution spielt in Frankreich traditionell die „Caisse des dépôts et consignations“ im Bereich der Infrastruktur- und Wohnungsbaufinanzierung eine wichtige Rolle – Aufgaben, die anderorts in einer Institution gebündelt sind. Entsprechend ist es für den Größenvergleich wichtig, die spezifische Rolle der jeweiligen Förderbank und ihre Einbettung im (öffentlichen) Finanzsektor im Blick zu behalten.

Schließlich ist bei Größenvergleichen Vorsicht geboten, weil innerhalb von Förderbankengruppen mitunter nicht nur Fördergeschäft stattfindet, sondern es auch Bereiche gibt, wo Förderbanken als Wettbewerber im Markt aktiv sind. Beispielsweise ist innerhalb der KfW die KfW Ipex als separate Tochtergesellschaft organisiert, die internationale Projekt- und Exportfinanzierung betreibt. Auch die neu gegründete British Business Bank hat neben ihrem dezidierten Fördergeschäft auch einen kommerziellen Arm.

Gerade für Förderbanken mit ihren gewachsenen Strukturen und spezifischen Aktivitäten birgt der Größenvergleich über Länder hinweg einige Herausforderungen. Rückschlüsse auf die Bedeutung der jeweiligen Förderinstitutionen in den jeweiligen Ländern lassen sich auf dieser Basis nur sehr begrenzt ableiten.

Eigentümer und Organisation von Förderbanken in Europa

Eigentümer von Förderbanken in Europa ist in der Regel die öffentliche Hand (Ähnliches gilt weltweit, s. Box 13). In einigen Fällen sind nationale und subnationale Ebene Miteigentümer (Deutschland, Rumänien). Italiens Förderbank dagegen hat eine vergleichsweise spezielle Eigentümerstruktur: Neben dem Wirtschafts- und Finanzministerium als Haupteigentümer (80,1%) halten Bankstiftungen Anteile an der CdP (18,4%). Letztere wiederum sind im öffentlichen Bankensektor verwurzelt und arbeiten als Stiftungen nicht gewinnorientiert. In ähnlicher Weise hält die französische „Caisse des depots“ (selbst eine staatseigene Gruppe) Anteile an der BPI.

Eigentümerstruktur und Rechtsform einer Förderbank sind zumeist Ergebnis ihrer (speziellen) Gründungsgeschichte und Entwicklung. Länderübergreifende Muster lassen sich hier kaum ausmachen. Am Beispiel Deutschlands zeigen sich selbst innerhalb des Landes Unterschiede. Von den zwei Förderbanken auf nationaler Ebene und 17 regionalen Förderbanken sind einige vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand, in einigen Fällen halten jedoch auch Sparkassen und Privatbanken Anteile.²¹ Auch in Deutschland existieren Förderbanken in unterschiedlicher Rechtsform (Aktiengesellschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts und Anstalt in der Anstalt, etwa bei Förderbanken, die als Teil einer Landesbank operieren).

²¹ Siehe VOEB (2013) für einen Überblick. Im Fall der Rentenbank wurde das Grundkapital zu gleichen Teilen von Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft aufgebracht. Die Bundesrepublik Deutschland haftet für Verbindlichkeiten und die Existenz der Bank durch die sogenannte Anstaltslast.

Eigentümerstruktur und Refinanzierung von Förderbanken weltweit

13

Rund drei Viertel aller Förderbanken weltweit sind vollständig in öffentlichem Eigentum. Der Staat als Eigentümer hat Einfluss auf die strategische Ausrichtung der Institute und ist vielfach auch an der Auswahl von leitendem Personal beteiligt. Bei rund 20% der Förderbanken weltweit ist der Staat Mehrheits-eigentümer (50-99%). Förderbanken mit einem Staatsanteil von unter 50% sind die Ausnahme in der globalen Betrachtung.

Zur Refinanzierung nutzen Förderbanken zumeist einen Mix verschiedener Instrumente. Die meisten Institute können Kredite bei anderen Institutionen aufnehmen und Schuldverschreibungen ausgeben (abhängig von nat. Vorgaben). Bei etwa zwei Drittel der Institutionen bürgt der Staat für auch für diese Papiere.

Rund 40% der Institute weltweit erhalten direkte Haushaltsmittel. Dies impliziert nicht per se eine hohe Abhängigkeit von Zuweisungen, da diese nur einen kleinen Teil der Finanzmittel ausmachen können oder speziell für Zinssubventionen im Rahmen bestimmter Förderprogramme genutzt werden.

Ca. 41% der Förderbanken weltweit nutzen auch (Retail-)Einlagen zur Refinanzierung. Für Förderbanken wird dieses Instrument mitunter kritisch beurteilt, da dieser Weg der Finanzierung eine größere Nähe zum „normalen“ Bankgeschäft bedingt und aus Wettbewerbsgesichtspunkten problematisch sein könnte. Oft geht Einlagenfinanzierung auch mit direkter Kreditvergabe an Kunden einher.

Quellen: De Luna Martinez/Vicente (2012), Deutsche Bank Research.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Eigentümerstruktur und Rechtsform von Förderbanken verdeutlichen ihre besondere Stellung innerhalb des (öffentlichen) Finanzsektors zwischen Markt und Staat. Dies zeigt sich auch bei der Corporate Governance von Förderbanken und der Definition von strategischen Prioritäten im Hinblick auf wirtschaftspolitische Herausforderungen. Bedingt durch ihre Rolle als wirtschaftspolitisches Instrument haben Förderbanken eine Sonderstellung im Finanzsystem und gleichzeitig besteht in diesem Fall für die öffentliche Hand ein Anreiz, bei Bedarf auch stützend einzugreifen. Inwieweit etwa für Förderbanken im Krisenfall Regeln für Bankenrestrukturierung und Abwicklung gelten (würden), ist vom Einzelfall abhängig.²²

Finanzierung

Europäische Förderbanken setzen auf einen Mix aus Refinanzierungsquellen (s. auch Box 13 für den weltweiten Vergleich). Den meisten Förderbanken ist es aufgrund ihres Sonderstatus untersagt, Privatkundeneinlagen anzunehmen.²³ Eine Ausnahme ist die bulgarische BDB; auch für die italienische CdP sind Einlagen über spezielle Spargbücher (libretti postali) traditionell eine wichtige Refinanzierungsquelle.

Die meisten Institutionen finanzieren sich allerdings primär über den Kapitalmarkt. Die Risikoeinschätzungen für Papiere von Förderbanken orientieren sich hierbei in der Regel an den Bonitätseinschätzungen „ihrer“ Länder; zumeist sind Schuldtitel auch durch den Staat garantiert. Allerdings gibt es auch hier mitunter Ausnahmen (z.B. Bulgarien) oder Einschränkungen für Garantien (z.B. Irland).

Einige Förderbanken generieren einen Teil ihrer Mittel für Aktivitäten auch über andere Förderbanken (beispielsweise über die EIB oder andere Förderbanken in- und außerhalb Europas). Auch spielen EU-Mittel, die zur Durchführung von Förderprogrammen verwendet werden, eine wichtige Rolle (z.B. Ungarn oder Bulgarien). Tendenziell sind Förderbanken in weniger starken Volkswirtschaften in einem höheren Maß auf EU-Gelder und Eigenmittel für die Durchführung ihrer Aktivitäten angewiesen.

Der Refinanzierungsmix wird auch vom Aufbau der Förderbanken (mit)beeinflusst. Verschiedene Geschäftsbereiche können unterschiedliche Refinanzierungsstrategien haben bzw. es bestehen Einschränkungen bei der Verwendung von Refinanzierungsinstrumenten für bestimmte Geschäftsaktivitäten. Ein Beispiel hierfür ist die Bindung von Mitteln an bestimmte Programme oder auch die Unterscheidung zwischen Geschäftszweigen, die aufgrund unterschiedlicher Aktivitäten teils auch andere Risikoprofile haben und daher einige Finanzierungsquellen nicht oder nur eingeschränkt verwenden dürfen.²⁴

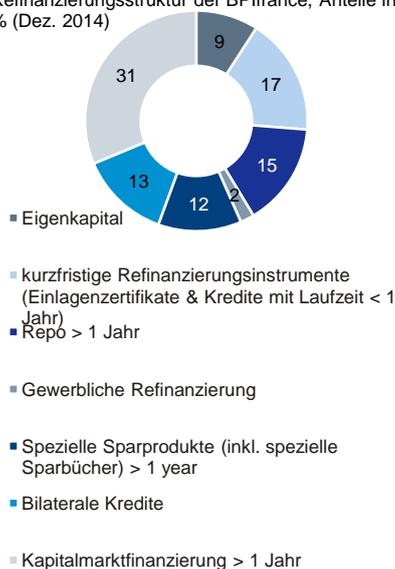
Geschäftsaktivität und Produkte: Aktuelle Trends

Europäische Förderbanken führen ihre Geschäftsaktivitäten auf unterschiedliche Weise durch. Die meisten arbeiten bei der Vergabe von Fördermitteln eng mit dem Geschäftsbankensektor zusammen. Die indirekte Variante („second-tier“-Modell) dominiert in Ländern, wo das Hausbankprinzip traditionell stark verankert ist (z.B. Deutschland, Spanien). Einige Institute, z.B. die bulgarische BDB, legen dagegen einen stärkeren Fokus auf direkte Kreditvergabe; vor allem in einigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten haben Förderbanken mitunter (noch) Filialnetze und ähneln in dieser Hinsicht stärker gewöhnlichen Geschäftsbanken.

Diversifizierte Refinanzierungsstruktur - ein europäisches Beispiel

14

Refinanzierungsstruktur der BPI France, Anteile in % (Dez. 2014)



Quellen: Bpifrance, Deutsche Bank Research

²² Siehe Fitch (2015). Dies schließt nicht aus, dass Institutionen reorganisiert werden, oder deren Status sich über die Zeit ändert.

²³ Einlagen von anderen Banken schließt dies jedoch nicht aus.

²⁴ BPI unterscheidet beispielsweise zwischen einem Beteiligungs- und einem Finanzierungsarm.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Förderinstrumente

15

Kredite	<ul style="list-style-type: none"> Förderbanken vergeben Kredite, um strukturschwache Regionen zu unterstützen und Projekte zu fördern, die aus wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gründen (z.B. Umwelt, Energieeffizienz, Förderung kleiner Unternehmen, etc.) förderungswürdig sind
Garantien	<ul style="list-style-type: none"> Förderbanken oder staatliche Institutionen geben Garantien für die Finanzierung über Hausbanken
Zuschüsse	<ul style="list-style-type: none"> Förderbanken unterstützen Projekte, die sich vorteilhaft auf die Infrastruktur und Beschäftigung eines Landes auswirken

Förderkredite und Garantien können auch als Globaldarlehen gewährt werden: Förderbanken stellen kooperierenden Banken einen Fördertopf zur Verfügung, dessen Fördermittel dann von der jeweiligen Bank nach gewissen Kriterien an Kunden vergeben werden.

Förderbanken können auch als Investoren auftreten, indem sie sich am Aktienkapital von Unternehmen beteiligen, oder Informationen und Beratung anbieten.
Quelle: Deutsche Bank Research

Was die Organisation von Förderaktivitäten anbelangt, so hat es in einer Reihe von Mitgliedstaaten zuletzt Veränderungen gegeben. So haben Frankreich, Großbritannien und Lettland Förderaktivitäten reorganisiert, um Aufgaben zu bündeln und auf diese Weise Effektivität und Effizienz von Wirtschaftsförderung zu verbessern.

Förderbanken in Europa bieten typischerweise Kredite und Garantien an. Daneben gehören auch Beratungs- und Trainingsleistungen zur Angebotspalette. Viele Förderbanken haben spezielle Programme und Produkte zur Gründungsfinanzierung bzw. Unterstützung junger Unternehmen, wie Seed financing oder Venture Capital. Einige Förderbanken sind auch als strategische Investoren aktiv (Italien, Frankreich, Luxemburg).

Schließlich ist die Durchführung von EU-Programmen und die Vergabe der damit verbundenen Fördermittel ein wichtiger Aktivitätsschwerpunkt, insbesondere in eher strukturschwachen Regionen.

Trotz unterschiedlicher Marktbedingungen und Herausforderungen vor Ort – als gemeinsamer Trend in der europäischen Förderlandschaft lässt sich aktuell die Unterstützung von KMUs bei ihrer Internationalisierung ausmachen. Förderung soll hier helfen, Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und Exportpotentiale zu heben.

Europäische Förderbanken zwischen Markt und Staat

Förderbanken in Europa sind an der Schnittstelle von Markt und Staat tätig. Sie helfen, wirtschaftspolitische Herausforderungen anzugehen und sind hierbei ein wirtschaftspolitisches Instrument. Einerseits sind Förderbanken Teil der Finanzmärkte bzw. Marktteilnehmer. Andererseits haben sie eine gewisse Sonderstellung innerhalb des Systems inne. Während einige Förderbanken „gewöhnlichen Geschäftsbanken“ vergleichsweise ähnlich sind, eine Banklizenz besitzen und von der Bankenaufsicht überwacht werden, gelten für die meisten Institute Sonderregeln. Vor allem im Hinblick auf Finanzaufsicht und Unternehmensgovernance wird ihr „Hybridstatus“ zwischen Markt und Staat deutlich.

Der folgende Abschnitt stellt vier Förderbanken vor und vergleicht Modelle in Deutschland, Italien, Spanien und Frankreich anhand wesentlicher Merkmale.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Vier Förderbanken im Vergleich

Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW

Gründung: 1948

Eigentümer: 80% Bundesrepublik Deutschland, 20% Bundesländer

Die KfW ist die größte Förderbank auf nationaler Ebene. Sie unterstützt die Finanzierung von Infrastruktur, kleinen und mittleren Unternehmen, den Wohnungsbau und umweltfreundliche Projekte (hauptsächlich in Deutschland). Die KfW ist auch in der Entwicklungszusammenarbeit sowie in der Export- und Projektfinanzierung im Rahmen ihres internationalen Geschäfts aktiv. Darüber hinaus kann sie mit Sonderaufgaben betraut werden (z.B. Privatisierungen).

Ihre wesentlichen Bereiche sind:

- i) Mittelstandsbank
- ii) Kommunal- und Privatkundenbank
- iii) Export- und Projektfinanzierung
- iv) Entwicklungsfinanzierung (DEG)

Neben ihren Tochtergesellschaften (KfW IPEX und DEG) hält die KfW auch Beteiligungen an einigen deutschen Unternehmen (z.B. Infrastrukturdienstleister). Beim Wiederaufbau Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg spielte die KfW eine wichtige Rolle. Sie hat traditionell mit einem vergleichsweise weit definierten Mandat zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland gearbeitet. Fördermittel werden zumeist über Geschäftsbanken vergeben. Die KfW war auch aktiv an Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung 2009/10 beteiligt und vergab im Rahmen der Unterstützung der Euroländer für Griechenland 15.2 Mrd EUR Kredit (staatlich garantiert).

Bilanzsumme: 489 Mrd. EUR (2014)

Konzerngewinn: 1.514 Mio. EUR (2014)

Rechtsform: Anstalt des öffentlichen Rechts, KfW IpeX ist eine unabhängige Tochtergesellschaft

Refinanzierung: Primär über den Kapitalmarkt

Garantien: Garantien auf alle Verbindlichkeiten und Anstaltslast der KfW als wirtschaftliche Körperschaft (Anstaltslast und Gewährträgerhaftung). Die KfW IPEX profitiert nicht von einer expliziten staatlichen Garantie.

Aufsicht: Die KfW unterliegt gesonderten aufsichtsrechtlichen Bestimmungen und Statuten für Unternehmensgovernance (KfW Gesetz). Sie verfügt über keine Banklizenz. Die Änderung des KfW-Gesetzes erlaubt dem BMF (in Zusammenarbeit mit dem BMWI) Bestimmungen der europäischen und deutschen Bankenregulierung auf die KfW anzuwenden. Die Finanzaufsicht (BaFin) überprüft die Einhaltung der Bestimmungen, die Rechtsaufsicht über die KfW liegt beim Finanzministerium, das diese im Benehmen mit dem BMWI ausübt.

Governance: Der Vorsitz über den Verwaltungsrat wird im jährlichen Wechsel von dem Bundesminister für Finanzen und dem Bundesminister für Wirtschaft und Energie wahrgenommen. Der Verwaltungsrat mit seinen 37 Mitgliedern beinhaltet einige Minister, Parlamentsmitglieder, sowie Vertreter der Privatwirtschaft und Gewerkschaft. Der Mittelstandsrat (Vorsitz hat der Bundesminister für Wirtschaft und Energie) konkretisiert den staatlichen Auftrag der Mittelstandsbank, berät und entscheidet über Förderungsvorschläge.

Banque Publique d'investissement – BPI

Gründung: 2012 (Bpifrance 2013)

Eigentümer: 50% französischer Staat (via EPIC-BPI Groupe) und 50% Caisse des dépôts et consignations (selbst in staatlichem Besitz)

BPI ist eine öffentliche Bankengruppe zur Förderung der Finanzierung und Entwicklung von Unternehmen und unterstützt damit die Wirtschaftspolitik des französischen Staates und in den Regionen. Mit der Schaffung der BPI wurden die Aktivitäten mehrerer Einrichtungen, die zuvor separat Wirtschaftsförderung betrieben haben, gebündelt. OSEO (Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen) operiert jetzt als BPI financement. Zudem verfügt die BPI über ein Investitions- und Beteiligungssegment. Hauptziel der BPI ist die Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft. Hierzu vergibt sie Kredite und tätigt Eigenkapitalfinanzierungen und unterstützt industriepolitische Prioritäten, insbesondere in strategischen Sektoren.

Bilanzsumme: 59.7 Mrd. EUR (2014, Bpifrance)

Konzerngewinn: 130 Mio. EUR (Bpifrance, netto)

Rechtsform: établissement public à caractère industriel et commercial (Aktiengesellschaft) BPI Groupe zählt als Teil der öffentlichen Hand (central government body)

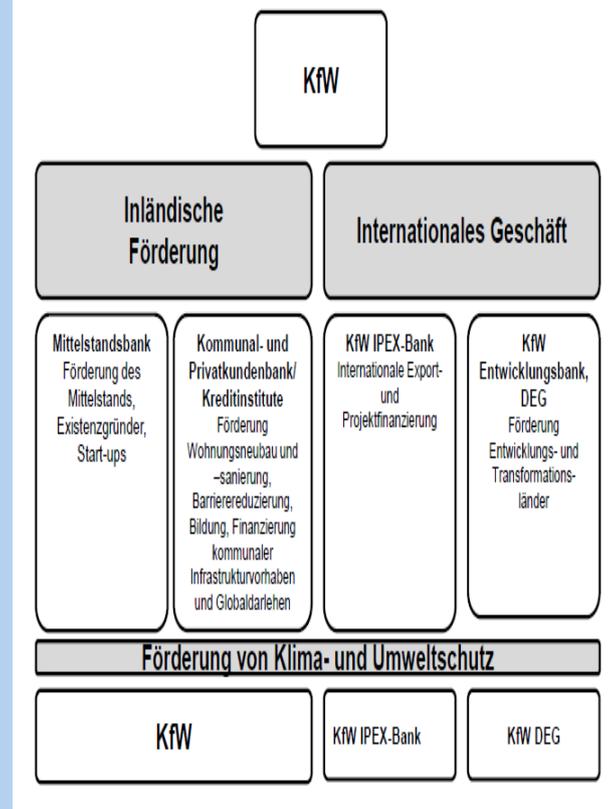
Refinanzierung: Die BPI Gruppe profitiert von impliziten staatlichen Garantien. Die Tochtergesellschaft „Bpifrance Financement“ besitzt eine explizite Garantie über die „EPIC BPI-Groupe“.

Aufsicht: BPI-Groupe ist unter der Aufsicht des Ministerium für Wirtschaft, Industrie und Beschäftigung, sowie des Ministeriums für Forschung und Bildung. Die sechs Mitglieder des EPIC-Vorstands werden von staatlicher Stelle ernannt.

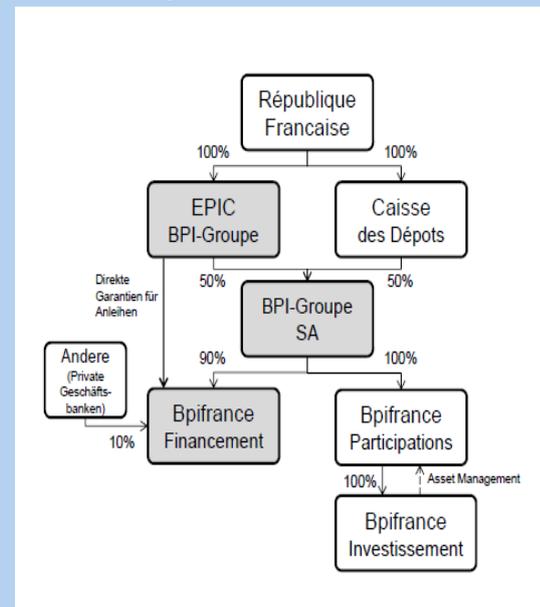
Bpifrance Financement und BPI-Groupe SA sind unter der permanenten Kontrolle eines Regierungsbeauftragten (besitzt Veto gegen einige der Vorstandsentscheidungen) und werden beaufsichtigt von der französischen Bankenbehörde (ACPR), der EZB und der Finanzaufsichtsbehörde (AMF). Bpifrance befindet sich unter gemeinsamer Aufsicht und wird direkt von der EZB überwacht.

Governance: Der CEO wird von dem Minister für Finanzen und dem Minister für Wirtschaft in Absprache ernannt.

Organisationsstruktur



Organisations- und Eigentümerstruktur





Die Rolle der Förderbanken in Europa

Instituto de Credito Oficial – ICO

Gründung: 1971

Eigentümer: 100% Königreich Spanien

Aufgabe von ICO ist die Förderung von Aktivitäten, die Wirtschaftswachstum in Spanien stärken und die Verteilung von Wohlstand verbessern. ICO ist Förderbank und Finanzagentur des Staates. Sie wurde 1971 gegründet, um die Aktivitäten des öffentlichen Finanzsektors besser zu koordinieren. Hauptaktivitäten sind KMU-Förderung, vorwiegend indirekt über andere Banken (2nd floor facilities), langfristige Finanzierung in Sektoren von strategischem Interesse sowie Exportförderung. ICO fördert zudem Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit und kann in Ausnahmesituationen und Krisenfällen (z.B. bei Naturkatastrophen) Unterstützung leisten. Die ICO-Gruppe umfasst eine Kapitalbeteiligungsgesellschaft (AXIS) und die ICO-Stiftung. ICO hält zudem Anteile an anderen Körperschaften (z.B. die spanische Entwicklungsgesellschaft COFIDES).

Bilanzsumme: 84 Mrd. EUR (2014)

Konzerngewinn: 74 Mio. EUR (2014)

Rechtsform: Bank mit Sonderstatus als Spaniens Finanzbehörde

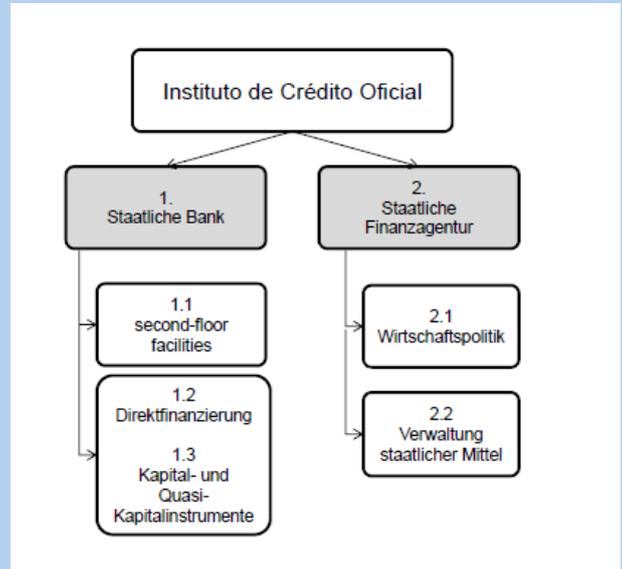
Refinanzierung: vorwiegend über den Interbankenmarkt und Anleihen. Zudem einige Fördermittel über andere Förderbanken (z.B. KfW, EIB).

Garantien: Staatliche Garantien für Schuldverschreibungen, Kapitalerhöhungen durch den spanischen Staat möglich

Aufsicht: ICO ist im juristischen Sinn eine Bank und eine staatliche Finanzagentur. Sie wird nicht von der EZB beaufsichtigt, unterliegt aber der spanischen Finanzaufsicht mit gleichen Gesetzen und Regularien wie Geschäftsbanken.

Führungsstruktur: ICO wird von einem Verwaltungsrat geleitet (Vorsitz + 10 Mitglieder). Das spanische Kabinettsamt ist verantwortlich für Ernennung und Abberufung von Mitgliedern (auf Antrag des Ministeriums für Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit). Mitglieder werden auf Basis ihres beruflichen Werdegangs und fachlicher Expertise ausgewählt. Vier von zehn Mitgliedern des Verwaltungsrates sind unabhängig (nicht im Staatsdienst tätig).

Organisation und Funktion



Cassa depositi e prestiti – CdP

Gegründet: 1850

Eigentümer: 80.1% italienische Regierung (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen), 18.4% verschiedene Bankenstiftungen, 1.5% Aktien im Eigenbestand

Ziel der CdP ist die Förderung öffentlicher Investitionen, kommunaler Versorgungsinfrastruktur und (Groß-)Projekten von öffentlichem Interesse. Traditionell umfasst ihr Mandat die Kreditvergabe an regionale und lokale Regierungen sowie andere Einrichtungen des öffentlichen Rechts, um sie bei der Finanzierung von Investitionen zu unterstützen. In den letzten Jahren hat die CdP ihr Tätigkeitsfeld zunehmend erweitert und ist nun z.B. auch in der Unternehmens- und Exportförderung sowie der Finanzierung von „public private partnership“-Projekten tätig. Die CdP kann auch als strategischer Investor auftreten und Anteile an Unternehmen halten.

Bilanzsumme: 350 Mrd. EUR (2014)

Konzerngewinn: 2.660 Mio. EUR (2014)

Rechtsform: Società per Azioni

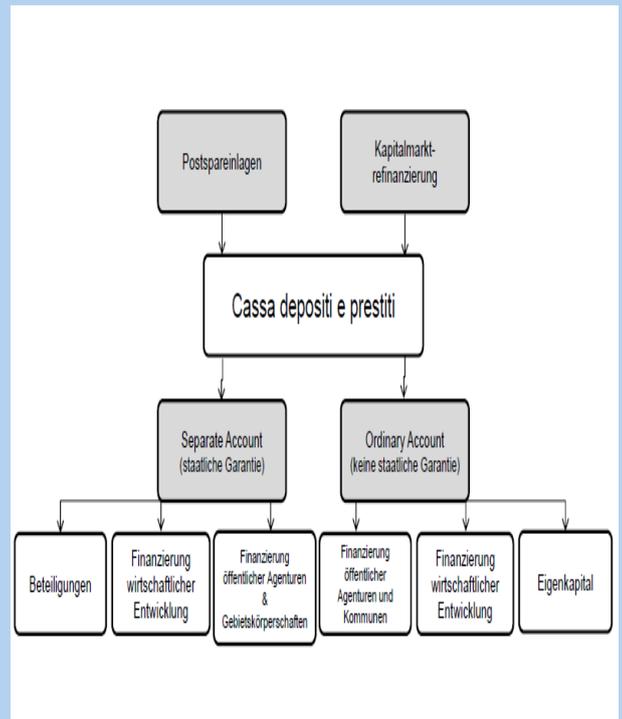
Refinanzierung: Hauptsächlich über spezielle Postsparprodukte (libretti postali und spezielle Anleihen). CdP bietet auch Bonds für Retailinvestoren an. Neben der Finanzierung über Retailinvestoren richtet sich die CdP auch an institutionelle Investoren und lancierte 2014/5 neue Programme zur mittel- bis langfristigen Finanzierung.

Garantien: Die Hauptfinanzierungsquelle der CdP (Postsparanlagen) sind staatlich garantiert. Auch für andere Finanzierungen sind staatliche Garantien möglich, Anleiheprogramme teils mit Garantien. Innerhalb der CdP sind unterschiedliche Aktivitäten organisatorisch und buchhalterisch abgegrenzt (Trennung zwischen ordinary account, special account und joint account operations).

Aufsicht: Die Förderbank besitzt einen Sonderstatus. Obwohl sie damit nicht im klassischen Sinne unter die Bankenregulierung fällt, hat sie etwa Standards zur Rechnungslegung übernommen. Die CdP muss Vorgaben aus dem Berichtswesen für Banken und die gesetzliche Mindestreserve erfüllen; Ausnahmen bestehen aber etwa für Kapitalanforderungen. Aufsicht über die CdP erfolgt national (italienische Zentralbank). Daneben wird die CdP von Parlament und Rechnungshof kontrolliert (Corte dei Conti).

Führungsstruktur: Der Vorstand besteht aus neun Mitgliedern. Für die Aktivitäten zur Wirtschaftsförderung des separate account wird der Vorstand um Repräsentanten des Wirtschafts- und Finanzministeriums ergänzt. Es existiert eine parlamentarische Aufsichtskommission, bestehend aus Parlamentsmitgliedern (Vertreter der Abgeordnetenkammer und des Senats) und nichtparlamentarischen Mitgliedern (Vertreter des Consiglio di Stato und des Rechnungshofs).

Organisations- und Finanzierungsstruktur



Obwohl jede Förderbank ihre spezielle Geschichte und Struktur besitzt, existieren trotzdem einige Gemeinsamkeiten. KfW und ICO ähneln sich hinsichtlich Aufbau und Aufgaben, die Unternehmensförderung und das Kreditgeschäft mit der öffentlichen Hand umfassen. Zudem ist in beiden Fällen das indirekte Vergabemodell bei der Wirtschaftsförderung ausgeprägt, was auch einer stärkeren Hausbanktradition geschuldet sein dürfte. Die CdP wiederum hat eine lange Tradition der Kreditvergabe an den öffentlichen Sektor und ist erst in jüngerer Zeit auch stärker in der Unternehmensförderung aktiv. Auch die BPI wurde erst kürzlich nach dem integrierten Modell neu ausgerichtet, hierbei Aktivitäten gebündelt und der Schwerpunkt stärker auf Unternehmensförderung gelegt (während die Caisse des dépôts et consignations primär auf langfristige Infrastruktur fokussiert). Frankreich und Italien ähneln sich zudem dahingehend, dass Ersparnisse von Privatkunden über spezielle Sparprodukte zur Finanzierung von Fördermaßnahmen und Infrastrukturprojekten verwendet werden. Gleichzeitig zeigen die vier Beispiele, wie Historie, wirtschaftspolitische Traditionen und (öffentlicher) Finanzmarktstruktur die Entwicklung und heutige Struktur von Förderbanken mit beeinflussen.

Quellen: Unternehmenswebseiten und Präsentationen, Fitch, Deutsche Bank Research



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Konjunkturrefekte und Kreditvergabe bei öffentlichen und privaten Banken

17

- Ergebnisse von Micco und Panizza (2006) legen nahe, dass die Kreditvergabe öffentlicher Banken weniger prozyklisch ist, als bei Privatbanken. Die Analyse umfasst 6.628 Banken weltweit im Zeitraum von 1995 bis 2002.
- Iannotta, Nocera und Seroni (2011) untersuchen 210 westeuropäische Banken zwischen 2000 und 2009. Sie finden keine signifikanten Unterschiede im Kreditvergabeverhalten zwischen öffentlichen und privaten Banken.
- Cull und Martinez-Pereira (2012) betrachten in ihrer Analyse lateinamerikanische und osteuropäische Banken (1999 – 2009). Zwar deuten ihre Ergebnisse darauf hin, dass Eigentümerschaft die Kreditvergabe beeinflusst; allerdings zeigen sich für die Regionen unterschiedliche Muster. Öffentliche Banken in Lateinamerika agierten tendenziell antizyklisch, in Europa war dies nicht zu beobachten.
- Calderon (2012) untersucht, inwieweit das Vorhandensein öffentlicher Banken den Kreditzyklus beeinflusst. Auf Basis eines Datensatzes mit 66 Ländern über den Zeitraum von 1980 bis 2010 zeigen die Ergebnisse, dass Kreditzyklen umso stärker ausgeprägt sind, je höher der Anteil staatlicher Banken am Finanzsektor ist. Zudem ist ein schnellerer Erholungsprozess nach Einbrüchen in der Kreditvergabe zu beobachten.
- Bertray et al (2012) untersuchen 1.633 Banken weltweit im Zeitraum von 1999 bis 2010. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass in Ländern mit guten institutionellen Rahmenbedingungen („Good Governance“) staatliche Banken im Vergleich zu privaten weniger prozyklisch Kredite vergeben und in Ländern mit hohem Einkommen sogar antizyklische Muster zu beobachten sind.

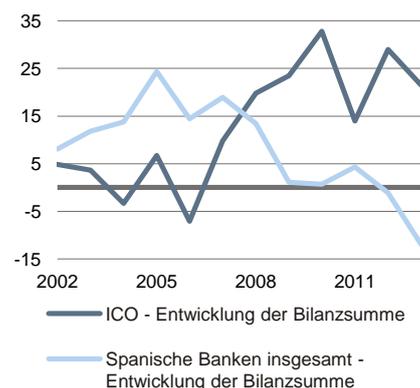
Der Blick auf aktuelle Untersuchungen scheint die Idee von Förderbanken, die in Krisenzeiten helfen (können), einer Kreditklemme entgegenzusteuern, tendenziell zu stützen. Allerdings wird in empirischen Untersuchungen meist nicht zwischen unterschiedlichen Typen öffentlicher Banken unterschieden, d.h. Förderbanken werden hier nicht gesondert betrachtet. Auch werden bei Untersuchungen zur Kreditvergabe andere Förderaktivitäten nicht berücksichtigt.

Quelle: Deutsche Bank Research

Banken in Spanien: ICO trotz dem Trend

18

in % ggü. Vj.



Quellen: EZB, Deutsche Bank Research

Europas Förderbanken während der Krise

Infolge der Finanz- und Schuldenkrise lassen sich drei Trends bei europäischen Förderbanken beobachten: 1. mehr Förderaktivität, 2. Ausweitung des Angebots um weitere Aktivitäten, 3. stärkere Europäisierung.

Die globale Finanzkrise hatte die akademische und politische Diskussion um eine mögliche antizyklische Rolle von Förderbanken neu belebt.²⁵ Empirische Untersuchungen zur Kreditvergabe nach Bankentypen kommen zu teils unterschiedlichen Ergebnissen (s. Box 17). Aktuelle Analysen legen jedoch nahe, dass Förderbanken zu Beginn der Finanzkrise insbesondere in Industrieländern einer Kreditklemme entgegengewirkt haben.²⁶

Paneluntersuchungen betrachten jedoch in der Regel nicht nur Förderbanken, sondern öffentliche Banken als breiter gefasste Gruppe. Dennoch lässt sich auch an Fallbeispielen beobachten, dass Förderbanken in Europa im Zuge der Finanzkrise verstärkt aktiv geworden sind. Antizyklische Aktivität zeigt sich etwa an folgenden Beispielen:

- ICO (ES) hatte die Kreditvergabe zwischen 2007 und 2013 mehr als verdoppelt; u.a. wurden über die Förderbank 5,3 Milliarden EUR an Krediten für autonome Regionen in H1 2012 bereitgestellt, um diese bei der Refinanzierung fälliger Verbindlichkeiten zu unterstützen.²⁷
- Bei der CdP (IT) stieg die Kreditvergabe an Banken und Kunden um EUR 11 Mrd. (+12%, 2010-2014).²⁸
- Bei der SID (SI) hatten sich Kredite an Banken und Kunden 2008-2013 mehr als verdoppelt; bei der BDB (BG) stiegen diese 2007-2013 um rd. 30%.
- Die KfW legte 2009/10 ein spezielles Programm auf, um KMUs durch zusätzliche Kreditmittel i.H.v. EUR 13,3 Mrd. zu unterstützen.²⁹

Verstärkte Aktivität von Förderbanken zeigte sich jedoch nicht nur in der Kreditvergabe. Viele Förderbanken haben ihre Tätigkeitsfelder erweitert:

- Litauens Invega bot im Rahmen eines Garantieprogramms 2009/10 zeitweise auch Unterstützung für größere Unternehmen an (Gesamtvolumen LTL 150 Millionen).³⁰
- SID bot 2009 ein Garantieprogramm für Unternehmen und Privatpersonen an, das Teil eines staatlichen Maßnahmenpaketes zur konjunkturellen Belebung war.³¹
- Finnvera weitete ihr Fördergeschäft auf größere Firmen aus (vorher primär für KMUs) und erhöhte zudem ihre Kapazitäten der Risikoübernahme.
- ICO steuerte EUR 6,3 Mrd. zu einem Spezialfonds bei, der Kommunen bei der Tilgung ihrer Schulden unterstützen soll. Darüber hinaus wurde ein Instrument geschaffen, um die kurzfristige Versorgung mit Liquidität für Kommunen und Regionen zu verbessern. ICO spielte hierbei eine wichtige Rolle als Zahlungseinrichtung für das neu geschaffene Instrument.

²⁵ Siehe auch Rudolph und IWF (2013).

²⁶ Siehe Bertray et al (2012).

²⁷ Siehe Fitch (2013).

²⁸ Siehe <http://www.cdp.it/annual-report/en/2014/grafici-interattivi.html>

²⁹ Siehe den Jahresbericht der KfW (2010) https://www.kfw.de/Download-Center/Finanzpublikationen/PDF-Dokumente-Berichte-etc./2_Jahresberichte/KfW-Jahresbericht-2010-DE.pdf

³⁰ Mitteilung der Kommission - vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise der Regierung Litauens.

³¹ Siehe den Jahresbericht der SID Bank (2014), S.16.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Antizyklische Aktivität in Deutschland

19

Links: Gewerbliche Förderung durch Spezialkreditinstitute in DE in EUR Mrd.
Rechts: Wachstum Unternehmenskredite gesamt (in %, ggü. Vj.)



Quellen: VOEB, EZB, Deutsche Bank Research

Zyklisches Marktversagen

20

Die Literatur unterscheidet zwei Arten „zyklischen Marktversagens“, die Eingriffe begründen können:

1. Koordinationsversagen (Levy et al. 2004): Eine schwierige Wirtschaftslage und niedrige Zinsen können die Kreditvergabe privater Banken dämpfen. Gleichzeitig könnte die Vergabe von (mehr) Krediten helfen, die Wirtschaft anzukurbeln. Förderbanken können in dieser Situation dazu beitragen, Koordinationsprobleme zu lösen und in diesem Zuge auch wieder stärker zu wachsen.
2. Risikostreuung (Arrow und Lind 1970): Banken können in der Beurteilung von Risiken prozyklisch sein, was diese wiederum verstärken kann. Wenn in Krisenzeiten Banken risikoaverser agieren und die Vergabe neuer Kredite einschränken, kann dies wiederum den Abwärtstrend verstärken. Staatliche Akteure können in diesem Fall eine höhere Risikotragfähigkeit haben (breite Verteilung von Risiken und längerfristiger Zeithorizont). Entsprechend können sie helfen, Engpässe bei der Kreditvergabe abzufedern und Konjunkturzyklen zu glätten.

Quellen: Gutierrez et. al (2011), Rudolph (2010), Deutsche Bank Research

— Österreichs Wirtschaftsservice GmbH hatte eine aktive Rolle bei der Umsetzung des Konjunkturprogrammes 2009/2010.

Schließlich kann man in den letzten Jahren eine zunehmende Europäisierung der Förderbankenlandschaft beobachten. Dies zeigt sich sowohl an den Aktivitäten nationaler Förderbanken, als auch an der gewachsenen Bedeutung der EIB, um die Krisenfolgen zu bewältigen.

— Förderbanken aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten haben sich während der Krise gegenseitig unterstützt. Dies beinhaltet die Bereitstellung von Krediten, aber auch Beratung und Unterstützung beim Aufbau neuer Förderinstitutionen in anderen Mitgliedstaaten. Die KfW vergab beispielsweise Globaldarlehen an die CdP und ICO und unterstützte gemeinsam mit der BPI und der EIB die Schaffung einer neuen Förderbank in Irland.

— Nach einer Kapitalerhöhung (2012) um EUR 10 Mrd., um der EIB die Finanzierung zusätzlicher Projekte im Umfang von EUR 180 Mrd. von 2012-2015 zu ermöglichen, steigerte diese ihre Finanzierungsaktivitäten deutlich. Die EIB steuerte zudem EUR 5 Mrd. zum Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) bei, der 2015 eingerichtet wurde.³² Am EFSI wiederum beteiligen sich eine Reihe europäischer Mitgliedstaaten über ihre Förderbanken. Gleichzeitig arbeiten letztere mit der EIB im Rahmen von EFSI-Projekten zusammen.

Zusammenarbeit und Wissenstransfer zwischen Förderbanken sind kein völlig neues Phänomen. So haben bestehende Förderbanken etwa in den 1990er Jahren beim Aufbau neuer Institute in Transformationsländern durch Beratung geholfen. Was die Zusammenarbeit aktuell jedoch (qualitativ) unterscheidet, ist erstens die Gründung eines Instruments auf Gemeinschaftsebene zur Förderung von Investitionen (EFSI), an dem sich Förderbanken beteiligen. Zweitens ist die aktuelle Diskussion um Förderbanken und ihre Rolle eine europaweite – und nicht auf einzelne Länder oder Regionen beschränkt. Vielmehr werden Förderbanken inzwischen sowohl auf mitgliedstaatlicher als auch europäischer Ebene als Teil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums betrachtet, das bei der Krisenbewältigung helfen kann.

Aus theoretischer Sicht kann mehr Aktivität von Förderbanken einer zögerlichen Kreditvergabe privater Banken in Krisenzeiten entgegenwirken. Mögliche positive Effekte in der kurzen Frist können aber mit mittel- bis langfristigen Kosten einhergehen. Klassischerweise warnt die Literatur hier vor Fehlallokationen und einer Zunahme notleidender Kredite.³³

Angesichts der zuletzt aktiveren Rolle von Förderbanken und eines sich im Wandel befindenden europäischen Förderbankensystems stellt sich die Frage nach möglichen Auswirkungen. Was bedeuten die aktuellen Veränderungen für Förderbanken selbst, für europäische Banken- und Finanzmärkte und Wirtschaftspolitik?

Förderbanken – Quo vadis?

Europäische Förderbanken stehen zum einen vor einigen grundsätzlichen Herausforderungen, die in ähnlicher Form auch Förderinstitutionen in anderen Weltregionen betreffen. Zum anderen kommen im europäischen Kontext noch einige spezifische Punkte hinzu. Der folgende Abschnitt diskutiert die wesentlichen Herausforderungen aus drei Perspektiven und beleuchtet ihre

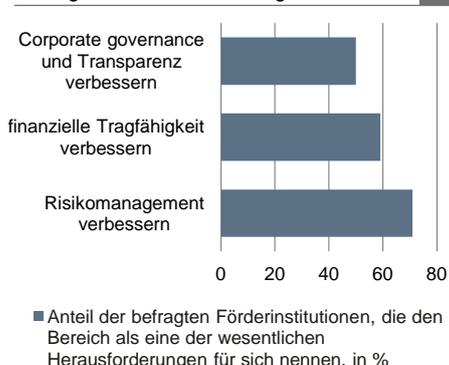
³² Zum EU-Investitionsplan siehe auch Focus Europe (5.Juni 2015) und Global Economic Perspectives (4.November 2015).

³³ Siehe Bertray et al (2012).



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Förderbanken weltweit: Die drei wichtigsten Herausforderungen 21



Quellen: De Luna Vicente/Martinez (2012), Deutsche Bank Research

Bedeutung für i) Förderbanken, ii) den europäischen Banken- und Finanzmarkt und iii) Wirtschaftspolitik.

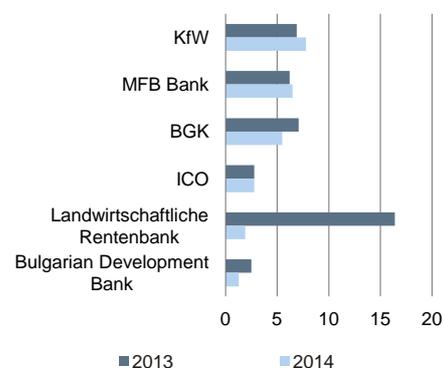
Förderbanken im Wandel: Wie lassen sich Risiken managen?

Das Managen von Risiken ist gerade für Förderbanken besonders wichtig, da sie oft in Bereichen aktiv sind, wo diese höher oder konzentriert sind (z.B. in spezifischen Sektoren). Auch hängen Geschäftsaktivitäten von Faktoren ab, die mitunter schwerer vorhersagbar sind (z.B. bei der Finanzierung von langfristigen Projekten oder Infrastruktur). Daher ergibt sich Risikomanagement als wichtige Herausforderung bereits aus dem Geschäftsmodell.

Die Auswirkungen der Krise und die aktivere Rolle von Förderbanken vor diesem Hintergrund haben die Bedeutung von Risikosteuerung für die Institute verstärkt, weil mehr bzw. erweiterte Aktivitäten auch mit entsprechenden Risiken einhergehen. Hinzu kommt, dass Förderbanken in Europa in den letzten Jahren in einem Marktumfeld agiert haben, das teils von erheblicher Unsicherheit geprägt war. Die besondere Herausforderung für Förderbanken im Hinblick auf Risikosteuerung ergibt sich auch aus ihrer veränderten Rolle in der Krise. So waren (und sind) sie gefordert, schnell Geschäft aufzubauen oder zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. Gleichzeitig sind hierfür aber Organisationsstrukturen und Prozesse nötig, um damit einhergehende (neue) Risiken auch adäquat einzuschätzen und zu steuern. Dass Förderbanken hier über entsprechende Kapazitäten verfügen, hat wiederum auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung.

Förderbanken in Europa meist profitabel 22

Operativer Gewinn/EK für ausgewählte Institute, in %



Quellen: Fitch, Deutsche Bank Research

Die Idee einer Förderbank als starker antizyklischer Akteur in Krisenzeiten kann an einem bestimmten Punkt mit dem Verständnis einer schlanken, auf bestimmte Fälle von Marktversagen fokussierten Institution in Konflikt geraten. Nicht zuletzt, weil sich aus Rollenverständnissen sehr unterschiedliche Strukturen bedingen können. Ein „schlanker“ Aufbau kann bedeuten, dass auch nur bedingt Ressourcen und Kapazitäten für zusätzliche Aufgaben zur Verfügung stehen und entsprechend die Möglichkeiten, antizyklisch zu agieren, (zumindest kurzfristig) einschränken. Aus dem Rollenverständnis bedingen sich auch unterschiedliche Anforderungen an Organisation und Governance. Die Frage des Rollenverständnisses können Förderbanken – selbst wirtschaftspolitisches Instrument – nicht im Alleingang definieren. Auf Ebene der einzelnen Institute sind sie aber gefordert, durch Stärkung von Risikomanagement und Governanceprozessen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, sich flexibel an (neue) Aufgaben anpassen zu können.

Die Forschung zu öffentlichen Banken/Förderbanken betont einerseits ihre wichtige Rolle als stabilisierendes Element im Krisenfall. Andererseits warnt sie aber vor möglichen negativen Effekten, die mittel- bis längerfristig auftreten können, wenn Aktivitäten, die nicht mehr nötig sind, nicht auch entsprechend wieder zurückgefahren werden.³⁴ Hier steht für viele europäische Förderbanken der Test noch aus.

Die europäischen Mitgliedstaaten wurden unterschiedlich stark von der Finanz- und Euro-Schuldenkrise getroffen und auch die Strukturen ihrer Banken- und Finanzmärkte sind nach wie vor recht spezifisch. Entsprechend gibt es keine allgemeingültige Antwort auf die Frage, wie aktiv Förderbanken (aktuell) sein sollten bzw. wann weitere Aktivitäten nötig wären oder eben nicht mehr.

Dies zeigt auch ein Blick auf die Empirie: Einige Förderbanken (z.B. SID) haben begonnen, ihre Aktivitäten wieder zu reduzieren, was wiederum nahelegt, dass europäische Förderbanken flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren. Andere verfolgen weiterhin Wachstumspläne (beispielsweise einige Institute in Mittel- und Osteuropa). Neu gegründete Förderbanken wiederum

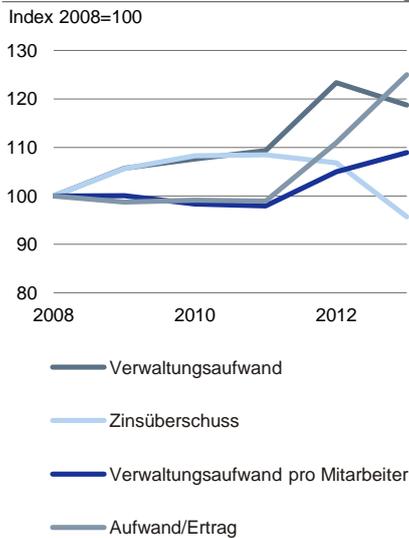
³⁴ Siehe Bertray et al (2012).



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Deutsche Förderbanken: Zinsüberschuss gesunken, Kosten gestiegen

23



Durchschnitt für KfW und 9 regionale Förderbanken

Quellen: Geschäftsberichte, Deutsche Bank Research

(z.B. BPIfrance nach ihrer Umstrukturierung³⁵) bauen auch Aktivitäten und Kapazität auf, um sich zu etablieren. Gleichzeitig dürften über den EFSI auf europäischer Ebene Aktivitäten von Förderbanken in den Mitgliedstaaten in gewissem Umfang (weiter) unterstützt werden.

Zudem deuten einige strukturelle Faktoren auf eine anhaltend stärkere Bedeutung von Förderbanken in Europa hin. Der europäische Bankensektor befindet sich noch immer in einer Phase tiefgreifender struktureller Veränderung und vor diesem Hintergrund können Förderbanken hier auch Lücken füllen. Gleichzeitig erscheinen Förderbanken gerade angesichts der angespannten Haushaltslage in vielen Mitgliedstaaten als attraktives marktfreundliches Instrument, um Wirtschaftsförderung zu betreiben.

In einigen Fällen könnte die Ausweitung der Aktivitäten von Förderbanken Wettbewerbsprobleme zur Folge haben, insbesondere dort, wo diese nah an den Geschäftsfeldern klassischer Banken agieren. Gleichzeitig finden sich aktuell sogar Fälle, wo die Schaffung einer Förderbank auch das Ziel hat, den Wettbewerb zwischen Finanzinstitutionen zu intensivieren (z.B. Großbritannien und Irland). Angesichts der strukturellen Unterschiede europäischer Bankenmärkte und Förderbanken muss hier jeweils für den spezifischen Fall die richtige Balance gefunden werden – wobei aus europäischer Perspektive die Regeln des gemeinsamen Binnenmarktes zu berücksichtigen sind.

Der gemeinsame europäische Rahmen und die darin verankerten Wettbewerbsregeln können letztlich von Vorteil sein. Zwar bedeuten sie mitunter Einschränkungen, aber der historische Blick legt nahe, dass Förderbanken mit einer klar abgegrenzten und definierten Ausrichtung längerfristig erfolgreicher arbeiten. Wettbewerbsregulierung kann in dieser Hinsicht auch vor Über(belastung schützen. Auch die Einrichtung zeitlich begrenzter Programme sowie eine regelmäßige Überprüfung der Förderbankaktivitäten kann eine zeitnahe Anpassung an die jeweiligen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erleichtern. Nicht zuletzt dürfte auch die Qualität der Corporate Governance ein wichtiger Faktor sein, um Flexibilität von Förderbanken zu gewährleisten.

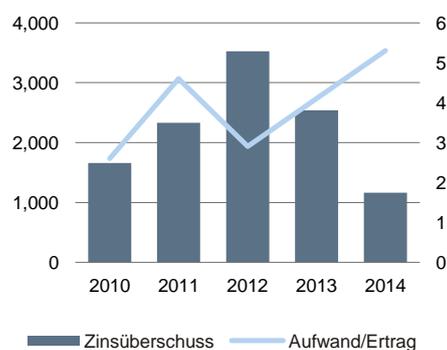
Profitabilität und volkswirtschaftlicher Beitrag von Förderbanken

Förderbanken verfolgen nicht das Ziel der Gewinnmaximierung. Trotzdem arbeitet ein Großteil der europäischen Förderbanken aktuell profitabel (siehe Grafik 22). Für die genaue Bewertung müssen jedoch einzelne Institute, ihre Geschäftsmodelle und die Wirtschaftssituation der einzelnen Länder näher betrachtet werden.

CdP vor ähnlichen Herausforderungen

24

Links: Zinsüberschuss in EUR Mio, Rechts: Aufwand/Ertrag in %



Quellen: Cassa depositi e prestiti, Deutsche Bank Research

Zuletzt schrumpften bei einer Reihe europäischer Förderbanken die Zinserträge – ein Trend, der sich ähnlich auch für den Geschäftsbankensektor beobachten lässt und das außergewöhnlich niedrige Zinsumfeld widerspiegelt. Auch ein Blick auf die Kostenseite zeigt Ähnlichkeiten: Bei vielen Förderbanken sind die Kosten angestiegen; bedingt durch verstärkte Förderaktivität, Investitionen in Bankinfrastruktur (Digitalisierung) und neue Regulierung.

Vor dem Hintergrund der makroökonomischen Gesamtlage in Europa (weiter) erfolgreich Wirtschaftsförderung zu betreiben, bleibt die größte mittelfristige Herausforderung für die Institute. Dies betrifft zum einen die Effektivität klassischer Förderinstrumente in einem anhaltend niedrigen Zinsumfeld. Zum anderen ist der Erfolg von Förderaktivitäten auch von den Aussichten bzw. der Geschwindigkeit wirtschaftlicher Erholung abhängig, weil diese etwa Risiken und Rendite von Projekten mit beeinflussen.

Einige Förderbanken legen Mindestziele für Profitabilität fest, was als Instrument dazu beitragen kann, finanzielle Nachhaltigkeit zu sichern. Auf Institutsebene bleiben jedoch vor allem die Qualität des Risikomanagements und der

³⁵ Siehe Banque Publique d'investissement Plan stratégique 2014-2017.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Unternehmenskontrolle entscheidende Faktoren, um nachhaltig profitabel zu arbeiten.

Transparenz, Regulierung und Aufsicht

Transparenz, Regulierung und Aufsicht sind zentrale Themen, wenn man auf die Förderbankenlandschaft in Europa blickt. Bezüglich Transparenz ist es hilfreich, drei Blickwinkel zu unterscheiden:

1. Transparenz auf Institutsebene

Europäische Förderbanken stellen auf den üblichen Wegen (Geschäftsberichte, Website etc.) Informationen über ihre Organisation und ihre Geschäftstätigkeit bereit. Diese sind öffentlich und zumeist mehrsprachig (Landessprache und Englisch) verfügbar. Die Berichte selbst orientieren sich in Form und Inhalt an Praxis und Regelungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten, etwa hinsichtlich der Regeln für Rechnungslegung oder anderer Information, die als Teil der jährlichen Berichterstattung enthalten sein sollte. Neben Finanzkennzahlen informieren Berichte über die spezifischen Förderaktivitäten. Erfolg ist hierbei ohnehin schwerer zu messen, die Operationalisierung unterscheidet sich und die Vergleichbarkeit ist entsprechend eingeschränkt. Jenseits der eigenen Berichterstattung werden viele der größeren Förderbanken, die sich auch über den Kapitalmarkt finanzieren, von Ratingagenturen analysiert. Insgesamt sind dennoch nur wenig standardisierte Informationen zu Förderbanken und ihren Aktivitäten verfügbar.

2. Transparenz des europäischen Förderbankensystems

Transparenz auf systemischer Ebene ist ebenfalls eher gering. Förder(banken)landschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten sind über einen langen Zeitraum spezifisch gewachsen und Unterschiede in Aufgaben und Organisation spiegeln diese Eigenheiten nach wie vor wider. Bedingt durch die unterschiedliche Struktur gibt es beispielsweise keine vergleichbare Handhabung von Förderbanken als Kategorie in Banken- und Finanzmarktstatistiken. Dies wiederum erschwert eine (vergleichende) Beurteilung der Rolle und Bedeutung von Förderbanken aus systemischer Perspektive und über Länder hinweg.

Auch eine stärker europäisch geprägte Finanzmarktregulierung und die Schaffung der gemeinsamen Aufsicht in der Bankenunion haben (noch) nicht dazu geführt, dass hier auf systemischer Ebene mehr Transparenz entstanden ist. Vielmehr bleibt eben aufgrund der bestehenden Unterschiede auch die Aufsicht über Förderbanken nach wie vor fragmentiert.

Einige Institutionen unterliegen (vollständig oder teilweise) der Aufsicht der EZB (z.B. Bpifrance S.A.), andere werden von den auf nationaler Ebene zuständigen Stellen beaufsichtigt. Zudem gibt es Fälle, wo Institute zwar nicht direkt von der EZB beaufsichtigt werden, aber dennoch 2014 am Stresstest der EBA und der EZB teilnahmen – was im Hinblick auf systemische Transparenz ein positives Signal ist.³⁶

Auf internationaler Ebene besteht weitgehend Konsens darüber, dass für Förderbanken hinsichtlich Regulatorik und Aufsicht soweit wie möglich dieselben Standards gelten sollten wie für den privaten Finanzsektor.³⁷ Gleichzeitig gibt es Fälle, wo eine besondere Behandlung von Förderaktivitäten angemessen ist. Bei der Ausgestaltung von Finanzmarktregulierung und der Behandlung von Förderbanken gilt es daher, sorgsam abzuwägen und eine Balance zu finden, die das sprichwörtliche „level playing field“ zwischen

³⁶ SID und KfW IpeX.

³⁷ S. De Luna-Martinez/Vicente (2012) und Basel Core Principles for Effective Bank Supervision.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Zur statistischen Behandlung von Förderbanken 25

Da es sich bei Förderbanken um Akteure zwischen Markt und Staat handelt, wirft ihre Behandlung in (volkswirtschaftlichen) Statistiken mitunter Fragen auf.

Generell gilt: Wenn Finanzierungsentscheidungen von Förderbanken staatliche Zustimmung benötigen oder eine Förderbank auf Weisung einer Regierung handelt bzw. die Unternehmensführung aus politischen Entscheidungsträgern besteht, gelten Förderbanken als Teil des Staates (captive financial institutions) und ihre Kreditaufnahme bzw. -vergabe werden entsprechend als Teil der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfasst.

Ist die Unternehmensführung in Geschäfts- und Kreditentscheidungen unabhängig, so werden Kreditvergabe bzw. -aufnahme nicht als Teil des gesamtstaatlichen Haushalts erfasst.

Weil der Staat in einer Volkswirtschaft in unterschiedlicher Form auftreten kann (z.B. als Eigentümer von Finanzvermögen, in der Umsetzung von Vorhaben im Haushalt und der Durchführung wirtschaftspolitischer Ziele), ist die Zuordnung von Transaktionen zwischen Regierung und öffentlichen Unternehmen mitunter nicht ganz leicht bzw. erfordert eine genaue Einzelfallbetrachtung. Eurostat hat daher hierfür entsprechende Leitlinien und Vorgaben für Mitgliedstaaten entwickelt.

Für weitere Informationen siehe Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010.

Quellen: Europäische Kommission, Eurostat (2014), Deutsche Bank Research

Themenbezogene Kooperationen europäischer Förderbanken 26

- NEFI – ein Netzwerk europäischer Institutionen (gegründet 1999) zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen
- Über den **Long-term Investors' Club (LTC)** können Mitglieder langfristige Investitionsvorhaben koordinieren. Der LTC wurde 2009 von der EIB gegründet und hat auch außer-europäische Mitglieder.
- 2008 schlossen sich sechs wichtige öffentliche Finanzinstitutionen Europas zusammen, um einen gemeinsamen Eigenkapitalfonds (**Marguerite**) für Infrastrukturinvestitionen aufzulegen.
- Die Projektbondsinitiative der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit der EIB fördert Zusammenarbeit bei Infrastrukturinvestitionen auf europäischer Ebene.³⁸

Quelle: Deutsche Bank Research

öffentlichen und privaten Finanzinstituten gewährleistet – sowohl in einzelnen Mitgliedstaaten als auch gesamteuropäisch.

Die geringe systemische Transparenz der europäischen Förder(banken)landschaft, die in mancher Hinsicht einem Flickenteppich gleicht, ist vor historischem Hintergrund nachvollziehbar, hat aber auch Kosten. Dies betrifft zum einen die Informationsbeschaffung, etwa bei Fördermöglichkeiten für KMUs. Zum anderen erschwert dies die Vergleichbarkeit im Hinblick auf (Förder-)Erfolg und die optimale Wahl von Instrumenten. Je stärker man jedoch auf Förderbanken als wirtschaftspolitische Instrumente setzt, umso wichtiger ist Vergleichbarkeit aus systemischer Perspektive.

Vor diesem Hintergrund können Schritte wie die im Rahmen des EFSI vorgesehene Europäische Plattform für Investitionsberatung oder das Projektportal dazu beitragen, Transparenz auf europäischer Ebene zu erhöhen, Informationen über Projekte zugänglich zu machen und deren Durchführung zu erleichtern.

3. Transparenz von Wirtschaftsförderung und Förderbanken als Instrument

Schließlich ist Transparenz entscheidend, um Förderbanken aus wirtschaftspolitischer Perspektive beurteilen zu können. Wirtschaftsförderung auf diesem Wege kann ein vergleichsweise marktfreundliches Instrument sein, etwa wenn mit privatwirtschaftlichen Partnern und anderen Finanzinstituten gemeinsam Projekte realisiert werden. Aus ökonomischer Perspektive sollte jedoch die Subventionskomponente bei der Förderung transparent sein und Wirtschaftsförderung über Förderbanken nicht dazu dienen, Konsolidierungsvorgaben für öffentliche Haushalte zu umgehen.

Kooperation und Koordination

Förderbanken in Europa bilden ein „Mehrebenensystem“. Die einzelnen Ebenen sind nicht unabhängig voneinander – aber Zusammenarbeit und Koordination innerhalb des Systems mit seinen teils sehr unterschiedlichen Elementen ist dennoch eher gering. Hier gilt es Dopplungen oder Überschneidungen zu vermeiden und Förderung in diesem komplexen System möglichst effizient zu gestalten.

Es gibt einige etablierte Verbindungen zwischen europäischen Förderbanken, sowohl über die Refinanzierungsseite, als auch etwa über gemeinsame Organisationen, wie den europäischen Verband öffentlicher Banken, in dem viele Förderinstitute Mitglied sind. Darüber hinaus sind gerade in jüngerer Zeit eine Reihe von thematischen Zusammenschlüssen entstanden, um die Zusammenarbeit von Förderbanken in einzelnen Bereichen wie KMU-Förderung oder langfristiger Finanzierung zu stärken. Diese bieten Ansatzpunkte, um die Zusammenarbeit von Förderbanken in Zukunft zu intensivieren.

Es gibt auch Vorschläge, die eine stärkere Zentralisierung des europäischen Förderbankensystems anregen. In einem „Eurosistem europäischer Förderbanken“ wäre ein gemeinschaftlicher Fonds „Herzstück“ und die EIB in wesentlich stärkerem Maße Koordinator der Aktivitäten nationaler Förderbanken in der Eurozone, um Mittel in langfristige Investitionen zu lenken.³⁹

Im aktuellen Kontext stellt sich die Frage der Zusammenarbeit zwischen Förderbanken in Europa sowie mit der EIB in stärkerem Maße als früher. Allerdings gilt hierbei abzuwägen, ob ein „Bottom-up“- oder ein „Top-down“-Ansatz zielführender ist.

Die „Top-down“-Variante (d.h. ein stärker zentralisiertes System) hat auch einige Tücken – unabhängig von der Frage, ob hierfür ein politischer Konsens

³⁸ Für einen Überblick siehe Eric Heymann (2013).

³⁹ Siehe Valla, Brand und Doisy (2014).



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Beiträge zum EFSI

27

Acht EU-Mitgliedstaaten haben sich bisher über ihre nationalen Förderbanken am EFSI beteiligt:

- BG: 100 Millionen EUR (Juni 2015)
- SK: 400 Millionen EUR (Juni 2015)
- PL: 8 Milliarden EUR (April 2015)
- LU: 80 Millionen EUR (April 2015)
- FR: 8 Milliarden EUR (März 2015)
- IT: 8 Milliarden EUR (März 2015)
- ES: 1,5 Milliarden EUR (Februar 2015)
- DE: 8 Milliarden EUR (Februar 2015)

Zusätzlich hatte Großbritannien eine Kofinanzierung von EFSI Projekten in Höhe von rund EUR 8,5 Mrd. angekündigt.

Quellen: Europäische Kommission (2015), Deutsche Bank Research

EFSI – wo stehen wir und wie geht es weiter?

28

- Juni 2015: EFSI-Verordnung wird verabschiedet; vorgesehen ist in diesem Zuge auch die Umschichtung von Mitteln aus anderen EU-Programmen (Connecting Europe, Horizon2020).
- Juli 2015: Die Europäische Kommission kündigt weitere Schritte zur Einrichtung des EFSI an, u.a. zum Aufbau des europäischen Portals für Investitionsvorhaben (EIPP) und der Plattform für Investitionsberatung (EIAH). Sie veröffentlicht zudem eine Mitteilung zur Rolle von Förderbanken im Rahmen der Investitionsoffensive, einen delegierten Rechtsakt mit Kriterien zur Projektauswahl.

- H2 2015/H1 2016: Die EIAH, die Beratung und technische Unterstützung bei der Projektentwicklung bietet, und das EIPP, ein Webportal mit Informationen über Investitionsprojekte in der EU starten.
- Eine Reihe von Projekten werden bereits durch EFSI-Mittel gefördert, v.a. in den Bereichen Energie und Infrastruktur (z.B. Windparks in Belgien, Projekte zu erneuerbaren Energien in Frankreich und Dänemark, ein Projekt zu sauberen Energiequellen in Spanien). Neben Projekten mit Schwerpunkt Infrastruktur und Innovation wird die Förderung von Unternehmen unterstützt (SME-window). Förderung im Rahmen des EFSI ist in Form von Krediten und Beteiligungen möglich.

- Juni 2018: Ende der vorgesehenen Laufzeit des EFSI Programms und Evaluierung. Letztere soll auch die Bewertung der Rolle und Zusammenarbeit der nationalen Förderbanken im Rahmen des EFSI umfassen.

Quellen: Europäische Kommission (2015), Deutsche Bank Research

bestünde. Um Investitionsmittel sinnvoll einzusetzen, braucht es nicht zuletzt Informationen über lokale Marktbedingungen. Auch müssen geeignete Projekte identifiziert werden. Hier kann ein dezentrales System Vorteile haben, etwa weil Ansprechpartner vor Ort sind und Rahmenbedingungen für Investitionen eventuell besser eingeschätzt werden können. Aus theoretischer Sicht implizieren eher zentralistische Ansätze auch stärker „ähnliche Einheiten“. Angesichts der heterogenen Förderbankenlandschaft scheinen die Voraussetzungen kaum gegeben bzw. stellen eine Herausforderung für Koordination dar. Vor diesem Hintergrund scheint ein „Bottom-up“-Ansatz, der Zusammenarbeit zwischen bestehenden Institutionen verstärkt und Transparenz erhöht, die praktikablere Lösung.

Die Einrichtung des EFSI kann dazu beitragen, Kooperation zwischen Förderbanken auf nationaler Ebene und der EIB zu intensivieren und Investitionen zu fördern. Beispielsweise stellen EIB und EIF Mittel bereit, um Aktivitäten nationaler Förderbanken und Investitionen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Gleichzeitig ist für den Erfolg des EFSI auch die reibungslose Zusammenarbeit mit Förderbanken auf nationaler (und subnationaler) Ebene ein nicht zu unterschätzender Faktor – etwa wenn es darum geht, geeignete Investitionsprojekte innerhalb kürzerer Zeit zu identifizieren. Eine Reihe von Förderbanken haben bereits Projekte im Zusammenhang mit dem EFSI angestoßen. Allerdings ist es gegenwärtig noch zu früh, um die Zusammenarbeit zwischen Förderbanken in den Mitgliedstaaten und der EIB sowie dem EFSI zu bewerten. Während es für Förderbanken auf Institutsebene durchaus einige Grundprinzipien oder Ansätze für „best practices“ gibt – etwa im Hinblick auf Transparenz und Unternehmensführung – gibt es für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Förderbanken in einem Mehrebenensystem keine vorgefertigte Lösung.

Förderbanken – und die Zusammenarbeit zwischen ihnen – können dazu beitragen, wirtschaftspolitische Ziele wie die Förderung von KMUs oder langfristigen Investitionen zu unterstützen. Sie sind aber kein Allheilmittel. Förderbanken in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene haben eine komplementäre Rolle, können zusätzliche Finanzierungsmittel bereitstellen und die Funktionsfähigkeit von Märkten verbessern. Wo jedoch ein Mangel an (grenzüberschreitenden) Investitionen eher auf Regelunterschieden und Hemmnissen im Binnenmarkt beruht, bleibt ihr Einfluss begrenzt. Daher bleibt es wichtig, Förderbankenaktivitäten mit weiteren Maßnahmen, etwa der Stärkung von Finanzierungsmöglichkeiten über den Kapitalmarkt durch die Kapitalmarktunion zu verzahnen.

Abschließende Bemerkungen

Förderbanken sind ein über lange Zeit gewachsener Bestandteil europäischer Banken- und Finanzmärkte. Ihre Aufgabe ist es, Wirtschaftswachstum zu fördern und strukturelle Veränderungsprozesse in Volkswirtschaften zu unterstützen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in Europa dazu geführt, dass Förderbanken verstärkt aktiv geworden sind und gleichzeitig ihre Rolle wieder intensiver diskutiert wird.

Angesichts der wirtschaftlichen Gesamtlage in Europa wird die Bedeutung von Förderbanken in den kommenden Jahren hoch bleiben. Statt Krisenunterstützung dürfte jedoch die Begleitung struktureller Veränderungsprozesse (wieder) stärker in den Vordergrund rücken. Hier können sie eine wichtige komplementäre Rolle einnehmen, indem sie Marktversagen mindern. Weil Marktversagen aber kein fixes und statisches Konzept ist, bleibt es eine andauernde Herausforderung, hier immer wieder die Balance zwischen



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Förderung und Wettbewerb zu finden und das Zusammenspiel von Förderbanken mit anderen Finanzmarktakteuren zu definieren.

Risiken sind eine mögliche „Überforderung“ von Förderbanken und zu hoch gesteckte Erwartungen. Förderbanken können dabei helfen, wirtschafts-politische Ziele zu erreichen, sie sind aber keine Universallösung für Probleme oder Ersatz für Reformen in Volkswirtschaften. Auch gilt, dass sie zwar Auswirkungen von Krisen lindern, diese aber nicht verhindern können.

Trotz ihrer Vielfalt gibt es einige Grundprinzipien, die für den Erfolg von Förderbanken entscheidend sind. Hierzu zählen ein starkes Risikomanagement, ein klares Mandat und gute Corporate Governance. Auch Aufsicht und Regulierung sind wichtige Faktoren. Zusammengenommen tragen sie sowohl dazu bei, die Leistungsfähigkeit einzelner Förderbanken als auch des europäischen Förderbankensystems insgesamt zu sichern.

Patricia Wruuck (+49 69 910-31832, patricia.wruuck@db.com)

Literatur

- Basel Committee on Banking Supervision (2015). Corporate Governance Principles for Banks. Bank for International Settlements, July 2015.
- Beck, Thorsten und Ross Levine (2002). Industry Growth and Capital Allocation: Does Having a Market- or Bank-Based System Matter? *Journal of Financial Economics*, Vol.64, S.147-180.
- Bertray, Ata Can, Demirgüç-Kunt, Asli und Harry Huizinga (2012). Bank Ownership and Credit over the Business Cycle. World Bank Policy Research Working Paper No.6110, World Bank, Washington D.C.
- Calderon, Cesar (2012). Credit Fluctuations and State Ownership: Evidence at the Macroeconomic Level. Manuscript, World Bank, Washington, D.C.
- Cull, Robert und María Soledad Martínez Pería (2012). Bank Ownership and Lending Patterns during the 2008-9 Financial Crisis: Evidence from Latin America and Eastern Europe. Policy Research Working Paper 6195, World Bank Washington.
- De Luna-Martínez, José und Carlos Leonardo Vicente. Global Survey of Development Banks. World Bank Policy Research Working Paper No.5969, Washington DC.
- European Commission (2015). Working Together for Jobs and Growth: The Role of National Promotional Banks (NPBs) in supporting the Investment Plan for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2015) 361/2.
- Eurostat (2014). Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010. Eurostat, Luxembourg.
- Fitch (2013). Instituto de Credito Oficial – Update. Fitch, September 2013.
- Fitch (2015). Peer Review Report – EU Development Banks. Special Report, Fitch, July 2015.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

- Gothe, Christiane (ed.) (2014). *An der Seite der Bauern. Die Geschichte der Rentenbank*. Piper, München.
- Gutierrez, E., Rudolph, H., Homa, T., und Enrique Blanco Beneit (2011). *Development Banks: Role and Mechanisms to Increase their Efficiency*. Policy Research Working Paper No.5729, World Bank, Washington.
- Heymann, Eric (2013). *Project Bond Initiative – Project selection the key to success*. EU Monitor, Deutsche Bank Research.
- Iannotta, G., Nocera G. und A. Sironi (2011). *The impact of government ownership on bank risk profile and lending behavior*, mimeo, Bocconi University.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes und Andrei Shleifer (2002). *Government Ownership of Banks*. *Journal of Finance*. Vol. 57(1).
- Micco, A., Panizza, U. und Monica Yañez (2006). *Bank Ownership and Performance: Does Politics Matter?* Working Paper No.356, Central Bank of Chile.
- Rudolph, Heinz (2007). *State-owned Financial Institutions: Mandates, Governance and beyond*. Policy Research Working Paper No.5141, World Bank, Washington.
- Rudolph, Heinz (2010). *State Financial Institutions: Can They Be Relied on to Kick-start Lending?* Research Note No.12, World Bank, Washington.
- Sapienza, Paola (2004). *The Effects of Government Ownership on Bank Lending*. *Journal of Financial Economics*, Vol.72, S.357 ff.
- Schmit, M., Gheeraet, L., Denuit, T. und C. Warny (2011). *Public Financial Institutions in Europe*. European Association of Public Banks A.I.S.B.L. (EAPB), Brüssel.
- United Nations (2005). *Rethinking the Role of National Development Banks*. Background document, Department for Economic and Social Affairs, United Nations, New York.
- Valla, N., Brand, T., und S. Doisy (2014). *A New Architecture for Public Investment in Europe*. CEPII Policy Brief No.4 2014.
- VOEB (2013). *Förderbanken in Deutschland – Unterwegs im öffentlichen Auftrag*. Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands, Berlin.
- World Bank (2013). *Rethinking the Role of the State in Finance*. Global Financial Development Report 2013, World Bank, Washington D.C.



Die Rolle der Förderbanken in Europa

Anhang

Die Tabelle gibt einen Überblick zur Förderbankenlandschaft der EU-Mitgliedstaaten. Sie ist keine vollständige Liste aller Förderinstitute oder Förderaktivitäten und es ist zu beachten, dass gegenwärtig in einigen Ländern Änderungen stattfinden bzw. geplant sind.

AT	Die Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws) ist die Förder- und Finanzierungsbank Österreichs und verwaltet einen Großteil der Wirtschaftsförderungsprogramme. Die aws entstand 2002 als Zusammenschluss bestehender Fördereinrichtungen. Vorläufer (BUERGES-Förderbank) wurden bereits 1954 gegründet. Schwerpunkt der aws ist Wirtschaftsförderung von Unternehmen. Die wichtigsten Förderinstrumente sind Zuschüsse, Kredite und Garantien, der aws Mittelstandsfonds stellt Beteiligungskapital bereit. Die aws bietet eine Reihe von weiteren Programmen und Leistungen zur Unternehmensförderung an u.a. Beratung, Netzwerk business angels, Kredite zur Investitionsförderung in Technologie, Unterstützung für Start-ups sowie Garantien für Mikrokredite im Bereich KMU. Daneben bietet aws eine Reihe von Programmen zur Innovations- und Investitionsförderung sowie Internationalisierung für Unternehmen an. Als Spezialkreditinstitut bietet die 1946 gegründete österreichische Kontrollbank Exportkreditversicherungen an.
BE	Belgien hat eine dezentralisierte Förderlandschaft, die den föderalstaatlichen Aufbau des Landes widerspiegelt. Es existierte ein nationaler Fonds zur Unternehmensförderung (Fonds de participation), der allerdings eingestellt wurde, weil Kompetenzen auf regionale Institutionen verlagert wurden. Auch existieren regionale Fonds zur Wohnungsbauförderung. Die Förderfonds arbeiten mit unterschiedlichen Partnern zusammen, inkl. belgischen Geschäftsbanken.
BG	Die Bulgarian Development Bank (BDB) wurde 1999 gegründet und operiert als Förder- und Geschäftsbank. Schwerpunkt ist die Förderung von Projekten mit hoher gesamtwirtschaftlicher oder regionaler Bedeutung, der Agrarwirtschaft, kleinen und mittleren Unternehmen (insbesondere deren Internationalisierung) sowie Unterstützung exportorientierter Unternehmen. Die BDB bietet direkte und indirekte Förderung in Form von Krediten, Garantien, Mikrofinanzierung und Beratungsleistungen an. Die Bank besitzt zwei wichtige Tochterunternehmen, den nationalen Garantiefonds und ein Mikrofinanzunternehmen.
HR	Die Croatian Bank for Reconstruction and Development (HBOR) wurde 1992 gegründet, ist Förder- und Exportbank sowie Exportkreditversicherer. Zur Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gibt es verschiedene Programme, u.a. zur Förderung von KMUs, Infrastruktur, Umweltschutz, einzelner Sektoren (Tourismus, Agrarwirtschaft) und Exporten. Die Förderinstrumente umfassen Kredite, Garantien (u.a. zur Liquiditätssicherung oder Technologieprojekten), die Absicherung von Exportaktivitäten und Beratungsleistungen. Die Croatian Credit Insurance (im Besitz der HBOR) bietet Kreditversicherungen für Unternehmen an. Zusätzlich existiert eine weitere Agentur zur Wirtschaftsförderung speziell für KMUs (Hamag Investment).
CY	Die Cyprus Development Bank (CDB) war 1963 als staatliche Förderbank gegründet worden und wurde 2008 privatisiert. Es gibt einen Fonds zur Förderung von Unternehmen sowie Agenturen zur Investitionsförderung.
CZ	Die Czech-Moravian Guarantee and Development Bank (CMZRB) wurde 1992 gegründet und hat ihren Schwerpunkt in der KMU-Förderung. Zudem unterstützt sie die Realisierung wirtschaftspolitischer Ziele über spezielle Projektförderung, z.B. für Wohnungsbau und Infrastruktur. Die CMZRB bietet Garantien, Kredite sowie weitere Fördermittel und Bankdienstleistungen. Sie verwaltet Kredit- und Garantieprogramme, die über regionale oder nationale Haushaltsmittel oder europäische Strukturförderung finanziert werden. Zur Unterstützung der Internationalisierung von Unternehmen arbeitet sie mit der Czech Export Bank zusammen, die auf Exportförderung spezialisiert ist.
DK	In Dänemark existieren anstatt einer konsolidierten Förderbank auf nationaler Ebene eine Reihe öffentlicher Körperschaften und Finanzinstitutionen zur Wirtschaftsförderung mit jeweils unterschiedlichen Aufgaben. Kommunekredit unterstützt die Finanzierung kommunaler Gebietskörperschaften. Es existiert auch eine Bank mit einem speziell agrarwirtschaftlichen Fokus (Landbrugets Finansieringsbank). Der dänische Wachstumsfonds ist ein staatlicher Investitionsfonds zur Förderung von Unternehmensgründungen. Er stellt Kredite, Garantien und Eigenkapital für KMUs zur Verfügung. Bei der Unternehmensförderung arbeitet der Fonds mit privaten Partnern und dänischen Finanzinstitutionen zusammen.
EE	Die in 2001 gegründete KredEX ist eine Finanzinstitution, die estnische Unternehmen bei der Erschließung ausländischer Märkte unterstützt. Sie bietet Kredite, Risikokapital, Kreditversicherungen und staatliche Garantien. Darüber hinaus bietet sie Garantien für Immobilienkredite, sowie Garantien und Zuschüsse für Projekte im Bereich der Energieeffizienz an. Der Estonian Development Fund (Arengufond) ist eine öffentliche Institution zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung über Investitions- und Wachstumsprogramme. Er investiert in innovative Unternehmen, Start-ups und fördert die green economy.
FI	Finnvera wurde 1999 durch den Zusammenschluss zweier Förderinstitutionen (Kera und dem Finnish Guarantee board) gegründet. Finnvera ist Förderbank für Unternehmen und Exportkreditagentur. Zu den Förderinstrumenten zählen Kredite, Garantien, Risikokapital und Exportkreditgarantien.
FR	Die Banque Publique d'investissement (BPI) wurde 2012 gegründet und entstand aus dem Zusammenschluss von OSEO (Agentur zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen), CDC Entreprises (dem Private-Equity-Arm der Caisse des dépôts et Consignations), FSI (strategischer Investitionsfonds) und FSI Régions. BPI zielt auf Förderung von Unternehmen in verschiedenen Phasen (Gründen, Wachstum, Internationalisierung) und bietet zur Unterstützung u.a. Kredite und Eigenkapitalmittel an. BPI besitzt zwei Bereiche, die Bpifrance Financement und Bpifrance Investissement. Die Caisse des dépôts et consignations (CDC) agiert als langfristiger Investor der französischen Wirtschaft und verwaltet dabei Mittel aus staatlich garantierten Sparprodukten. CDC unterstützt die wirtschaftliche Entwicklung über Tochtergesellschaften und investiert darüber hinaus in die lokale und regionale Entwicklung.
DE	Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wurde 1948 gegründet. Sie setzt sowohl Fördermaßnahmen in Deutschland (Unterstützung neu gegründeter Unternehmen, KMU-Förderung, energieeffizienter Wohnungsbau und Infrastruktur) als auch mit einem internationalen Fokus um (KfW IPEX bietet Export- und Projektfinanzierung, während die DEG der Förderung von



Die Rolle der Förderbanken in Europa

	Entwicklungs- und Schwellenländern widmet). Neben der KfW als größter Förderbank existieren in Deutschland weitere Förderbanken; zum Einen die Landwirtschaftliche Rentenbank (gegründet in 1949) die sich auf die Förderung des Agrarsektor und der ländlichen Entwicklung konzentriert, zum Anderen regionale Förderbanken bzw.-institutionen, die Wirtschaftsförderung auf Länderebene unterstützen.
GR	Die Institution for Growth (IfG) wurde 2014 gegründet. IfG ist ein Investmentfonds, der die finanziellen Mittel privater und öffentlicher Organisationen bündelt und sie zur Förderung von KMUs und Infrastrukturprojekten einsetzt.
HU	Die ungarische Förderbank Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő (MFB) wurde 1991 gegründet. MFB ist ein Spezialkreditinstitut und einzige Institution im ungarischen Bankensystem, die ihren hauptsächlichlichen Fokus auf Förderung und Modernisierung der ungarischen Wirtschaft hat. Ziel der Bank ist die Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung und Investitionen in Ungarn, u.a. durch Unterstützung bei der Finanzierung von Infrastruktur und Unternehmensförderung (insbesondere KMUs). Durch diese und weitere Programme (etwa zur Förderung von Investitionen in Technologie, Energieeffizienz etc.) sollen Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Wirtschaft und auch Beschäftigung gestärkt werden. MFB ist aufgebaut als Unternehmensgruppe und besteht aus verschiedenen Einheiten, die Unternehmensförderung sowie Finanzdienstleistungen für die öffentliche Hand anbieten.
IE	Die Strategic Banking Corporation Ireland (SBCI) ist eine neu geschaffene Förderbank zur Stärkung der irischen Wirtschaft und insbesondere KMUs. Zu diesem Zweck bietet sie eine Reihe von Produkten an, z.B. kurzfristige Mittel, Investitionskredite im Agrarsektor oder auch Überbrückungsmittel in Fällen, wo Banken aus dem Markt ausgeschieden sind. Programme werden indirekt, in Zusammenarbeit mit Partnern, durchgeführt.
IT	Die Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo (CdP) wurde 1850 gegründet und nimmt traditionell eine wichtige Rolle als Verwalter der Mittel aus speziellen Sparprodukten, die für Investitionen in öffentliche Infrastruktur und zur Förderung italienischer Unternehmen verwendet werden, ein. CdP unterstützt in diesem Zuge auch die Förderung von Wohnungsbau und Exportaktivität. Zudem ist sie Anteilseigner an einer Reihe italienischer (Groß)Unternehmen mit strategischer Bedeutung. Daneben existiert ein Investmentfonds (z. T. in staatlichem Besitz), der Risikokapital für KMUs bereitstellt. Auch gibt es in Italien regionale Institutionen zur Wirtschaftsförderung (z.B. Finlombardia).
LV	Die lettische Förder(banken)landschaft befand sich zuletzt in einer Umbruchphase. Die lettische Förderinstitution ALTUM war innerhalb der Hipoteku banka als separate Einheit organisiert und unterstützte Förderprojekte. 2014 wurde sie abgespalten und nahm ihren Betrieb als separate Förderinstitution auf. Geplant ist, ALTUM mit anderen Förderinstitutionen (lettische Garantieagentur, landwirtschaftlicher Förderfonds) in einer Institution (Latvian Single Development Institution) zu konsolidieren.
LT	Invega ist eine öffentliche Einrichtung und hat das Ziel, KMUs zu fördern und ihren Zugang zu Kapital zu verbessern. Sie bietet verschiedene Arten von Krediten, Garantien und Risikokapital. Dafür kooperiert Invega mit Partnerbanken. Der Invega Fonds ist auch für die Umsetzung von EU-Förderprogrammen (JEREMIE) verantwortlich.
LU	Die Société Nationale de Crédit d'investissement (SNCI) wurde 1978 gegründet und ist eine Finanzinstitution des öffentlichen Sektors, welche die mittel- und langfristige Finanzierung luxemburgischer Unternehmen unterstützt. Die Finanzierungsinstrumente der SNCI umfassen Investitionen in Anlagevermögen, Innovationen und Exportförderung. SNCI fördert auch luxemburgische Unternehmen im Ausland und unterstützt Unternehmensgründungen beispielsweise über Kreditmittel oder Venture Capital.
MT	Malta hat im vergangenen Jahr die Gründung einer nationalen Förderbank angekündigt. Sie soll eine ergänzende Funktion im Finanzsystem des Landes einnehmen und vor allem auf KMU-Förderung und Infrastrukturfinanzierung fokussieren. ⁴⁰ Daneben gibt es eine Agentur zur Investitionsförderung in Malta (Malta Enterprises), die auch Unterstützung für heimische Unternehmen bietet.
NL	Es gibt eine Reihe von Förderprogrammen und Fonds zur Förderung von KMUs (z.B. Innovation Fund, Qredits – eine Mikrofinanzinstitution). Daneben existiert die Nederlandse Waterschapsbank (NW, gegr. 1954) als Finanzdienstleister des öffentlichen Sektors. Sie stellt langfristige Kredite für Wasserverbände, Kommunen, Provinzen, sozialen Wohnungsbau, das Gesundheitswesen, Bildungseinrichtungen, Public-Private-Partnerships (PPP) und unterstützt Aktivitäten im Bereich Wasserdienstleistungen und Umweltschutz. Die Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) wurde 1914 gegründet und ist primär als Kommunalfinanzierer aktiv. Die BNG bietet verschiedene Finanzdienstleistungen an, inklusive Kredite und Beratungsleistungen für Kommunen sowie Unterstützung bei öffentlichen Investitionsprojekten, etwa im Wohnungsbau, Gesundheitswesen, in Bildungseinrichtungen und Versorgungsbetriebe.
PL	Die Banka Gospodarstwa Krajowego (BGK), Polens staatliche Förderbank, wurde 1924 gegründet. Ihr Hauptziel ist die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen für den öffentlichen Finanzsektor. In diesem Zuge unterstützt sie die Durchführung von Programmen zur Wirtschaftsförderung der öffentlichen Hand (regional, national). Die öffentliche Hand und BGK sind zudem Anteilseigner der PKO Bank (Polens größte Privatkundenbank), die auch am Marguerite Fonds beteiligt ist.
PT	Portugal hat erst kürzlich das Instituição Financeira do Desenvolvimento (IFD) gegründet. IFD wird vom portugiesischen Staat mit Unterstützung des European Structural Investment Funds (ESIF) finanziert. Schwerpunkt ist die Finanzierung von KMUs über unterschiedliche Instrumente (Eigen- und Fremdfinanzierung). Das IFD wird auch europäische Fördermittel verwalten bzw. verteilen. ⁴¹

⁴⁰ Siehe:

http://www.maltatoday.com.mt/news/national/56803/deputy_pm_announces_development_bank_for_malta#.VuwA-E32aHs

⁴¹ Siehe Pressemitteilung der Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1214_en.htm



Die Rolle der Förderbanken in Europa

RO	Die EXIM Bank (gegründet 1992) ist eine Institution zur Förderung der rumänischen Wirtschaft mithilfe spezifischer Produkte (Kredite, Garantien und Versicherungen). Die EXIM Group umfasst die EXIM Bank und EXIM Versicherungs-/Rückversicherungsgesellschaft. Daneben existiert ein nationaler Kreditgarantiefonds zur Förderung von KMUs (aecm).
SK	Die Slovak Guarantee and Development Bank (SZRB) wurde 1991 gegründet und ist auf die Förderung von Unternehmen, insbesondere KMUs, spezialisiert. Die SZRB bietet Garantien für Start-ups und Kreditbürgschaften für KMUs. Zusätzlich unterstützt die SZRB auch das Erreichen anderer wirtschaftspolitischer Ziele, beispielsweise durch Finanzierung kommunaler Projekte und der Sanierung von Wohnungsbestand. Daneben existiert eine nationale Förderagentur (Slovak business agency), die ebenfalls Unternehmensgründungen und -entwicklung unterstützt.
SI	Die Slovenska izvozna in razvojna banka (SID) ist die slowenische Export- und Förderbank und wurde 1992 gegründet. Zu ihren Hauptaktivitäten gehört die Förderung von KMUs (insbesondere Wettbewerbsfähigkeit und Internationalisierung), Forschung, Umweltschutz sowie Unterstützung der öffentlichen Hand, etwa bei der Finanzierung kommunaler Infrastruktur. SID bietet zudem eine Reihe von Finanzprodukten im Zusammenhang mit der Exporttätigkeit von Unternehmen an. Darüber hinaus gibt es einen slowenischen Fonds zur Förderung regionaler Entwicklung.
ES	Das Instituto de Credito Oficial (ICO) ist eine staatliche Bank, die dem Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten und Wettbewerbsfähigkeit über das Sekretariat für Wirtschaft und Unternehmensförderung beigeordnet ist. ICO ist sowohl staatliche Finanzagentur als auch Förderbank für Unternehmen, insbesondere KMUs. Mit ENISA existiert zudem eine Förderagentur, die dem Ministerium für Industrie, Energie und Tourismus untersteht und insbesondere Innovation von Unternehmen fördert.
SE	Almi ist der wichtigste Akteur bei der Förderung von KMUs in Schweden. Almi operiert auf gewerblicher Grundlage und erhält keine regelmäßige Finanzierung von staatlicher Seite. Darüber hinaus existieren ein Risikokapitalfonds, um KMUs mit hohem Innovationspotenzial den Zugang zu Mitteln zu erleichtern, und eine staatliche Risikokapitalgesellschaft mit einem regionalen Fokus (Nordschweden).
UK	Die British Business Bank (BBB) wurde 2013 gegründet und fördert KMUs durch Kreditvergabe und Beratungsleistungen. ⁴² BBB besitzt drei Einheiten, die jeweils unterschiedliche Leistungen anbieten (Fördergeschäft, gewerbliches Geschäft und Dienstleistungen). Die UK Green Investment Bank (gegr. 2012) ist eine staatlich Infrastrukturbank, um die Finanzierung von umweltfreundlichen Projekten zu erleichtern. ⁴³ Daneben existieren der UK Innovation Investment Fund, der als Dachfonds operiert, Technologieinvestitionen und die Schaffung von hoch qualifizierten Arbeitsplätzen fördert sowie regionale Entwicklungsagenturen (z.B. „Scottish Investment Bank“ und „Co-investment Fund“).
Quellen: Unternehmensberichte und -websites.	

Für weitere Informationen zur Förderung von KMUs in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten siehe: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/guide-to-funding/indirect-funding/index_en.htm und Orcun Kaya (2014): Mittelstandsfinanzierung im Euroraum – neue Lösungen für ein altes Problem.

Für weitere Informationen zur Handelsförderung und Exportkreditversicherungen siehe z.B.: International Finance Ltd/European Commission (2012): Study on short-term trade finance and credit insurance in Europe.

Zur Finanzierung von Kommunen siehe z.B.: Frank Zipfel (2012): Einer für alle, alle für Einen – Kommunale Finanzagentur – ein Überblick.

⁴² Siehe Pressemitteilung der Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1160_en.htm

⁴³ Siehe Pressemitteilung der Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1110_en.htm



Fokusthema Globale Finanzmärkte

- ▶ Kapitalmarktunion: Ambitioniertes Ziel, aber kaum schnelle Erfolge (EU-Monitor) 8. Februar 2016
- ▶ Einlagensicherung in der Bankenunion: Optionen für die dritte Säule (Research Briefing) 16. September 2015
- ▶ Geldmarktfonds: Wie sie funktionieren und wer sie nutzt (EU-Monitor) 18. Mai 2015
- ▶ Fintech reloaded – Die Bank als digitales Ökosystem: Mit bewährten Walled Garden-Strategien in die Zukunft (Aktuelle Themen) 28. April 2015
- ▶ Mittelstandsfinanzierung im Euroraum: Neue Lösungen für ein altes Problem (EU-Monitor) 13. Januar 2015
- ▶ Bausparen in Deutschland Aktuell (Immobilien-Spezial) 7. November 2014
- ▶ Fintech – Die digitale (R)evolution im Finanzsektor: Algorithmenbasiertes Banking mit human touch (Aktuelle Themen) 23. September 2014
- ▶ Atlantisches Fragment? Finanzmarktregulierung, die G20 und TTIP (EU-Monitor) 3. Juli 2014
- ▶ Argumente für eine quantitative Lockerung der EZB (Aktuelle Themen) 10. Januar 2014

Unsere Publikationen finden Sie unentgeltlich auf unserer Internetseite www.dbresearch.de. Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:
Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

Schneller via E-Mail:
marketing.dbr@db.com

© Copyright 2016. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg