



Brüssel, den 29.11.2016
COM(2016) 764 final

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

Investitionsoffensive für Europa: Bewertungen sprechen für eine Ausweitung

1. EINLEITUNG

In seiner Rede zur Lage der Union vom 14. September 2016 hob Präsident Juncker hervor, dass Europa seine wirtschaftliche Erholung stärken und umfangreich in seine Jugend, in seine Arbeitssuchenden sowie in seine Start-ups und KMU investieren muss.¹ Vor diesem Hintergrund wurden im Jahreswachstumsbericht 2017² die dringlichsten wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten aufgeführt, auf die sich die Europäische Union und die Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten konzentrieren müssen.

Europa erlebt derzeit einen fragilen, aber vergleichsweise widerstandsfähigen und beschäftigungsintensiven Aufschwung. Das BIP ist heute höher als vor der Krise, die Arbeitslosigkeit geht zurück, und es werden wieder mehr Investitionen getätigt. Gleichwohl besteht kein Grund, sich zufrieden zurückzulehnen: Der Rückenwind, der die wirtschaftliche Erholung bislang begünstigt hat, lässt teilweise nach, und auch die Nachwirkungen der Krise – insbesondere die sozialen Auswirkungen, die hohe öffentliche und private Verschuldung sowie der hohe Anteil notleidender Kredite – sind noch immer deutlich zu spüren.

Die Investitionsoffensive für Europa hat einen wertvollen Beitrag dazu geleistet, einen nachhaltigen Anstieg der Investitionen in den Mitgliedstaaten auf den Weg zu bringen. In etwas mehr als einem Jahr hat der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI)³ Investitionen in Höhe von 154 Mrd. EUR in 27 Mitgliedstaaten mobilisiert, die annähernd 377 000 KMU zugutekommen dürften. Durch die Förderung innovativer und strategischer Projekte, die zu Wachstum und Arbeitsplätzen beitragen, bewirkt der EFSI konkrete Veränderungen (siehe Kasten 1).

Angesichts der konkreten Ergebnisse des EFSI und entsprechend der Ankündigung von Präsident Juncker in der Rede zur Lage der Union hat die Kommission im September 2016 vorgeschlagen⁴, den Fonds mit dem sogenannten „EFSI 2.0“ aufzustocken und zu verlängern. Geplant ist eine Verdopplung des EFSI sowohl in Bezug auf seine Laufzeit als auch seine finanzielle Ausstattung: In einem ersten Schritt soll die Laufzeit des Fonds bis Ende 2020 verlängert und das Gesamtinvestitionsziel von derzeit 315 Mrd. EUR auf mindestens 500 Mrd. EUR angehoben werden. Im Vorschlag wird zudem ein stärkerer Fokus auf die Beiträge des Privatsektors, die Zusätzlichkeit und eine verstärkte Transparenz bei der Auswahl der Projekte gerichtet. Weitere Schwerpunkte des EFSI 2.0 liegen auf der Kombination der EFSI-Förderung mit anderen EU-Fonds und Finanzierungsmitteln nationaler Förderbanken (NFB), da sie wichtige Möglichkeiten darstellen, die geografische Reichweite

¹ http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_de

² COM(2016) 725 final.

³ Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 – der Europäische Fonds für strategische Investitionen (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1).

⁴ COM(2016) 597 final.

des EFSI auszudehnen. Darüber hinaus sieht der Vorschlag Verbesserungen im Anwendungsbereich der europäischen Plattform für Investitionsberatung (European Investment Advisory Hub, EIAH) vor, um zu einem ständigen Angebot an Projekten und Investitionsplattformen beizutragen, die in allen Mitgliedstaaten finanziert werden können.

Im Oktober forderte der Europäische Rat den Rat dazu auf, „unter Berücksichtigung der unabhängigen externen Evaluierung, die im November vorgelegt wird, auf seiner Tagung am 6. Dezember seine Verhandlungsposition zum neuen EFSI-Vorschlag der Kommission festzulegen“.⁵

KASTEN 1 – BEISPIELE FÜR GENEHMIGTE EFSI-PROJEKTE

- Das Unternehmen *Creta Farms (Griechenland)* will Fleischerzeugnisse durch das Einspritzen von nativem Olivenöl gesünder machen. Mit dieser Technologie sollen gesättigte tierische Fettsäuren, die schädlich für die menschliche Gesundheit sind, durch ungesättigte Fettsäuren, die die Cholesterinwerte verbessern, ersetzt werden. Creta Farms ist heute der größte Akteur auf dem griechischen Markt für Wurstwaren und hat bereits erfolgreich ins Ausland expandiert. Mit den Mitteln aus dem EFSI-Fonds wird das Unternehmen weitere Investitionen in technologische Entwicklungen tätigen, um die sogenannte „Oliving-Methode“ auch bei Snacks einzuführen. Dadurch können 100 neue Mitarbeiter eingestellt und die internationale Expansion des Unternehmens fortgesetzt werden.
- *Malin Corporation (Irland)* ist ein weltweit tätiges Life-Science-Unternehmen, das in frühen Entwicklungsstadien in innovative F&E-Unternehmen im Bereich der Biowissenschaften investiert. Mit dem vor Kurzem erhaltenen Beitrag aus dem EFSI-Fonds in Höhe von 70 Mio. EUR wird das Unternehmen in den kommenden sieben Jahren mehr Investitionen in die europäische Biowissenschaft tätigen können. 40 Mio. EUR des Darlehens fließen bereits jetzt in die Förderung neuester Innovationen und die Entwicklung neuer Produkte durch private Life-Science-Unternehmen in Irland und dem Vereinigten Königreich. Dank der EFSI-Förderung wird Malin diese Unternehmen dabei unterstützen können, ihr volles Potenzial zu entfalten und wirtschaftlich erfolgreich zu sein.
- *PEP-Therapy/Quadrivium (Frankreich)*: Das Forschungsunternehmen PEP-Therapy wurde 2014 von Forschern aus namhaften französischen Forschungsinstituten gegründet. Das Team dahinter hat eine Technik entwickelt, mit der bestimmte Proteinfunktionen, die gesunde Zellen in bösartige Zellen verwandeln, blockiert werden. So soll eine Behandlung entwickelt werden, die – anders als bei der Chemotherapie – lediglich die bösartigen Zellen tötet und die gutartigen, gesunden Zellen schützt. Zur Finanzierung des Projekts hat PEP-Therapy 1 Mio. EUR aus dem französischen Investmentfonds Quadrivium 1 erhalten, der vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) eine Finanzspritze von 20 Mio. EUR erhalten hatte.
- *WOW Technology (Belgien)* ist ein Unternehmen, das sich auf die Fertigung maßgeschneiderter Maschinen und automatisierter Anlagen für verschiedene Sektoren spezialisiert hat, u. a. für die Luftfahrt- und Automobilindustrie, die Biotechnologie, den Pharmabereich, die Agrar- und Ernährungsindustrie sowie die Bereiche Energie und

⁵ EUCO 31/16 vom 21. Oktober 2016, Punkt 18.

Umwelt. Das Herzstück des Unternehmens – der „Shaker-Roboter“ – ist in der Lage, massenhaft Zellkulturen zu erzeugen, die zur Herstellung von Impfstoffen verwendet werden. Dank eines vom EIF besicherten Kredits, der im Rahmen des EFSI vergeben wurde, plant das Unternehmen nun, sein Wachstum in den kommenden fünf Jahren zu verdoppeln, indem die Zahl der Beschäftigten verdoppelt und das Geschäft auf andere europäische Märkte wie Frankreich, Deutschland und die Schweiz ausgeweitet wird.

- Das Projekt zur *Erreichbarkeit von Häfen (Spanien)* besteht aus einem Rahmendarlehen an den Staatsfonds „PAF“ (Port Accessibility Fund). Mit den Geldern sollen Investitionen im Straßen- und Schienenbau zwecks Verbesserung der Erreichbarkeit staatlicher spanischer Häfen finanziert werden. Das Vorhaben wird die Erreichbarkeit von Schlüsselhäfen auf dem Landweg verbessern, die sich alle innerhalb des TEN-V-Netzes befinden. Die Tätigkeit reiht sich in die umfassende Unterstützungsarbeit ein, die die EIB in den vergangenen Jahren bei der Entwicklung dieses Seehafennetzes geleistet hat.
- Das *Rydgier-Krankenhaus (Polen)* der Stadt Thorn erhält von der Europäischen Investitionsbank (EIB) im Rahmen des EFSI ein Darlehen in Höhe von ca. 57 Mio. EUR, mit dem die Sanierung des Krankenhauses finanziert werden soll. Das Projekt ist Teil eines Investitionsprogramms mit dem Ziel, die nach polnischem und europäischem Recht erforderlichen technischen und fachlichen Anforderungen in Krankenhäusern zu erfüllen. Damit kommt in Polen erstmals eine Transaktion der öffentlichen Hand in den Genuss der EU-Haushaltsgarantie im Rahmen des EFSI. Außerdem ist die Transaktion beispielhaft für die innovative Kombination von EFSI-Finanzierungsmitteln mit Finanzhilfen der EU in Form eines Finanzinstruments: Zusätzlich zum EFSI-Darlehen werden zur Finanzierung des Projekts auch Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“) verwendet.

In der aktuellen EFSI-Verordnung sind drei Bewertungen vorgesehen: i) eine Bewertung der Kommission bezüglich der Nutzung der EU-Garantie und des Funktionierens des EFSI-Garantiefonds⁶, der eine Stellungnahme des Rechnungshofs⁷ beigefügt ist; ii) eine Bewertung der EIB bezüglich des Funktionierens des EFSI⁸; und iii) eine unabhängige externe Bewertung der Anwendung der EFSI-Verordnung⁹. Diese Bewertungen ermöglichen es Interessenträgern, einen umfassenden Überblick über das bisherige Funktionieren des EFSI zu erhalten, und fließen auch bereits in die laufenden Beratungen über den EFSI 2.0 im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens ein.

Der Vorschlag für den EFSI 2.0 trägt den Ergebnissen aus den Bewertungen Rechnung und wird für eine reibungslose Fortführung der EFSI-Tätigkeiten sorgen, sodass die

⁶ Nach Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/1017. Siehe SWD(2016) 297 final. Die Bewertung ist abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1473853487429&uri=SWD:2016:297:FIN>.

⁷ Nach Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/1017 und Artikel 287 Absatz 4 AEUV. Siehe Stellungnahme Nr. 2/2016. Die Stellungnahme ist abrufbar unter: <http://www.eca.europa.eu/de/Pages/NewsItem.aspx?nid=7766>.

⁸ Nach Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1017. Die Bewertung ist abrufbar unter: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/evaluation-of-the-functioning-of-the-efsi.htm>.

⁹ Nach Artikel 18 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 2015/1017. Die unabhängige Bewertung ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/priorities/publications/independent-evaluation-investment-plan_en

Finanzierungen nicht unterbrochen werden und die Projektträger sicher sein können, dass sie auch nach dem ersten Investitionszeitraum Projekte vorbereiten können.

Durch die Förderung innovativer Projekte, die auf lokaler Ebene zu Wachstum und Arbeitsplätzen beitragen, und die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch Förderung der Entwicklung innovativer und strategischer Jungunternehmen bewirkt die Investitionsoffensive für Europa schon jetzt konkrete Veränderungen. Diese Projekte sind für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung und betreffen zentrale Bereiche wie die Unterstützung von KMU, Innovation und F&E, erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Versorgungssicherheit, Umwelt, digitale, soziale und Verkehrsinfrastruktur und Dienstleistungen. Die im Rahmen der Investitionsoffensive verfolgte umfassende Strategie zielt darauf ab, das Investitionsniveau in Europa, das seit der Finanzkrise hinterherhinkt, nachhaltig zu erhöhen. Mit der ersten Säule der Offensive, die neben dem EFSI eine bessere Nutzung des EU-Haushalts im Allgemeinen vorsieht, können die knappen öffentlichen Mittel gehebelt werden, indem private Investoren gewonnen und innovative und strategische Projekte mit greifbaren Ergebnissen für Wachstum und Beschäftigung in Europa unterstützt werden.

Die zweite Säule der Investitionsoffensive – bestehend aus der Plattform für Investitionsberatung und dem Europäischen Investitionsvorhabenportal (EIPP) (siehe Kasten 2) – trägt dazu bei, dass die Investitionen in der Realwirtschaft ankommen, indem sie einen stabilen Bestand an bankfähigen Projekten fördern und für mehr Transparenz sorgen.

KASTEN 2 – DAS EIPP IST BESTANDTEIL DER ZWEITEN SÄULE DER INVESTITIONSOFFENSIVE FÜR EUROPA

Das EIPP, das als Bindeglied zwischen EU-Projektträgern und Investoren aus aller Welt geschaffen wurde, enthält mittlerweile über 130 Vorhaben: ec.europa.eu/eipp. Indem es einen transparenten und zukunftsorientierten Projektbestand schafft und die Kontaktaufnahme mit Projektträgern vereinfacht, verleiht das Portal bestehenden Investitionsmöglichkeiten in der EU im Dienste der Investoren mehr Sichtbarkeit.



Nachhaltige Investitionen setzen ein solides und berechenbares Unternehmensumfeld voraus. Im Rahmen der dritten Säule der Investitionsoffensive schaffen Maßnahmen zur Beseitigung von Investitionsengpässen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene bessere Rahmenbedingungen für Investitionen, was ein langfristiges und nachhaltiges Wachstum in Europa erzeugt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben bereits Schritte zur Beseitigung von Investitionshemmnissen unternommen, aber es muss noch mehr getan werden. Während sich

die Kommission weiter für bessere allgemeine Rahmenbedingungen für Investitionen auf EU-Ebene einsetzen wird, u. a. durch die Vertiefung des Binnenmarkts, sollten die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken, um Investitionshemmnisse auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu beseitigen.

Darüber hinaus zeigt die Erfahrung mit dem EFSI, dass die Mitgliedstaaten, die bislang am meisten vom Fonds profitiert haben, die Länder mit besser entwickelten Finanzmärkten und einem investitionsfreundlichen Geschäftsumfeld sind. Dies lässt darauf schließen, dass diese Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von EFSI-Projektvorschlägen generell effektiver sind als die anderen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus können auch starke NFB einen Beitrag zur Entwicklung und Kofinanzierung von Projekten leisten.

Die Kommission hat ferner konkrete Initiativen vorgelegt, die die Finanzierung der Realwirtschaft erleichtern dürften. So werden den Mitgliedstaaten beispielsweise klarere Leitlinien zu den Vorschriften für die öffentliche Rechnungslegung an die Hand gegeben, insbesondere im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP).¹⁰ Die Kommission verfolgt genau, wie sich die Auslegung der Vorschriften für die öffentliche Rechnungslegung auf die Einrichtung von ÖPP in verschiedenen Bereichen auswirkt, und wird gegebenenfalls weitere Maßnahmen in Betracht ziehen. Sie hat zudem praktische Leitlinien für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf die staatliche Finanzierung von Infrastrukturvorhaben bereitgestellt.¹¹ Vor Kurzem sind Pilotprojekte angelaufen, um die Zeitpläne der einzelnen Verfahren im Rahmen strategischer Infrastrukturvorhaben auf EU-Ebene stärker aufeinander abzustimmen. In einer ersten Phase umfasst das Pilotprojekt Belgien und die Slowakei. Auf der Grundlage einer Bewertung dieser Projekte wird die Kommission die Initiative im Verlauf des Jahres 2017 auf andere Mitgliedstaaten ausweiten, um eine wirksame zentrale Anlaufstelle für alle Mitgliedstaaten zu schaffen und alle zuständigen Dienststellen der Kommission (einschließlich ihrer Vertretungen in den Mitgliedstaaten) in einem einzigen Investitionspolitik-Team zusammenzubringen.

Außerdem werden im Rahmen der Energieunion, der Kapitalmarktunion, der Binnenmarktstrategie, der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, der Kreislaufwirtschaft und internationaler Handels- und Investitionsabkommen spezifische Maßnahmen durchgeführt, die nach erfolgreicher Umsetzung dazu beitragen werden, Hindernisse zu beseitigen, Innovation zu fördern und das Investitionsumfeld zu verbessern. Die Kommission wird demnächst ein Energiepaket annehmen, das saubere Energie und Energieeffizienz fördern, die weltweite Führungsrolle der EU im Bereich der erneuerbaren Energien stärken

¹⁰ Am 29. September 2016 wurde ein von Eurostat in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank zusammengestellter Leitfaden für die statistische Erfassung von öffentlich-privaten Partnerschaften veröffentlicht, der sich vor allem an private Interessenträger richtet: Eurostat/EPEC/Europäische Investitionsbank, „A Guide to the Statistical Treatment of PPPs“, September 2016.

¹¹ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01), ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1.

und faire Bedingungen für Energieverbraucher schaffen soll. Mit dem Paket soll Planungssicherheit für Unternehmen, Anleger und die Gesellschaft geschaffen und sollen Investitionen auf einzelstaatlicher Ebene, insbesondere durch nationale Energie- und Klimapläne, erleichtert werden. Analog zu den Vorschlägen zur Absenkung der Kapitalanforderungen für Versicherer, die in qualifizierte Infrastrukturprojekte investieren¹², hat die Kommission am 23. November 2016 eine Senkung der Kapitalanforderungen für bestimmte Infrastrukturinvestitionen von Banken¹³ vorgeschlagen. Am 22. November 2016 hat die Kommission eine bereichsübergreifende Agenda für Maßnahmen zur Förderung von Start-up-Unternehmen in Europa¹⁴ sowie einen Vorschlag¹⁵ für eine Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren vorgelegt, um die Investitionshemmnisse, die sich aus den unterschiedlichen Regelwerken in den Mitgliedstaaten ergeben, zu beseitigen.

Auch die Mitgliedstaaten müssen ihre Reformanstrengungen verstärken, um die im Rahmen des Europäischen Semesters, zuletzt im Jahreswachstumsbericht¹⁶, ermittelten Investitionshemmnisse, zu beseitigen. Die in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Reformen tragen den jeweiligen nationalen Gegebenheiten Rechnung. Sie sind notwendig für die Wahrung und Steigerung des Investitionsniveaus in den Mitgliedstaaten. Trotz der Maßnahmen, die von einigen Mitgliedstaaten – insbesondere den stark von der Krise betroffenen Ländern im Euro-Währungsgebiet – ergriffen wurden, waren die Fortschritte bei der Beseitigung von Investitionshindernissen insgesamt uneinheitlich, sodass weitere Maßnahmen notwendig sind. Neben der Beseitigung von Investitionshindernissen und -engpässen regt die Kommission die Mitgliedstaaten außerdem dazu an, Planungs- und Koordinierungsstrukturen auf sämtlichen Verwaltungsebenen und für alle Finanzierungsquellen einzurichten. Im Rahmen der Investitionspolitik der Mitgliedstaaten können diese Strukturen nicht nur stabile Projektbestände für wichtige Vorhaben des öffentlichen Sektors schaffen und strategisch verwalten, sondern auch dazu führen, dass die regulatorischen und administrativen Genehmigungsverfahren vereinfacht werden und eine enge Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommission und der Beratungsplattform entsteht.

¹² Delegierte Verordnung (EU) 2015/467 der Kommission vom 30. September 2015 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35 der Kommission in Bezug auf die Berechnung der gesetzlichen Kapitalanforderungen für verschiedene von Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen gehaltene Anlageklassen (ABl. L 85 vom 1.4.2016, S. 6).

¹³ COM(2016) 850.

¹⁴ COM(2016) 733.

¹⁵ COM(2016) 723.

¹⁶ COM(2016) 725 final.

2. WIE WURDEN DER EFSI UND SEINE INVESTITIONEN IN DIE REALWIRTSCHAFT BISLANG BEWERTET?

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Argumente der drei Bewertungen zusammengefasst. Anschließend wird beschrieben, welche Lösungen der Vorschlag für den EFSI 2.0 für diese Punkte vorsieht.

Relevanz und Zusätzlichkeit der EFSI-Förderung

Den Bewertungen zufolge hat sich der EFSI als relevant dabei erwiesen, den Investitionsbedürfnissen in Europa gerecht zu werden. In der unabhängigen Bewertung wird darauf hingewiesen, dass weiterhin Investitionslücken und Marktbedürfnisse bestehen, und abschließend festgehalten, dass der EFSI dazu beiträgt, diese Lücke zu schließen, indem er dem Bedarf nach Finanzierungsmitteln mit hohem Risikocharakter nachkommt

Diese risikoreichen Finanzierungsmittel müssen das Zusätzlichkeitskriterium erfüllen (definiert als Sondertätigkeiten der EIB¹⁷, d. h. Geschäfte mit einem höheren Risikoprofil) und möglichst viele Mittel aus dem Privatsektor mobilisieren. In der Bewertung der EIB wird hervorgehoben, dass die EIB dank der EU-Garantie ihre Sondertätigkeiten von rund 4 Mrd. EUR auf voraussichtlich 20 Mrd. EUR pro Jahr erheblich steigern konnte. Die Bewertungen zeigen, dass die EIB dank des EFSI ihren Kundenstamm und ihre Produktpalette ausweiten konnte, insbesondere durch die Entwicklung neuer nachrangiger Produkte, durch die sich die EIB an die Marktbedürfnisse anpassen und auf diese eingehen konnte.

Die unabhängige Bewertung zeigt jedoch, dass trotz der Tatsache, dass alle EFSI-Geschäfte Sondertätigkeiten der EIB waren, Interessenträger diese Geschäfte in einigen Fällen als nicht risikoreicher empfanden als Vergleichsangebote auf dem kommerziellen Markt. In demselben Zusammenhang muss der EIB-Bewertung zufolge der Grundsatz der Zusätzlichkeit in Bezug auf die Sondertätigkeiten klarer definiert werden, um mehr Kohärenz bei der Projektauswahl zu erzielen und zugleich die potenziellen Reputationsrisiken für den EFSI einzudämmen. Auch in der unabhängigen Bewertung wird betont, dass die Erfüllung des Kriteriums der Zusätzlichkeit über die reine Kategorisierung als Sondertätigkeiten der EIB hinausgehen sollte, und dass die zugrunde liegende Bewertung für die Feststellung der Zusätzlichkeit transparenter gestaltet werden sollte.

Multiplikator und Mobilisierung von Privatinvestitionen

In der unabhängigen Bewertung wird abschließend festgehalten, dass der EFSI auf wirksame Weise den Zugang zu Finanzierungsmitteln erleichtert und Privatkapital mobilisiert, wobei ein erwarteter Multiplikatoreffekt auf Portfolio-Ebene von 14,1 für unterzeichnete Finanzierungen (im Einklang mit dem Ziel von 15 über den gesamten EFSI-

¹⁷ Sondertätigkeiten sind Tätigkeiten, die im internen Rating der EIB unter „Investment Grade“ eingestuft werden und damit als risikoreichere Tätigkeiten gelten als die üblichen EIB-Geschäfte.

Investitionszeitraum) und eine Mobilisierung von 63 % an Privatinvestitionen (es war kein konkretes Ziel formuliert worden) zum 30. Juni 2016 festgestellt werden. Sowohl in der EIB-Bewertung als auch in der unabhängigen Bewertung gelangt man zu der Feststellung, dass die beiden EFSI-Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ und „KMU“ unterschiedlich schnell vorangeschritten sind. So hat der EIF bei der Umsetzung des KMU-Finanzierungsfensters beispielsweise zunächst bestehende Mandate beschleunigt ausgeführt und erst später neue Produkte eingeführt. Im Gegensatz dazu hat die EIB bei der Umsetzung des Fensters „Infrastruktur und Innovation“ zwar einige bereits bestehende Produkte nutzen können, aber Zeit für die Entwicklung neuer Produkte benötigt, die sich durch ein höheres Risikoprofil und teilweise höhere (externe) Multiplikatoren auszeichnen. Diese neuen Produkte sollen die bestehende Produktpalette ergänzen und werden nach dem ersten Jahr der EFSI-Umsetzung eingeführt.

► **Zusätzlichkeit der EFSI-Förderung und Mobilisierung von Privatinvestitionen im Vorschlag für den EFSI 2.0**

Seit seiner Einführung vor über einem Jahr ist der EFSI, der von der EIB-Gruppe als strategischer Investitionspartner der Kommission umgesetzt und mitfinanziert wird, auf dem besten Wege, die anvisierte Mobilisierung von mindestens 315 Mrd. EUR an zusätzlichen Investitionen in die Realwirtschaft bis Mitte 2018 zu erreichen und dabei die Beiträge des Privatsektors zu maximieren.

Besonders rasch war die Marktaufnahme im Rahmen des KMU-Finanzierungsfensters: Hier übertrifft der EFSI deutlich alle Erwartungen. Dies deckt sich mit der äußerst positiven Resonanz, auf die der EFSI bei KMU-Interessenträgern stieß. Um zu gewährleisten, dass weiterhin ausreichende Finanzierungsmittel für eine durch den EFSI geförderte Finanzierung von KMU vorhanden sind, wurde das KMU-Finanzierungsfenster im Juli 2016 im Rahmen der geltenden Bestimmungen der Verordnung (EU) 2015/1017 um 500 Mio. EUR aufgestockt. Die Projekte, die von der EIB-Gruppe im Rahmen beider Fenster bis Mitte November 2016 für die EFSI-Förderung genehmigt wurden, haben Investitionen in Höhe von insgesamt 154 Mrd. EUR in 27 Mitgliedstaaten mobilisiert und damit etwa 377 000 KMU unterstützt.

Ein zentrales Element des EFSI 2.0 ist eine weitere Stärkung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit bei den unterstützten Projekten. Im Vorschlag der Kommission für den EFSI 2.0 wird noch deutlicher herausgestellt, dass EFSI-gestützte Projekte als Teil der Förderkriterien suboptimalen Investitionsbedingungen entgegenwirken und Marktlücken schließen müssen. Im aktuellen Umfeld niedriger Zinsen und hoher Liquidität sind die entscheidenden Faktoren für die Beurteilung der Zusätzlichkeit des EFSI die Abdeckung höherer Risiken, u. a. durch Nachrangigkeit, eine spezifische Risikoexponierung (etwa durch unerprobte Technologien und mit höheren Risiken behaftete Gegenparteien) sowie Investitionen in neue grenzübergreifende Infrastrukturvorhaben, was wiederum Vertrauen schafft und den allgemeinen Zugang zu Finanzierungsmitteln, insbesondere für risikoreiche Geschäfte, erleichtern wird. Angesichts ihrer Bedeutung für Europa wurden

grenzüberschreitende Infrastrukturvorhaben und die damit verbundenen Dienstleistungen im neuen Vorschlag ausdrücklich als Vorhaben genannt, die das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen. Dieser Bereich ist derzeit noch unterentwickelt und muss angekurbelt werden, um Investitionen zu fördern.

Die Mechanismen der Investitionsoffensive für Europa haben sich bewährt und sollen nun im Rahmen des EFSI 2.0 ausgebaut werden, um weiter Privatinvestitionen in Sektoren zu mobilisieren, die für die Zukunft Europas von Bedeutung sind und in denen noch Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen herrschen. Ziel des EFSI ist es weiterhin, Investitionen zu unterstützen, die andernfalls im selben Zeitraum oder im selben Umfang nicht durch die EIB, den EIF oder im Rahmen bestehender Finanzierungsinstrumente der EU hätten durchgeführt werden können. Wie bereits im ersten Investitionszeitraum sollten erneut möglichst umfangreiche private Investitionen mobilisiert werden; die Unterstützung wird sich zudem wieder maßgeblich an KMU richten.

Geografische und sektorale Verteilung der EFSI-Förderung

Alle drei Bewertungen weisen auf eine insgesamt gute Abdeckung der Sektoren und Mitgliedstaaten hin, da sich der EFSI zum Zeitpunkt der Bewertungen bereits auf 26 Mitgliedstaaten sowie auf alle infrage kommenden Sektoren erstreckte.¹⁸ Jedoch geht sowohl aus der EIB-Bewertung als auch aus der unabhängigen Bewertung hervor, dass sich das EFSI-Portfolio stark auf bestimmte Mitgliedstaaten konzentriert.¹⁹ Der unabhängigen Bewertung zufolge könnten mögliche Gründe für eine geringere Inanspruchnahme des EFSI in Mittel- und Osteuropa sein, dass dort weniger Sachwissen für die Entwicklung von Großprojekten sowie öffentlich-privater Partnerschaftsstrukturen vorhanden ist, zentrale Planungs- und Koordinierungsstrukturen fehlen, die Projekte verhältnismäßig klein sind, die Risikokapitalmärkte weniger entwickelt sind und nicht zuletzt auch mehr Komplementarität, v. a. mit den ESI-Fonds, notwendig ist. In der Bewertung wird betont, wie wichtig der Aufbau von Kapazitäten bei der Vorbereitung der Projekte für die geografische Ausdehnung des EFSI ist. Während sowohl die unabhängige Bewertung als auch die Bewertung der EIB auch auf eine gewisse Konzentration der EFSI-Förderung auf bestimmte Sektoren hinweisen, wurde dieser Punkt von den Interessenträgern nicht besonders hervorgehoben.

¹⁸ Aktuell wurden Projekte in 27 Mitgliedstaaten für eine Förderung durch den EFSI genehmigt.

¹⁹ In beiden Bewertungen werden folgende Mitgliedstaaten aufgezählt, auf die sich das EFSI-Portfolio konzentriert: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich. Vergleicht man die Auswirkungen der EFSI-Investitionen mit dem BIP der jeweiligen Länder, lässt sich jedoch eine ausgewogenere Abdeckung feststellen.

Kohärenz und Komplementarität mit anderen EU-Finanzierungsquellen

Die drei Bewertungen deuten darauf hin, dass das Potenzial für neue Formen der Zusammenarbeit zwischen dem EFSI und anderen EU-Finanzierungsquellen groß ist, machen aber auch deutlich, dass die Wechselwirkungen zwischen einigen dieser Fonds und dem EFSI eingehend überwacht werden müssen. Die unabhängige Bewertung hat ergeben, dass EFSI, COSME²⁰ und Horizont 2020 Innovfin²¹ einander gut ergänzen, da dank EFSI bei den beiden Letzteren vorzeitig Mittel bereitgestellt werden konnten, um der hohen Marktnachfrage im Finanzierungsfenster „KMU“ des EFSI gerecht zu werden. Ein weiterer konkreter Nachweis für die Möglichkeit einer wirkungsvollen Kombination dieser Fonds wurde am 8. November 2016 mit dem Start des/der gesamteuropäischen Risikokapitaldachfonds²² erbracht: dieses Programm zielt darauf ab, durch Zusammenlegung verschiedener Finanzierungsquellen die Beteiligungskapitallücke in Europa zu schließen, der Fragmentierung des Risikokapitalmarkts entgegenzuwirken und institutionellen Anlegern einen Anreiz zu geben, zusätzliche private Finanzmittel in EU-Risikokapitalfonds zu investieren, um das Wachstum innovativer Unternehmen zu fördern.

Bezüglich der Finanzinstrumente der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) und des Programms Horizont 2020 (H2020) hat die EIB-Bewertung ergeben, dass diese Programme mit dem EFSI konkurrieren könnten und die EIB angesichts des Drucks, die Inanspruchnahme des EFSI zu erhöhen, diesem mitunter gegenüber CEF- oder H2020-Maßnahmen den Vorzug gibt. In Bezug auf die ESIF wird in der unabhängigen Bewertung darauf hingewiesen, dass diese nach Auffassung einiger Interessenträger vor allem in Kohäsionsländern mit dem EFSI konkurrieren.

Allerdings wird sowohl in der EIB- als auch in der Kommissionsbewertung ein großes Potenzial dafür gesehen, dass sich all diese Fonds und der EFSI ergänzen und Synergien entwickeln. So könnte mit Mitteln aus CEF und H2020 sowie den ESIF insbesondere die Erstverlusttranche bei EFSI-Maßnahmen gedeckt werden, wo dies notwendig ist, um Projekte anzuschieben und möglichst viele Beiträge aus dem privaten Sektor zu erhalten, während die EIB mit Unterstützung des EFSI Mezzanin-Tranchen decken könnte. In dieser Hinsicht war zur Finanzierung des EFSI 1.0 eine Mittelübertragung aus der Finanzinstrumentenkomponente der CEF in die Zuschusskomponente der CEF in Höhe von 500 Mio. EUR vorgesehen. Sowohl die EIB- als auch die unabhängige Bewertung gelangen zu dem Schluss, dass die Beschränkungen für die Kombination von ESIF und EFSI-Fördermitteln überprüft werden sollten, was auch für die mögliche Rolle von Beratungsdiensten gilt. Neben ihren Leitlinien²³ für die mögliche Kombination von EFSI

²⁰ EU-Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU. Weitere Informationen zu diesem Programm unter: http://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_de

²¹ EU-Mittel für Innovationen. Weitere Informationen unter:
<http://www.eib.org/products/blending/innovfin/>

²² Weitere Informationen unter:
http://www.eif.org/what_we_do/equity/paneuropean_venture_capital_fund_of_funds/index.htm

²³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf

und ESIF hat die Kommission einen Vorschlag vorgelegt²⁴, der eine solche Kombination erleichtern soll. Die Kommission ist entschlossen, auch weiter daran zu arbeiten, dass sich die wettbewerblichen Ausgangsbedingungen für die verschiedenen EU-Instrumente einander annähern.

Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und Investitionsplattformen

Der EIB-Bewertung zufolge wurde rund ein Drittel der EFSI-Maßnahmen von nationalen Förderbanken kofinanziert. Dies entspricht der Ankündigung verschiedener Mitgliedstaaten, bis zu 42 Mrd. EUR zu EFSI-Projekten oder zu Investitionsplattformen beizutragen. Um den Erfordernissen nationaler Förderbanken besser gerecht zu werden, hat die EIB-Gruppe darüber hinaus mehrere Initiativen gestartet, wozu auch eine Equity-Plattform²⁵, eine Verbriefungsinitiative²⁶ und eine Reihe neuer Finanzprodukte²⁷ zählen.

Der unabhängigen Bewertung zufolge konkurrierte der EFSI in einigen Fällen – insbesondere bei größeren Projekten – mit nationalen Förderbanken um ein und dasselbe Projekt. Dieses Risiko sollte dadurch gemindert werden, dass die EIB bei Koinvestitionen des EFSI mit nationalen Förderbanken nachrangige Positionen übernimmt. Obwohl mit Investitionsplattformen der hohen Nachfrage nach risikoreichen Finanzierungen kleinerer Projekte entsprochen werden könnte, war laut der unabhängigen Bewertung am Bewertungsstichtag keine solche Investitionsplattform vorhanden. Die erste wurde nach dem 30. Juni 2016 geschaffen. Weitere Plattformen, darunter auch im Finanzierungsfenster „KMU“, werden derzeit vorbereitet und voraussichtlich noch dieses Jahr genehmigt.

²⁴ COM(2016) 605 endg.

²⁵ Equity-Plattform von EIF und nationalen Förderbanken. Weitere Informationen unter: http://www.eif.org/what_we_do/equity/NPI/index.htm

²⁶ Verbriefungsinitiative von EIF und nationalen Förderbanken. Weitere Informationen unter: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/ENSI/index.htm. So hat der EIF beispielsweise mit der Cassa Depositi e Prestiti (Italien) ein Memorandum of Understanding geschlossen und wird in Kürze weitere Memoranden unterzeichnen.

²⁷ <http://www.eib.org/efsi/how-does-a-project-get-efsi-financing/index.htm>

► Geografische und sektorale Verteilung der EFSI-Förderung und Komplementarität mit anderen Finanzierungsquellen der Union im EFSI 2.0-Vorschlag

Diesem Vorschlag zufolge soll die Laufzeit des EFSI 2.0 bis zum Ende des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens ausgeweitet werden, und dürfte der Fonds bis 2020 Investitionen im Gesamtumfang von mindestens einer halben Billion Euro ermöglichen. Dieser Vorschlag steht mit der überarbeiteten Haushaltsordnung in Einklang, die die Kommission gleichzeitig vorgeschlagen hat, um für die Steuerung der finanziellen Verbindlichkeiten der Union einen robusten Rahmen zu schaffen. Um die Schlagkraft des EFSI weiter zu erhöhen und die angestrebte Verdoppelung des Investitionsziels zu erreichen, ruft die Kommission die Mitgliedstaaten auf, ebenfalls einen Beitrag zu leisten und diesen als Priorität zu betrachten.

Ein wichtiges Ziel des EFSI 2.0-Vorschlags besteht darin, in weniger entwickelten und im Übergang begriffenen Regionen die Inanspruchnahme des EFSI zu verstärken. Zu diesem Zweck sollen in diesen Regionen auch Branchen gefördert werden, die ansonsten nicht von den allgemeinen Zielen abgedeckt würde. Zudem dürfte der EFSI in Kohäsionsländern unter bestimmten Voraussetzungen auch Autobahnen fördern, was im Allgemeinen vermieden werden sollte. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zur Ausarbeitung von Projekten erhöhen. Über die Plattform für Investitionsberatung wird der EFSI 2.0 seine technische Unterstützung ausweiten. Die Inanspruchnahme der von der Plattform für Investitionsberatung bereitgestellten Dienste kann auch zu einer verstärkten Planung und Koordinierung zentraler Investitionsprojekte auf nationaler Ebene beitragen.

Ein weiterer zentraler Faktor besteht darin, die Kombination von EFSI-Fördermitteln mit anderen EU-Finanzierungsquellen, wie den ESIF, dem Programm Horizont 2020 und der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) zu erleichtern, da dies dazu beitragen kann, zusätzliche Investitionen aus dem privaten Sektor zu mobilisieren. Um derartige Kombinationen bei Investitionsplattformen sowie bei Einzelprojekten zu erleichtern, hat die Kommission im September 2016 einen Vorschlag für eine Verordnung angenommen²⁸, mit der gleich mehrere Verordnungen entsprechend geändert werden sollen. In ihrem EFSI 2.0-Vorschlag hat die Kommission darüber hinaus vorgeschlagen, den EFSI stärker auf die politischen Prioritäten in Sachen Klimawandel auszurichten und hierzu beispielsweise im Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ des EFSI ein Mindestziel für klimafreundliche Projekte festzulegen. Auch hält die Kommission es für wichtig, einen Teil des Unionshaushalts, wie die im Rahmen der CEF verfügbaren Mittel, in Form von Zuschüssen mit EFSI-Mitteln zu kombinieren. Zu diesem Zweck wird Anfang 2017 eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für gemischte Projekte veröffentlicht, bei denen Zuschüsse aus der CEF in Höhe von 1 Mrd. EUR mit EFSI-Mitteln und Finanzierungen von öffentlichen Förderbanken und privatem Sektor miteinander kombiniert werden sollen.

²⁸ COM(2016) 605 final.

Der EFSI fördert das soziale Unternehmertum und hat somit eine wichtige soziale Komponente. Im Rahmen seines Finanzierungsfensters „KMU“ wurden eine Reihe innovativer Finanzinstrumente entwickelt, die soziales Unternehmertum, nachhaltige Beschäftigung und gesellschaftliche Innovation fördern sollen. Hierzu zählen die Erweiterung der im Rahmen des Programms Beschäftigung und soziale Innovation²⁹ bereitgestellten Garantie für Darlehen an Mikro- und Sozialunternehmen sowie ein Produkt für Beteiligungen an EIF-Investitionen zur Förderung von Sozialunternehmen, die auch Koinvestitionen mit Business Angels und Investitionen in oder mit Stellen einschließen, die als Mittler zu Gründerzentren, Beschleunigern oder ergebnisabhängigen Zahlungsregelungen fungieren.

Auch werden EIB und EIF im EFSI 2.0-Vorschlag dazu aufgerufen, die Unterrichtung der Endbegünstigten (einschließlich KMU) über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des EFSI sicherzustellen.

Governance

Sowohl die EIB- als auch die unabhängige Bewertung gelangen zu dem Schluss, dass die Leitungsorgane des EFSI inzwischen geschaffen sind und gut funktionieren. Empfohlen wird darin u. a., einige Verbesserungen vorzunehmen und beispielsweise die Aufgaben und Zuständigkeiten des Büros des geschäftsführenden Direktors des EFSI, des EFSI-Sekretariats und der EIB-Dienste klarer zu definieren. In der EIB-Bewertung wird ferner empfohlen, die Kommunikationswege zwischen den Leitungsorganen des EFSI zu verbessern. In der unabhängigen Bewertung wird darüber hinaus empfohlen, die Verfahren für EFSI-Maßnahmen zu überprüfen und zu straffen.

► Governance im EFSI 2.0-Vorschlag

EFSI 2.0 wird Investitionsentscheidungen und Entscheidungsprozesse transparenter machen. Der Investitionsausschuss wird in seinen Entscheidungen, die veröffentlicht werden, näher darlegen müssen, aus welchen Gründen eine bestimmte Maßnahme seiner Auffassung nach in den Genuss der EU-Garantie kommen sollte, was insbesondere für den Aspekt der Zusätzlichkeit gilt. Sobald eine Maßnahme unterzeichnet ist und damit unter die EU-Garantie fällt, werden außerdem die maßgeblichen Indikatoren veröffentlicht. Dem EFSI 2.0-Vorschlag zufolge sollen EIB und EIF zudem dazu verpflichtet werden, die Endbegünstigten, einschließlich KMU über die Bewilligung der EFSI-Förderung zu unterrichten, oder eine entsprechende Unterrichtung von den jeweiligen Finanzintermediären zu verlangen.

Auch soll der Frage nachgegangen werden, ob bestimmte EFSI-Genehmigungsverfahren weiter gestrafft werden können.

²⁹ EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation. Weitere Informationen unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>

Funktionsweise der EU-Garantie und des Garantiefonds

Sowohl die Kommissions- als auch die unabhängige Bewertung gelangen zu dem Schluss, dass die EU-Garantie ihren Zweck, der EIB-Gruppe eine erhebliche Ausweitung ihrer Sondertätigkeiten und EIF-Garantien zugunsten von KMU und Mid caps zu ermöglichen, gut, rasch und wirkungsvoll erfüllt hat. Auch hat sich die EU-Garantie als flexibles Instrument erwiesen, das sich an neuen Bedarf anpassen kann, wie beispielsweise die Aufstockung des Finanzierungsfensters „KMU“ des EFSI um 500 Mio. EUR zeigt. Die unabhängige Bewertung gelangt allerdings zu dem Schluss, dass die Verfahren, in denen über den Einsatz der EU-Garantie entschieden wird, weiter präzisiert und eingehender überwacht werden sollten.

Der unabhängigen Bewertung zufolge ist die für den Garantiefonds zur Deckung potenzieller Verluste aus dem aktuellen Bestand angestrebte Rückstellung von zunächst 50 % als vorsichtig zu betrachten; es wird empfohlen, die Investitionsstrategie für die im EFSI-Garantiefonds gehaltenen Mittel eingehend zu überwachen. In der Kommissionsbewertung werden die Risiken der verschiedenen, unter die EU-Garantie fallenden Produkte beurteilt. Die Kommission kommt dabei zu dem Schluss, dass der Unionshaushalt in Anbetracht von Forderungseinziehungen, Erlösen und Rückflüssen aus EIB-Maßnahmen auch bei einer Anpassung der Rückstellung auf 33,4 % alles in allem angemessen gegen mögliche Abrufe im Rahmen der EU-Garantie abgesichert wäre.

Der Kommissionsbewertung zufolge sollte die Tranchenrangfolge stärker in den Fokus gerückt werden, da sich die Kapazitäten privater Investoren zur Förderung risikoreicherer und innovativerer Projekte sowie von KMU wesentlich dadurch steigern lassen, dass die EIB Risikoteilungsinstrumente einsetzen und nachrangige Positionen eingehen kann. Der Kommissionsbewertung zufolge wurde die EU-Garantie nicht darauf ausgelegt, die potenziellen Auswirkungen von Währungsschwankungen abzudecken. Diese Lücke beeinflusst die Fähigkeit der EIB, in Nicht-Euro-Ländern mit weniger entwickelten Finanzmärkten langfristige Finanzierungen zu einem festen Zinssatz anzubieten, was den geografischen Deckungsgrad des EFSI potenziell einschränkt.

► Die EU-Garantie und der Garantiefonds im EFSI 2.0-Vorschlag

Die Kommission gelangt in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass der Unionshaushalt auch bei einer Absenkung der Rückstellung im EU-Garantiefonds (von derzeit 50 %) auf 33,4 % angemessen gegen mögliche Abrufe im Rahmen der EU-Garantie abgesichert wäre. Dem angepassten Satz von 35 % wird im EFSI 2.0-Vorschlag der Kommission Rechnung getragen. Der Kommissionsbewertung entsprechend wird im EFSI 2.0-Vorschlag der Fokus auch stärker auf Risikoteilungsinstrumente und nachrangige Finanzierungen sowie auf die Möglichkeit gelegt, potenzielle Auswirkungen von Währungsschwankungen aus der EU-Garantie zu decken.

Kommunikation

Alles in allem wird in den drei Bewertungen auf die Notwendigkeit hingewiesen, besser über den EFSI zu informieren. In der unabhängigen Bewertung wird empfohlen, insbesondere auf kommunaler Ebene weitergehend über die EFSI-Förderung und die dazugehörigen Produkte, insbesondere neue Produkte zu informieren, um ihre rasche Inanspruchnahme zu gewährleisten. Ferner wird empfohlen, die Möglichkeiten zur Einrichtung von Investitionsplattformen sowie die Rolle der EIB in dieser Hinsicht besser zu kommunizieren und zu erläutern.

Auch die Kommunikationsmethoden innerhalb der EIB-Gruppe und den EFSI-Führungsstrukturen könnten der unabhängigen Bewertung zufolge verbessert werden.

► **Kommunikation im Rahmen von EFSI 2.0**

Die empfohlenen Verbesserungen in Sachen Kommunikation erfordern keine Änderung der EFSI-Verordnung, sondern lassen sich durch erhöhte Anstrengungen sowohl der Kommission als auch der EIB erreichen. Die Kommission wird in enger Zusammenarbeit mit der EIB-Gruppe die Kommunikation über den EFSI weiter verstärken, um interessierte Kreise für die EU-weit zur Verfügung stehenden Finanzmittel und technischen Hilfen zu sensibilisieren. Derartige Sensibilisierungskampagnen laufen bereits und werden in den kommenden Monaten weiter intensiviert. Informationen über Finanzierungsmöglichkeiten, technische Hilfe und Verfahren sowie Beispiele für vorbildliche Praktiken und Fallstudien können neue Ideen hervorbringen und Investitionsinitiativen fördern. Da kontinuierlich aktualisierte und leicht zugängliche Informationen zu allen Aspekten der Investitionsoffensive für Europa von zentraler Bedeutung sind, werden sowohl auf EU-Ebene im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Kommission, insbesondere aber auch auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene weitere Kommunikationsanstrengungen unternommen.

3. WIE HAT DIE EIAH BISLANG TECHNISCHE HILFE GELEISTET?

Relevanz und Wirksamkeit

Die unabhängige Bewertung bestätigt die Relevanz der EIAH angesichts des großen Bedarfs an technischer Hilfe, der in den kommenden Jahren voraussichtlich noch zunehmen wird. In der Bewertung wird festgestellt, dass die von der EIAH geleistete Unterstützung mit den im Bewertungszeitraum verzeichneten 214 Anträgen aus 27 Mitgliedstaaten großflächig verteilt ist. Die größte Wirksamkeit erzielte sie mit ihren Diensten in den Bereichen Energie, Verkehr und städtische/ländliche Entwicklung. Durch eine proaktivere Ausrichtung der EIAH sollen künftig noch mehr Sektoren erfasst werden. Von den 214 Anträgen ging es bei 78 um Finanzierungsberatung, bei 78 um technische Hilfe und Finanzierung, bei 13 um Vorschläge für eine Zusammenarbeit und bei 33 um allgemeine

Informationen. Geeignetes Fachwissen wurde bei Bedarf entweder über die operativen Dienste der EIB oder über die einschlägigen Beratungsdienste und -programme eingeholt.

Insgesamt kommt die unabhängige Bewertung zu dem Schluss, dass gegenwärtig noch nicht beurteilt werden kann, ob vorhandenes Fachwissen von der EIAH wirksam genutzt wird. Die vorläufige Analyse weist jedoch darauf hin, dass die EIAH ihre regionale und lokale Präsenz verstärken sollte. Auch wenn die EIAH bei bestimmten Projekten bereits lokal tätig ist, muss sie ihre lokalen Kapazitäten oder ihre Partnerschaften mit nationalen Förderbanken und lokalen Diensteanbietern doch noch ausbauen – vor allem in den Regionen, in denen diese Unterstützung am dringendsten benötigt wird. Die Bewertung zeigt auch die Notwendigkeit, die Beratungstätigkeit zur Einrichtung von Investitionsplattformen zu verstärken.

Schließlich wird bei der unabhängigen Bewertung festgestellt, dass im Hinblick auf die allgemeine Zusammenarbeit zwischen den nationalen Förderbanken und der EIAH durchaus noch Präzisierungsbedarf und Spielraum für die weitere Ausgestaltung besteht. Bis zum Bewertungsschluss wurden zwischen der EIAH und den nationalen Förderbanken 18 Vereinbarungen (Memoranda of Understanding - MoU) geschlossen. Auch mit dem Internationalen Eisenbahnverband wurde ein MoU unterzeichnet. Die Umsetzung dieser MoU sollte überwacht und gesteuert werden, auch durch Folgemaßnahmen zu den Verwaltungsvereinbarungen über die Dienste, die unter dem Dach der EIAH von dezentralen Organisationen erbracht werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte Ländern gelten, die über weniger Kapazitäten für technische Hilfe verfügen.

Effizienz

Der unabhängigen Bewertung zufolge wäre ein abschließendes Urteil über die Effizienz der EIAH verfrüht. Hinsichtlich ihres Governance-Modells wurden keine Probleme festgestellt, und die Inanspruchnahme der betreffenden Mittel dürfte sich mit fortschreitender Implementierung der EIAH erhöhen, wobei eine vollständige Mittelausschöpfung erwartet wird.

Allerdings führt die unabhängige Bewertung auch zu dem Schluss, dass die Bereitstellung der EIAH-Dienste dezentralisiert werden sollte, wobei auf die bisherigen positiven Erfahrungen mit lokaler technischer Hilfe und Unterstützung in einigen Mitgliedstaaten hingewiesen wird. In der EIB-Bewertung heißt es, dass die EIAH stärker zum EFSI beitragen könnte, auch durch Ermittlung potenzieller EFSI-Projekte, beratende Unterstützung für einzelne EFSI-Projekte und möglicherweise auch Hilfe bei Verbreitungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit (siehe unten), insbesondere im Hinblick auf Investitionsplattformen.

Mehrwert

Die unabhängige Bewertung gelangt zu dem Schluss, dass sich die EIAH nicht mit anderen Beratungsdiensten der EIB überschneidet, da die meisten ihrer Dienstleistungen als einzigartig angesehen werden. Potenzielle Überschneidungen mit privatwirtschaftlichen Dienstleistern sollten im Auge behalten werden. In der unabhängigen

Bewertung wird festgestellt, dass die konsultierten Interessenträger die Qualität der Dienstleistungen, die sie in der Anfangsphase der EIAH von dieser erhalten haben, unterschiedlich beurteilen. Insbesondere wird in der Bewertung empfohlen, dass die EIAH passgenauere Dienstleistungen entwickeln und ihre Rücklaufzeiten verkürzen sollte, die von einigen Interessenträgern als zu lang empfunden werden. In der Bewertung wird außerdem empfohlen, ein strukturiertes Feedback-Verfahren einzurichten, damit die EIAH die Rückmeldungen der Interessenträger nutzen kann, um ihre Dienste kontinuierlich zu verbessern.

Kommunikation

Die EIAH-Website wird als guter Anlaufpunkt für die Antragstellung angesehen; 70 % aller Anträge wurden über die Website gestellt. Ähnlich wie in den Schlussfolgerungen zum EFSI wird in der unabhängigen Bewertung empfohlen, die Kommunikation zur EIAH erheblich zu verstärken, da das Bewusstsein für die von ihr erbrachten Dienstleistungen immer noch relativ begrenzt ist.

► **Verstärkung der technischen Hilfe im EFSI 2.0-Vorschlag**

Die EIAH ist insgesamt erfolgreich gestartet. Wie in der unabhängigen Bewertung betont wird, kann die Funktionsweise der EIAH noch nicht abschließend beurteilt werden; mit fortschreitender Implementierung werden mehr Erfahrungen gesammelt werden. Gleichwohl sieht der Kommissionsvorschlag für den EFSI 2.0 verschiedene gezielte Verbesserungen der EIAH vor, die den meisten in der unabhängigen Bewertung enthaltenen Empfehlungen Rechnung tragen. Die Empfehlungen zur verstärkten Kommunikation erfordern wohlgerne keinerlei Rechtsänderungen. Die vermehrte Sensibilisierung für die EIAH ist bereits Gegenstand laufender Arbeiten.

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass die EIAH nicht nur lokales Wissen hebeln sollte, um die Unterstützung aus dem EFSI in der gesamten Union zu erleichtern, sondern auch dazu beitragen sollte, die angestrebte sektorale und geografische Diversifizierung des EFSI zu erreichen, insbesondere indem sie die EIB bei der Ausarbeitung von Maßnahmen unterstützt. Dies entspricht den Empfehlungen der unabhängigen Bewertung. Die Kommission betont in ihrem Vorschlag auch, dass die Zusammenarbeit mit den nationalen Förderbanken und den Verwaltungsbehörden der ESIF die Bereitstellung beratender Unterstützung sowie finanziellen und technischen Fachwissens auf lokaler Ebene verbessern sollte, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen sich die Nutzung innovativer Finanzierungsmechanismen schwierig gestaltet. Zwischen dieser Zusammenarbeit und der Unterstützung vor Ort wird eine klare Verknüpfung hergestellt, auch was die Kombination anderer Finanzierungsquellen der Union mit dem EFSI angeht. Dies wird nicht nur den Projektträgern helfen, ihre Projekte besser zu strukturieren, sondern dürfte auch zu einer ausgewogeneren geografischen Verteilung des EFSI beitragen.

Darüber hinaus schlägt die Kommission angesichts der Bedeutung von Investitionsplattformen für die Finanzierung kleinerer Projekte vor, dass die EIAH auch

proaktive Unterstützung bei der Einrichtung von Investitionsplattformen leisten sollte. Dieser Vorschlag trägt den Bewertungen Rechnung, in denen auf die Notwendigkeit größerer Klarheit und verstärkter Beratung zur Einrichtung solcher Plattformen hingewiesen wurde.

Schließlich sieht der EFSI 2.0-Vorschlag auch vor, dass die EIAH die Ausarbeitung von Klimaschutz- oder Kreislaufwirtschaftsprojekten oder Teilen davon, insbesondere im Zusammenhang mit der COP 21, sowie von Projekten im digitalen Sektor und von grenzüberschreitenden Projekten unterstützen sollte. Dies steht im Einklang mit den Prioritäten der EU, den Klimawandel zu bekämpfen, einen digitalen Binnenmarkt zu entwickeln und grenzübergreifende Projekte in Anbetracht ihres hohen Mehrwerts für die Union zu fördern.

4. STELLUNGNAHME DES RECHNUNGSHOFS

Wie es die EFSI-Verordnung vorschreibt³⁰, hat der Rechnungshof eine Stellungnahme zu der von der Kommission vorgenommenen Bewertung über den Einsatz der EU-Garantie und das Funktionieren des Garantiefonds abgegeben. **Der Rechnungshof stellt fest, dass die zentrale Schlussfolgerung der Kommission, nämlich die vorgeschlagene Anpassung der Dotierungsquote des EFSI-Garantiefonds von 50 % auf 35 %, der aktualisierten Schätzung der erwarteten Verluste entspricht.**

Über die Anforderung der EFSI-Verordnung hinaus bewertete der Rechnungshof auch die anderen Bestandteile des EFSI 2.0-Vorschlags. Dabei gelangte er zu folgenden Ergebnissen:

- Was die *Zeitplanung* angeht, hält es der Rechnungshof für verfrüht, eine Aufstockung der EU-Haushaltsgarantie vorzuschlagen. Die Kommission vertritt jedoch die Auffassung, dass ihr Vorschlag – aufbauend auf den bisherigen Erfolgen und in Anbetracht der Tatsache, dass das Gesetzgebungsverfahren gewisse Zeit in Anspruch nehmen kann – eine reibungslose Fortsetzung der Maßnahmen ermöglicht und ein klares Signal an die Investoren und Projektträger sendet. In Anbetracht der noch immer schwachen Investitionen ist die damit gegebene Sicherheit von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen weiterhin in der gesamten Union unterstützt werden. Auch der Europäische Rat³¹ hat die Mitgliedstaaten auf seiner Oktober-Tagung aufgefordert, unter Berücksichtigung der externen Evaluierung³² auf der Tagung des ECOFIN-Rates am 6. Dezember ihre Verhandlungsposition zum Vorschlag der Kommission festzulegen.
- Was die *Nachweisgrundlage* angeht, hält der Rechnungshof weitere Nachweise für erforderlich, um die Aufstockung der EU-Garantie zu rechtfertigen. Die Kommission stellt

³⁰ Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 2015/1017.

³¹ EUCO 31/16.

³² Veröffentlicht am 11. November 2016, abrufbar unter:
https://ec.europa.eu/priorities/publications/independent-evaluation-investment-plan_en.

fest, dass sich der EFSI 2.0-Vorschlag auf die Erfahrungen und Lehren aus dem ersten Jahr der Umsetzung stützt. Wie in der Mitteilung vom 1. Juni 2016³³ dargelegt, ist die Bilanz des ersten Jahres positiv. Angesichts der hohen Marktnachfrage hat die Kommission insbesondere vorgeschlagen, den für KMU vorgesehenen Teil der EU-Garantie aufzustocken. Da Infrastruktur- und Investitionsprojekte länger brauchen, um auszureifen, würde mit einem Verzicht auf die Aufstockung der Garantie für KMU die Chance vertan, eine zusätzliche Anstrengung für mehr Investitionen, Arbeitsplätze und Wachstum in Europa zu unternehmen.

- Was die *Zusätzlichkeit* angeht, vertritt der Rechnungshof die Auffassung, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit zu unscharf definiert ist. Ein zentrales Element des EFSI 2.0-Vorschlags ist die Verstärkung der Zusätzlichkeit. Als eines der Kriterien für die Förderfähigkeit im Rahmen des EFSI schlägt die Kommission vor, dass EFSI-Projekte Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen ausgleichen müssen. Darüber hinaus wurde eine genauere Definition der Zusätzlichkeit vorgeschlagen, um transparenter zu machen, ob die Projekte dieses zentrale Kriterium erfüllen. Außerdem geht die Kommission einen ganz konkreten Engpass für Investitionen mit hohem Mehrwert für die EU an, indem sie grenzübergreifende Infrastrukturprojekte (und damit verbundene Dienstleistungen) definitionsgemäß als zusätzlich ansieht.
- Was *Governance und Transparenz* angeht, äußerte der Rechnungshof seine Unterstützung für (i) den Vorschlag, eine Bestimmung zur Steuerumgehung in den Text aufzunehmen; (ii) die Vorschläge, Maßnahmen zum Ausbau der EIAH und für eine breitere sektorale Reichweite des EFSI zu ergreifen; (iii) die Vorschläge zur Stärkung der Governance-Struktur des EFSI, insbesondere was die Handhabung potenzieller Interessenkonflikte der Mitglieder des Investitionsausschusses angeht.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission stellt fest, dass die drei in der EFSI-Verordnung vorgesehenen Bewertungen, einschließlich der unabhängigen externen Bewertung, rechtzeitig vorgelegt wurden, um in den Gesetzgebungsprozess einfließen zu können. Alle drei Bewertungen stimmen darin überein, dass EFSI und EIAH bislang erfolgreich waren und diese Initiativen in einigen Punkten (Zusätzlichkeit, technische Hilfe, Kombination mit anderen EU-Fonds), denen im EFSI 2.0-Vorschlag bereits Rechnung getragen wurde, verstärkt werden sollten.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der EFSI seine Ziele erreicht und die Beibehaltung eines Systems zur Förderung von Investitionen gerechtfertigt ist.³⁴ Die Kommission wird weiterhin eng mit der EIB-Gruppe zusammenarbeiten, um auf diesem Erfolg aufzubauen. Die Kommission fordert die beiden gesetzgebenden Organe daher auf, den EFSI 2.0-Vorschlag als Priorität zu behandeln, wie dies auch im Oktober vom Europäischen

³³ COM (359) final.

³⁴ Siehe Artikel 18 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 2015/1017.

Rat angemahnt wurde, der die Festlegung eines Standpunkts des Rates am 6. Dezember gefordert hat, um rasch auf die in den verschiedenen Bewertungen angesprochenen Aspekte zu reagieren und ein noch größeres Volumen an hochwertigen Investitionen zu erreichen.

Die Kommission wird das Europäische Parlament und den Rat während der Gesetzgebungsverhandlungen weiterhin unterstützen und ihren Dialog mit allen einschlägigen Interessenträgern fortführen, um die Investitionsoffensive für Europa zu stärken und zu konsolidieren. Gleichzeitig sollten die Arbeiten auf nationaler wie auf europäischer Ebene fortgesetzt werden, um ein möglichst investitionsfreundliches Unternehmensumfeld sicherzustellen.

Die Kommission wird sich auch bei den bevorstehenden Beratungen über den neuen mehrjährigen Finanzrahmen auf die Erfahrungen mit der Umsetzung des EFSI stützen.