



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. Dezember 2014
(OR. en)

17001/14

DEVGEN 288
ACP 198
RELEX 1078
OCDE 10
FIN 1010

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. Dezember 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 733 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Tätigkeiten der EU-Plattform für die Kombination von Darlehen und Zuschüssen in der Außenhilfe (EUBEC) seit ihrer Einrichtung und bis Ende Juli 2014

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 733 final.

Anl.: COM(2014) 733 final



Brüssel, den 15.12.2014
COM(2014) 733 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über die Tätigkeiten der EU-Plattform für die Kombination von Darlehen und
Zuschüssen in der Außenhilfe (EUBEC) seit ihrer Einrichtung und bis Ende Juli 2014**

1. EINLEITUNG

In der „Agenda für den Wandel“ wird die Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen als eine der wichtigsten Prioritäten der EU-Außenhilfe herausgestellt. In diesem Zusammenhang werden Mischfinanzierungen als wichtiges Instrument gesehen, um zusätzliche Mittel zu mobilisieren und die Wirksamkeit der EU-Hilfen zu verbessern.

Gemäß dem Beschluss Nr. 1080/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über eine Garantieleistung der Europäischen Union für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen und Darlehensgarantien für Vorhaben außerhalb der Union forderten der Rat und das Europäische Parlament (EP) die Kommission auf, die Möglichkeit der Einrichtung einer „EU-Plattform für Zusammenarbeit und Entwicklung“ zu prüfen, deren Ziel es wäre, die Funktionsweise der Mechanismen zur Kombination von Finanzhilfen und Darlehen in Regionen außerhalb der EU zu optimieren, und einen entsprechenden Bericht vorzulegen.

In ihrem Bericht vom 26. Oktober 2012 an den Rat und das Europäische Parlament schlug die Kommission vor, die neue EU-Plattform für die Kombination von Darlehen und Zuschüssen in der Außenhilfe (EUBEC) als Expertengruppe der Kommission einzurichten. Dementsprechend wurde die Plattform auf der ersten Sitzung der „Steuerungsgruppe“ am 14. Dezember 2012 offiziell eingerichtet.

Im vorliegenden ersten Tätigkeitsbericht, den die Kommission in Erfüllung ihrer Berichtspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat unterbreitet, werden die Tätigkeiten der Plattform seit ihrer Einrichtung am 14. Dezember 2012 bis Ende Juli 2014 beschrieben.¹

Die Kommission führt in den Sitzungen der Plattform den Vorsitz und bringt sich gemeinsam mit dem EAD, den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und den Finanzinstituten sowohl auf politischer als auch auf fachlicher Ebene ein. In der Zusammenarbeit und den erzielten Ergebnissen sieht die Kommission einen Mehrwert, was sie auch in den in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen zum Ausdruck bringt.

Die Plattform soll weder bestehende Entscheidungsstrukturen ersetzen noch eine zusätzliche Entscheidungsebene darstellen.

2. ZIELSETZUNGEN

In ihrem Bericht vom 26. Oktober 2012 an den Rat und das Europäische Parlament hat die Kommission das übergeordnete Ziel und das Mandat der Plattform dargelegt.

Die Plattform hat die Aufgabe, Qualität und Effizienz von Mischfinanzierungsmechanismen („blending“) in der EU-Außenhilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern – unter angemessener Berücksichtigung des politischen Rahmens, dem die Beziehungen der EU mit den jeweiligen Partnerländern unterliegen, insbesondere der Entwicklungs-, Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik der EU.

Die Plattform soll Leitlinien für eine Harmonisierung der wichtigsten Grundsätze für Mischfinanzierungen erarbeiten, die gleichzeitig eine sektorale und regionale Differenzierung ermöglichen.

¹ Detailliertere Arbeitsunterlagen und Berichte sind unter <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm> abrufbar, denn die Plattform wird als **Expertengruppe der Kommission E02852** im Register geführt.

Die Plattform soll sich auf Wirtschaftszweige konzentrieren, in denen die Anwendung von Finanzierungsinstrumenten den größten Nutzen verspricht, sowohl innerhalb bestimmter geografischer Regionen als auch überregional.

Ferner soll sie zu einer besseren Abstimmung der Mischfinanzierungen mit den politischen Maßnahmen der EU beitragen.

3. ÜBERBLICK ÜBER DIE TÄTIGKEITEN DER PLATTFORM IM ZEITRAUM 2013/2014

Die Plattform besteht aus einer Steuerungsgruppe und mehreren Fachgruppen.

Steuerungsgruppe

Die Steuerungsgruppe („Policy Group“) setzt sich aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten, des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und der Kommission zusammen; das Europäische Parlament (EP) hat Beobachterstatus. Weitere Teilnehmer können als Beobachter eingeladen werden.

Die Plattform wurde auf der ersten Sitzung der Steuerungsgruppe am 14. Dezember 2012 offiziell eingerichtet; dabei wurde auch ihr Arbeitsprogramm für 2013 festgelegt, das anschließend im Juni 2013 und im Dezember 2013 angepasst wurde. Die Steuerungsgruppe hat fünfmal getagt (im Dezember 2012, im Juni und im Dezember 2013, im April und im Juli 2014) und die Arbeit der Fachgruppen sowie weitere Themen erörtert, u. a. auf der Grundlage von Beiträgen der Kommission, etwa zur künftigen Steuerung der Mischfinanzierungsinstrumente der EU und zur Rolle von Drittlandsfinanzinstituten bei EU-Mischfinanzierungen.

Vertreter der an den fachlichen Arbeiten beteiligten Finanzinstitute wurden eingeladen, als Beobachter an den Sitzungen der Steuerungsgruppe teilzunehmen. Die Kommission führt in den Sitzungen den Vorsitz und zeichnet außerdem für das Sekretariat, d. h. für Koordinierung und Kommunikation, verantwortlich.

Fachgruppen

In den Fachgruppen („Technical Groups“, TG) sind die Kommission, der EAD, Finanzinstitute und einige Mitgliedstaaten vertreten. Auch Vertreter des EP beteiligen sich an den fachlichen Arbeiten der Plattform. Dabei hat sich der Austausch von Fachwissen zwischen den Teilnehmern für alle Beteiligten als wichtige und nützliche Erfahrung erwiesen.

Bislang wurden TG für fünf Fachbereiche eingerichtet; auch wurden mehrere TG-übergreifende Sitzungen abgehalten. Für die Arbeiten der Fachgruppen wurden folgende Ziele formuliert:

TG 1 „Prüfung der bestehenden Mischfinanzierungen“ – TG 2 „Verbesserung von Mischfinanzierungen“ – Rahmen für die Ergebnismessung (REM) – TG 3 „Verbesserung der Verfahren“ – TG 4 „Förderung von Finanzierungsinstrumenten“ – TG 5 „Auftragsvergabe, Überwachung und Berichterstattung“

In Ergänzung dieser fachlichen Arbeiten wurden vier Workshops zu folgenden Themen veranstaltet: a) „Klimaschutz als horizontales politisches Handlungsfeld bei Mischfinanzierungen“, b) „Finanzierbarkeit der Schuldenlast“, c) „Mischfinanzierungen und offizielle Entwicklungshilfe“ und d) Rundtischgespräch mit europäischen Exportversicherungsagenturen (ECA).

Das EP hat sich an den Erörterungen im Rahmen der Plattform sowohl in der Steuerungsgruppe als auch in den Fachgruppen aktiv beteiligt.

Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Privatsektor

An vier Sitzungen haben Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO) teilgenommen: an den Sitzungen am 30. April und 24. Juli 2013, an einer Brainstorming-Sitzung für CSO und Investoren des Privatsektors im Rahmen der Europäischen Entwicklungstage am 26. November 2013 zu der Frage, wie Mischfinanzierungen eine Katalysatorwirkung für private Finanzierungen entfalten können, und an einer weiteren Sitzung am 3. Juli 2014, an der sowohl CSO als auch der Privatsektor teilnahmen.

4. ARBEIT DER FACHGRUPPEN

4.1 PRÜFUNG DER BESTEHENDEN MISCHFINANZIERUNGSMECHANISMEN

Die ersten fachlichen Arbeiten der Plattform bestanden in einer breit angelegten Prüfung der in der EU bestehenden Mischfinanzierungsinstrumente und im Austausch bewährter Verfahren. Sie führten zu folgenden Ergebnissen:

- i) Die bestehenden Mischfinanzierungsinstrumente der EU scheinen die außenpolitischen Ziele der EU wirksam zu unterstützen, wobei allerdings die Verfahren in den Bereichen der Entwicklung, Prüfung/Bewertung/Auswahl, Überwachung und Berichterstattung der Transaktionen weiter gestrafft, harmonisiert und verbessert werden sollten.
- ii) Das mit den Mischfinanzierungen verfolgte Ziel einer massiven Mobilisierung öffentlicher Mittel zur Finanzierung von Investitionsvorhaben im Rahmen der außenpolitischen Ziele der EU) wurde erreicht. Es besteht jedoch noch Raum für den Einsatz weiterer Finanzierungsinstrumente (wie Risikokapital, Garantien, Zinsvergünstigungen).
- iii) Bei der Überwachung und Berichterstattung sind sowohl auf Ebene der Instrumente als auch auf Projektebene weitere Verbesserungen erforderlich.
- iv) Mischfinanzierungen kommen für Projekte in verschiedenen Bereichen und für Projekte verschiedener Größe zum Einsatz, wobei je nach Bedarf auf verschiedene Finanzierungsarten zurückgegriffen wird. Diese Flexibilität erhöht die Relevanz und Qualität des Projektportfolios, da sie es der Kommission ermöglicht, auf den spezifischen regionalen Bedarf und die jeweiligen politischen Ziele abgestimmte operative Prioritäten festzulegen. Eine stärkere Einbeziehung der Delegationen der EU in die Entwicklung von Projekt-Pipelines könnte die Relevanz des Projektportfolios zusätzlich erhöhen.
- v) Bei der Konzeption und Vorbereitung der Projekte wenden die Finanzinstitute solide Verfahren und Standards an; die Projektvorschläge werden im Rahmen von Peer-Review-Mechanismen und internen Prüfungen durch die Kommission/den EAD bewertet. Der Mehrwert der Finanzhilfen wird in der Projektdokumentation erläutert und während des Prüfungsprozesses beurteilt, sollte aber im Interesse der Messbarkeit im Finanzhilfeantrag eingehender dargelegt und analysiert werden. Die Berechnung der Hebelwirkung und die Finanzhilfeanträge sollten vereinheitlicht und die Qualität der von den Finanzinstituten gelieferten Angaben weiter verbessert werden, um die Effizienz der Bewertungs-/Auswahl-, Überwachungs- und Berichterstattungsprozesse zu erhöhen.
- vi) Einer der größten Vorteile der Mischfinanzierungsinstrumente besteht darin, dass sie die Koordinierung, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Akteuren der Entwicklungshilfe und in geringerem Maße und in bestimmten Regionen auch mit Akteuren der Entwicklungshilfe in Drittländern verbessern. Dies wird dadurch erreicht, dass zum einen die verschiedenen Akteure in den offiziellen Steuerungsgremien der Mischfinanzierungsinstrumente der EU vertreten sind und zum anderen auf lokaler Ebene, auf zentraler Ebene oder im Rahmen der einzelnen anwendbaren Vereinbarungen mit der EU bzw.

Kommission eine informelle Koordinierung stattfindet. Festzustellen ist, dass beim Großteil der bisher genehmigten Transaktionen in erster Linie fünf wichtige europäische Partner beteiligt waren. Es wäre daher angezeigt, auf eine breitere Teilnahme der europäischen Entwicklungshilfeorganisationen an den Mischfinanzierungsinstrumenten hinzuwirken. Auch eine stärkere Beteiligung von Entwicklungshilfeorganisationen in Drittländern könnte angestrebt werden. Dieses Thema wurde im Rahmen der Plattform eingehender erörtert. Dabei gelangte man zu der Schlussfolgerung, dass die jeweiligen Lenkungsorgane der Mischfinanzierungsinstrumente unter Zugrundelegung eines zielführenden Ansatzes prüfen sollten, welchen Mehrwert für das Projekt oder die Region die Beteiligung von Drittlandsfinanzinstituten und insbesondere regionaler Banken, die als federführende Finanzinstitute auftreten, erbringen kann. Bei bestimmten Mischfinanzierungsinstrumenten, bei denen Drittlandsfinanzinstitute bereits jetzt federführend sind, sollte deren Rolle aufrechterhalten bleiben, sofern sich dadurch ein Mehrwert ergibt. Da die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen europäischen und Drittlandsfinanzinstituten von wesentlicher Bedeutung sind, sollten Drittlandsfinanzinstitute auf jeden Fall zu den jeweiligen Treffen als Beobachter eingeladen werden.

vii) Generell werden die Partnerländer/-regionen auf technischer Ebene bei jedem Projekt von Anfang an eingebunden, da die Projekt-Ownership ein generelles Merkmal einer darlehensfinanzierten Unterstützung sein muss. Die Partnerländer/-regionen sollten auf geeigneter Ebene systematisch in die Projektkonzeption und in die Vorbereitungsphase einbezogen werden (die durchgeführten Konsultationen sollten im Finanzhilfeantrag dokumentiert werden). Um eine möglichst große Entwicklungswirkung der mischfinanzierten Projekte zu gewährleisten, sollte die Projektkoordinierung vor Ort erfolgen und zwischen den Delegationen der EU und den Finanzinstituten und den Partnerländern/-regionen stattfinden. Verschiedene der hier genannten Punkte waren wie nachstehend beschrieben Gegenstand weitergehender fachlicher Arbeiten.

4.2 VERBESSERUNG DER WIRKSAMKEIT, TRANSPARENZ UND RECHENSCHAFTSPFLICHT DER MISCHFINANZIERUNGSSINSTRUMENTE – RAHMEN FÜR DIE ERGEBNISMESSUNG, VERBESSERUNG DER VERFAHREN – AUFTRAGSVERGABE, ÜBERWACHUNG UND BERICHTERSTATTUNG

Vor dem Hintergrund der vorstehend beschriebenen Prüfung der bestehenden Mischfinanzierungsinstrumente und der bisherigen Erfahrungen konzentrierten sich die Arbeiten zur Entwicklung konkreter Lösungen zur Bewältigung der drei größten Herausforderungen auf die Fachgruppen TG2, TG3 und TG5:

1) Verbesserte fachliche Bewertung von Mischfinanzierungsprojekten

Die Arbeiten zielten darauf ab, die Projektbewertungsverfahren weiter zu verbessern und dabei die Bewertungskriterien für alle Instrumente ausgehend von bewährten Verfahren so weit wie möglich zu vereinheitlichen.

Ergebnis der Arbeiten war ein verbessertes und einheitliches **Finanzhilfeantragsformular** für die Mischfinanzierungsinstrumente der EU. Zur Ergänzung des Antragsformulars wurden **detaillierte Leitlinien** entwickelt, die den Antragstellern Hinweise und Erklärungen zum Ausfüllen des Formulars geben. Insbesondere wird in den neuen Leitlinien erläutert, wie die Zusätzlichkeit und die Hebelwirkung einer beantragten Finanzhilfe zu begründen und in besser strukturierter und messbarer Form darzustellen sind; ferner wird auf andere Aspekte, wie etwa die Finanzstruktur von Projekten, eingegangen. Soziale und Umweltaspekte werden wie bei jedem anderen durch die EU finanzierten Projekt anhand der EU-Standards überprüft. In Auswertung der mit Kollegen des IWF durchgeführten Workshops wird explizit die Frage nach der Finanzierbarkeit der Schuldenlast gestellt. Des Weiteren wurde ein neuer Abschnitt zu den Indikatoren aufgenommen, der an den neuen Rahmen für die Ergebnismessung anknüpft (siehe unten). Anfang 2014 wurde das neue Antragsformular für neue Projektvorschläge bei allen von der DEVCO verwalteten Instrumenten eingeführt. Die Taskforce des Investitionsrahmens für die westlichen Balkanstaaten (WBIF) arbeitet derzeit auf der Grundlage der

von der EUBEC geleisteten Arbeit weiter an der Straffung und Verbesserung der operativen Verfahren.

2) Entwicklung eines einheitlichen Rahmens für die Ergebnismessung

In den Fachgruppen wurde an einem neuen Rahmen für die Ergebnismessung gearbeitet, der es der Kommission und den Finanzinstituten erlauben soll, noch vor Beginn der mit den Instrumenten unterstützten Projekte Informationen zu den erwarteten Ergebnissen bereitzustellen, im Nachhinein die Rentabilität ihrer Finanzierungstätigkeiten zu messen und die Berichterstattung über die Leistung der Instrumente weiter zu verbessern. Grundlage für diese Neuerungen sind die Vorgaben der neuen Haushaltsordnung, der Rahmen für die Ergebnismessung der Kommission und die Prioritäten und Ziele der EU-Außenhilfe.

Ergebnis war die Einigung über einen Rahmen, der **gemeinsame Ergebnisindikatoren** enthält, anhand deren sich die **Leistungen und angestrebten Ergebnisse der Projekte beurteilen lassen**. Bei der Wahl der Indikatoren spielte eine Reihe von Überlegungen eine Rolle, beispielsweise die Übereinstimmung mit den Zielen und Prioritäten des Instruments, mit den Zielen der EU-Außenhilfe und mit der Haushaltsordnung, sowie bestehende Verfahren der Finanzinstitute und die Möglichkeit, die Daten zu aggregieren und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der Rahmen umfasst Definitionen für jeden vereinbarten Indikator und verlangt von jedem Antragsteller, dass er eine qualitative Beschreibung der voraussichtlichen Wirkung des vorgeschlagenen Projekts vorlegt. Der neue Rahmen für die Ergebnismessung wurde in die neuen Antragsformulare und Leitlinien integriert (siehe oben) und wird seit Anfang 2014 für neue Projektvorschläge verwendet.

3) Harmonisierung der Auftragsvergabe, Überwachung und Berichterstattung

An den fachlichen Arbeiten waren die Kommission, Dienststellen des EAD am Hauptsitz und in den Delegationen sowie Finanzinstitute beteiligt. Hauptziel der TG war es, die Auftragsvergabe innerhalb der Instrumente zu vereinheitlichen und zu beschleunigen, indem eine zweckdienliche und detaillierte Anleitung gegeben wird, die das Ausfüllen der bei den Lenkungsorganen der Instrumente einzureichenden Projektbögen mit den erforderlichen Ausschreibungsinformationen erleichtert, und somit die Auftragsvergabe für die Projekte zu vereinfachen. Die TG 5 konzentrierte sich auf die Erläuterung und Klärung vertraglicher Festlegungen und Verfahren, die von vornherein in die Projektbögen aufzunehmen sind, so dass die Projektumsetzung, die Geldströme und die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Beteiligten vollständig verstanden werden. Die jeweiligen vertraglichen Informationen wurden daher aus Effizienzgründen in die detaillierten Leitlinien zum Ausfüllen der Antragsformulare aufgenommen. Des Weiteren wurde auf der Grundlage der Erfahrungen sowohl der Kommission als auch der Finanzinstitute mit der Projektumsetzung und auf Basis der in der Haushaltsordnung vorgegebenen Rechtsvorschriften für Finanzierungsinstrumente eine Reihe von Empfehlungen/bewährten Verfahren für die Überwachung und Berichterstattung formuliert.

Die Kommission begrüßt die Anstrengungen der Plattform zur weiteren Gewährleistung eines gut strukturierten, transparenten und wirksamen Projektauswahlverfahrens mit effizienten, vertraglich festgelegten Abläufen und geeigneten, ergebnisorientierten Überwachungs- und Berichterstattungsprozessen, die den geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften entsprechen.

Die Kommission erkennt an, dass die Plattform mit der Entwicklung der neuen, einheitlichen Werkzeugen, wie der verbesserten Antragsformulare und der dazugehörigen Leitlinien, die bei allen Mischfinanzierungsinstrumenten zu verwenden sind, einen erheblichen Fortschritt erzielt hat.

4.3 WEITERENTWICKLUNG DER FINANZIERUNGSSINSTRUMENTE

Marktgestützte Investitionen sind ein entscheidender Entwicklungsfaktor und ein wichtiger Parameter, der entwickelte von weniger entwickelten Volkswirtschaften unterscheidet. Beispiele für

marktgestützte Investitionen sind Bankdarlehen für kleine und mittlere Unternehmen, öffentliche und private Versorgungsbetriebe, die in die Energieerzeugung investieren, oder große Infrastrukturprojekte wie der Bau von Straßen und Eisenbahnlinien.

Die intensivere Nutzung bestimmter Finanzierungsinstrumente (z. B. Garantien, Risikokapital, Landeswährungsrisiko- und andere Risikoteilungsmechanismen) entsteht aus der Notwendigkeit, die begrenzten verfügbaren Haushaltsmittel so effizient wie möglich einzusetzen, und aus der Einschätzung, dass Finanzhilfen nicht immer das beste Instrument sind, wenn es darum geht, derartige wirtschaftliche Tätigkeiten anzukurbeln, und mitunter sogar wirkungslos bleiben.

Die Nutzung bestimmter Finanzierungsinstrumente kann angezeigt sein, wenn Marktteilnehmer, gegebenenfalls einschließlich Einrichtungen für Entwicklungsfinanzierung, aufgrund von Marktversagen die erforderlichen Finanzierungen nicht in voller Höhe oder zu den passenden Konditionen bereitstellen können, obwohl es sich um finanziell tragfähige Projekte handelt.

Neben der Abhilfe im Falle von Marktversagen oder suboptimalen Investitionsbedingungen müssen Finanzierungsinstrumente auch eine eindeutig bestimmbare Zusätzlichkeit (einen Mehrwert) und eine Hebelwirkung für die EU-Haushaltsmittel aufweisen und von ihrer Konzeption her sicherstellen, dass die Interessen sowohl der Kommission als auch der Umsetzungspartner gewahrt werden.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Überlegungen und auf der Grundlage der Erfahrungen der Plattformmitglieder hat die Plattform eine Reihe von Bereichen ausgewählt (z. B. Infrastruktur, KKMU, Landwirtschaft, sozialer Bereich), in denen ein verstärkter Einsatz der oben genannten Finanzierungsinstrumente erwogen werden sollte. Wenngleich Art und Höhe der finanziellen Unterstützung der EU für jedes Projekt einzeln zu prüfen ist, hat die Plattform einige Grundprinzipien zu Mindestanforderungen, Unterstützungshöchstbeträgen und Mechanismen angenommen, die gewährleisten sollen, dass die Interessen der Kommission und des zu unterstützenden Finanzinstituts gleichermaßen gewahrt werden.

Die Kommission unterstützt die Anstrengungen der Plattform im Hinblick auf eine stärkere Nutzung der Finanzierungsinstrumente. Da die Finanzierungsinstrumente eine vergleichsweise komplexe Struktur aufweisen, werden sie an die operativen Bedingungen des jeweiligen Partnerlandes angepasst.

Ferner wird die Kommission nach dem für Finanzierungsinstrumente geltenden Grundprinzip der EU verfahren, dass keine Eventualverbindlichkeiten eingegangen werden, was bedeutet, dass die EU im Zusammenhang mit einem Finanzierungsinstrument keinesfalls für einen höheren Betrag haftet als für den Betrag der entsprechenden Mittelbindung.

5. ZUKUNFT DER MISCHFINANZIERUNGSSINSTRUMENTE DER EU

Um die Wirksamkeit der Mischfinanzierungen bei der Erfüllung der politischen Ziele Armutsminderung und sozioökonomische Entwicklung zu erhöhen und die Effizienz ihrer Verwaltung zu verbessern, d. h. auch die Transaktionskosten zu senken, sieht die Plattform für jedes der vier Finanzierungsinstrumente (EEF – ENI – DCI – IPA) jeweils einen Mischfinanzierungsrahmen vor. Gleichzeitig hat sie vorgeschlagen, für jeden Rahmen geografisch definierte Instrumente festzulegen, die es ermöglichen sollen, die unterschiedlichen strategischen Prioritäten der Regionen anzugehen, größere politische Hebelwirkung zu erzielen und die Mischfinanzierungen effektiv in den Dienst des politischen Dialogs zu stellen und damit auch die Berichterstattung zu erleichtern.

Die Mittel sollen in der Hauptsache von den innerhalb der einzelnen Instrumente – im Einklang mit den Prioritäten und Zielen der Programmplanungsdokumente und in Abstimmung mit den Partnerländern und den betreffenden regionalen Organisationen – festgelegten Regionalprogrammen

kommen. Gegebenenfalls könnten die Mittel auch aus spezifischen nationalen oder regionalen Programmen² stammen, mit denen spezifische Prioritäten und Ziele der betreffenden Länder/Regionen gemäß den jeweiligen Programmplanungsdokumenten unterstützt werden. Wenn sich EU-Mitgliedstaaten oder andere Geber an Mischfinanzierungen beteiligen wollen, soll dies über spezielle Fonds geschehen. Jeder Mischfinanzierungsrahmen soll über eine einzige Lenkungsstruktur verfügen, die die Mittel der Kommission und – über spezielle Fonds – die Mittel der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber verwaltet. Dieser Rahmen soll für alle Regionen gelten, einschließlich Afrika. Die Taskforce des Investitionsrahmens für die westlichen Balkanstaaten (WBIF) arbeitet derzeit auf der Grundlage der von der EUBEC geleisteten Arbeiten an der Straffung und Verbesserung der betreffenden Lenkungsstruktur.

Die **Beschlussfassung** erfolgt nach einem zweistufigen Verfahren. Stellungnahmen zu den Projektvorschlägen gibt das Lenkungsorgan ab. Vorbereitet werden die Stellungnahmen im Rahmen einer fachlichen Bewertung.

In den **Lenkungsorganen**³ (Boards) führt die Kommission den Vorsitz. Stimmberechtigte Mitglieder sind die Vertreter des EAD und der EU-Mitgliedstaaten, Vertreter von Finanzinstituten haben lediglich Beobachterstatus. Die Lenkungsorgane nehmen zu einzelnen Mischfinanzierungen Stellung, beraten die beteiligten Finanzinstitute, beaufsichtigen und überprüfen die Projekt-Pipeline, analysieren die Projektergebnisse und überwachen das Portfolio der genehmigten Projekte. Gegebenenfalls nutzen sie das spezifische Fachwissen der Finanzinstitute und sorgen für eine vernünftige Arbeitsteilung.

Die **fachliche Bewertung** der Projektvorschläge findet in regelmäßigen Fachsitzungen statt, in denen die Kommission (ggf. unter Einbindung der betroffenen Generaldirektionen) den Vorsitz führt und an denen Vertreter des EAD⁴ und der Finanzinstitute teilnehmen. Dort werden die anstehenden Projekte besprochen und die Bewertungen für die dem Lenkungsorgan vorzulegenden Projektvorschläge erstellt.

Das von der Plattform entwickelte verbesserte (und einheitlichere) Antragsformular wurde bereits eingeführt und ermöglicht ein besser strukturiertes, transparenteres und effektiveres Projektauswahlverfahren⁵.

Das **Sekretariat** unterstützt das Lenkungsorgan bei all seinen Aufgaben, sei es die Organisation gezielter PR-Veranstaltungen oder die Durchführung der Kommunikationsstrategie allgemein; es organisiert die fachliche Bewertung der Vorschläge und ist zentrale Anlaufstelle für alle am Mischfinanzierungsrahmen beteiligten Akteure. Aufbau und Tätigkeit des Sekretariats sind an die neue Gesamtstruktur und an das neue Beschlussfassungsverfahren anzupassen; Die Kommission stellt das Sekretariat jedes Mischfinanzierungsrahmens sowie die erforderlichen Räumlichkeiten, erwägt dabei aber auch, verschiedene Aufgaben auszulagern.

Das vorgeschlagene neue **Beschlussfassungsverfahren** soll ein strafferes, vereinfachtes und effizienteres Verfahren ermöglichen. Gleichzeitig soll es den Anforderungen der neuen Haushaltsordnung hinsichtlich der Projektdurchführung im Wege der indirekten Mittelverwaltung Rechnung tragen. Es weist folgende Merkmale auf: i) verbesserte frühzeitige Koordinierung, um die Ressourcen besser auf die festgelegten Prioritäten auszurichten; ii) breiter angelegte, verbesserte fachliche Bewertung, um die Qualität der Projekte zu optimieren und den Austausch von Fachwissen

² In geringerem Umfang auch von thematischen Programmen.

³ Im Lenkungsorgan („Steering committee“) des Investitionsrahmens für die westlichen Balkanstaaten (WBIF) ist der EAD nicht vertreten.

⁴ An der fachlichen Bewertung von Projektvorschlägen des WBIF ist der EAD nicht beteiligt.

⁵ Im Rahmen des WBIF wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die meisten Antragsteller Empfängerländer sind.

zu erleichtern, gegebenenfalls unter Nutzung des Spezialwissens der Finanzinstitute; iii) erhöhte Flexibilität, um ein angemesseneres Verhältnis zwischen dem Zeitaufwand für die fachliche Bewertung und der Komplexität des jeweiligen Vorschlags zu gewährleisten; iv) weniger Verfahrensschritte. Sobald ein Vorschlag als technisch ausgereift bewertet wird, kann das federführende Finanzinstitut⁶ dem Sekretariat das überarbeitete endgültige Antragsformular zur Weiterleitung an das Lenkungsorgan übermitteln.

Bei von der DEVCO verwalteten Mischfinanzierungsrahmen treten **Kommission, EAD und Mitgliedstaaten mit den Empfängerländern und den jeweiligen regionalen Organisationen** in einen Dialog (in dem die Kommission und der EAD gemeinsam den Vorsitz führen) über die strategische Ausrichtung und allgemeinen Leitlinien. Dies erfolgt entweder im Rahmen bestehender Gremien der regionalen oder subregionalen politischen Koordinierung oder, in Ermangelung geeigneter Gremien, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Einklang mit dem Ownership-Prinzip in speziellen strategischen Sitzungen. Im Falle des Investitionsrahmens für die westlichen Balkanstaaten (WBIF) sind die bereits stattfindenden strategischen Gespräche mit den Empfängerländern im Hinblick auf die Bildung sektorspezifischer Projekt-Pipelines in den einzelnen Ländern zu verbessern.

Die **Beteiligung der Zivilgesellschaft** auf Projektebene wird derzeit von den Finanzinstituten im Rahmen ihrer Projektgenehmigungs- und -verwaltungsverfahren gesteuert, entweder direkt oder indem sie sicherstellen, dass der Projektträger die entsprechenden öffentlichen Konsultationen durchführt. Die Rolle der Delegationen/geografischen Stützpunkte sollte darin bestehen, wie dies auch bei anderen Durchführungsmodalitäten üblich ist, Kontakte zu Vertretern lokaler Organisationen der Zivilgesellschaft zu knüpfen. Darüber hinaus hat die Kommission weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den Organisationen der Zivilgesellschaft, auch denen auf regionaler Ebene, den Zugang zu Informationen über die Finanzierungsinstrumente zu erleichtern. In Brüssel werden regelmäßige Treffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft zum Thema Mischfinanzierungen organisiert.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

1. Die bisherigen Erfahrungen mit den bestehenden EU-Mischfinanzierungsinstrumenten lassen auf eine positive Unterstützungswirkung für die außenpolitischen Ziele der EU schließen.
2. Das Ergebnis der bisher geleisteten Facharbeit ist ein verbessertes und einheitliches Finanzhilfeantragsformular für die Mischfinanzierungsinstrumente der EU. Zur Ergänzung des Antragsformulars wurden detaillierte Leitlinien entwickelt, die den Antragstellern Hinweise und Erklärungen zum Ausfüllen des Formulars geben. Die Frage der Finanzierbarkeit der Schuldenlast wurde explizit eingeführt und die laufende Überarbeitung des IWF-Rahmens wird zu weiteren Maßnahmen führen.
3. Ein neuer Rahmen für die Ergebnismessung wurde entwickelt und in die neuen Antragsformulare und Leitlinien integriert (siehe oben).

Die Kommission begrüßt die Anstrengungen der Plattform zur weiteren Gewährleistung eines gut strukturierten, transparenten und wirksamen Projektauswahlverfahrens mit effizienten, vertraglich festgelegten Abläufen und geeigneten, ergebnisorientierten Überwachungs- und Berichterstattungsprozessen, die den geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften entsprechen und mit den Prioritäten und Zielen der EU-Außenhilfe in Einklang stehen.

⁶ Gilt nur für von der DEVCO verwaltete Instrumente.

In diesem Zusammenhang erkennt die Kommission an, dass die Plattform mit der Entwicklung der neuen, einheitlichen Werkzeugen, wie der verbesserten Antragsformulare und der dazugehörigen Leitlinien, die bei allen bestehenden Mischfinanzierungsinstrumenten zu verwenden sind, einen erheblichen Fortschritt erzielt hat.

4. Es wurden Schlüsselbereiche ermittelt, in denen erwogen werden sollte, verstärkt auf spezifische Finanzierungsinstrumente zurückzugreifen. Maßgeblich war dabei die praktische Bedeutung der betreffenden Bereiche. Darüber hinaus sollte ermittelt werden, in welchen Bereichen gezielte künftige Maßnahmen im Rahmen eines Mischfinanzierungsinstrumentes in Betracht kommen:

- Garantien, Risikokapital und andere Risikoteilungsmechanismen für Infrastrukturprojekte und KKMU;
- neue Sektoren: Garantien und Risikoteilungsmechanismen für die Landwirtschaft, den sozialen Bereich und andere Sektoren.

Die Kommission unterstützt die Empfehlungen der Plattform für die EU-Mischfinanzierungsrahmen, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, KKMU, Landwirtschaft und Soziales verstärkt spezifische Finanzierungsinstrumente einzusetzen, wobei die operativen Bedingungen der Partnerländer und die Regel des Nichteingehens von Eventualverbindlichkeiten zu berücksichtigen sind. Sie wird zusammen mit ihren Finanzpartnern bei der Entwicklungsarbeit darauf hinarbeiten, innovative Finanzierungsinstrumente mit hohem Entwicklungspotenzial auf den Markt zu bringen.

5. Die Plattform gelangte zu dem Schluss, dass für jedes der vier Finanzierungsinstrumente (EEF – ENI – DCI – IPA) ein Mischfinanzierungsrahmen geschaffen werden sollte. Die Projekte betreffende operative Schlussfolgerungen sollen die vier Lenkungsorgane (des EEF, des ENI, des DCI und des WBIF) ziehen. Das geänderte Beschlussfassungsverfahren soll ein strafferes, vereinfachtes und effizienteres Verfahren ermöglichen und gleichzeitig den Anforderungen der neuen Haushaltsordnung Rechnung tragen.

Die Kommission unterstützt eine weitere Straffung der Mischfinanzierungsinstrumente und die Schaffung von vier Mischfinanzierungsrahmen mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Mischfinanzierungen bei der Erfüllung der politischen Ziele zu erhöhen und die Kosten zu senken.

Die Kommission wird sich in enger Zusammenarbeit mit dem EAD und den EU-Mitgliedstaaten um eine effiziente und wirksame Umsetzung der für die Mischfinanzierungsinstrumente empfohlenen neuen Lenkungsstruktur bemühen.

6. Die jeweiligen Lenkungsorgane der Mischfinanzierungsinstrumente sollten unter Zugrundelegung eines zielführenden Ansatzes prüfen, welchen Mehrwert für das Projekt oder die Region die Beteiligung von Drittlandsfinanzinstituten und insbesondere regionaler Banken, die als federführende Finanzinstitute auftreten, erbringen kann. Bei bestimmten Mischfinanzierungsinstrumenten, bei denen Drittlandsfinanzinstitute bereits jetzt federführend sind, sollte deren Rolle aufrechterhalten bleiben, sofern sich dadurch ein Mehrwert ergibt. Da die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen europäischen und Drittlandsfinanzinstituten von wesentlicher Bedeutung sind, sollten Drittlandsfinanzinstitute auf jeden Fall zu den jeweiligen Treffen als Beobachter eingeladen werden.

7. Die aktive Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments, des EAD und der Dienststellen der Kommission sowie eines breiten Spektrums von öffentlichen, multilateralen, bilateralen, europäischen und Drittlandsfinanzinstituten war für die bisher erzielten nachweislichen Erfolge ausschlaggebend. Zusätzliche positive Ergebnisse waren der Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft und die Einbeziehung anderer Akteure.

Nach Auffassung der Kommission hat die EU-Plattform eindeutig unter Beweis gestellt, dass sie in der Lage ist, ein breites Spektrum von Interessenträgern zusammenzuführen und den Austausch von Fachwissen über alle Aspekte der Mischfinanzierung im Bereich der EU-Außenhilfe zu organisieren. Die Kommission empfiehlt, dass die EU-Plattform aufbauend auf ihren bisherigen Erfahrungen und Erfolgen ihre Arbeiten zu bestimmten Aspekten der Mischfinanzierung in der EU-Außenhilfe fortsetzt.

Abschließend ist festzuhalten, dass im Einklang mit dem von der Kommission vorgelegten und von der Steuerungsgruppe angenommenen Arbeitsprogramm die folgenden Themen für 2014 festgelegt wurden und bereits in Arbeit sind:

- Mobilisierung von Mitteln des privaten Sektors
- Bewährte Verfahren und Möglichkeiten der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen