



Rat der
Europäischen Union

060951/EU XXV. GP
Eingelangt am 27/03/15

Brüssel, den 26. März 2015
(OR. en)

6541/15

ECOFIN 226
CODEC 430
POLGEN 49
COMPET 135
RECH 87
ENER 113
TRANS 116
ENV 195
EDUC 89
SOC 202
EMPL 117
EF 59
AGRI 162
TELECOM 80
FIN 249

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Vítor CALDEIRA, Präsident des Europäischen Rechnungshofs
Eingangsdatum: 13. März 2015
Empfänger: Herr Edgars Rinkevics, Präsident des Rates für Allgemeine
Angelegenheiten

Betr.: Stellungnahme Nr. 4/2015 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 des Vertrags über
die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) zu dem Vorschlag für
eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den
Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der
Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013

Die Delegationen erhalten beiliegend die Stellungnahme Nr. 4/2015 des Europäischen
Rechnungshofs.

Anl.: Stellungnahme Nr. 4/2015 des Europäischen Rechnungshofs.

6541/15

ar

DGG 1A

DE



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Stellungnahme Nr. 4/2015

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV))

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013

INHALT

I. Einleitung	1-4
Die Investitionsoffensive für Europa	1-4
II. Allgemeine Bemerkungen	5-26
Leistungsstruktur des EFSI	6-8
Rechtsrahmen	9-12
Rechenschaftslegung durch die Kommission	13-16
Prüfungsauftrag des Europäischen Rechnungshofs	17-20
Finanzielle Verbindlichkeiten für die öffentlichen Finanzmittel	21-24
Halbzeitüberprüfung/-änderung des mehrjährigen Finanzrahmens	25-26
III. Besondere Bemerkungen	27-45
Artikel 1 Absatz 1 - Risikoübernahmekapazität	28
Artikel 2 Absatz 2 - Schaffung einer Europäischen Plattform für Investitionsberatung	29-31
Artikel 5 Absatz 3 - Ausgaben der EIB	32
Artikel 5 Absatz 4 - Kofinanzierung durch den ESIF	33
Artikel 7 Absatz 2 - Bereitstellung einer uneingeschränkten Garantie	34
Artikel 8 - EU-Garantiefonds	35-37
Artikel 10 - Rechnungslegung und Rechnungsführung	38-41
Artikel 12 - Bewertung und Überprüfung	42-43
Artikel 13 - Transparenz und Veröffentlichung von Informationen	44
Artikel 20 - Übergangsbestimmung	45

Anhang - Abkürzungen und Verweise

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union (EUV), insbesondere auf Artikel 13 Absatz 2 und Artikel 17 Absatz 1,

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 172 bis 173, Artikel 175 Unterabsatz 3, Artikel 182 Absatz 1, Artikel 287 Absatz 4, Artikel 317 bis 319 und Artikel 322 Absatz 1,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 106a,

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013¹ —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

¹ COM(2015) 10 final vom 13. Januar 2015.

I. EINLEITUNG

Die Investitionsoffensive für Europa

1. Als Reaktion auf den Rückgang der Investitionen seit 2007 hat die Kommission im November 2014 mit ihrer Mitteilung "Eine Investitionsoffensive für Europa" (im Folgenden "Investitionsoffensive") ein Investitionsprogramm auf den Weg gebracht². Zu der dieser Investitionsoffensive zugrunde liegenden Interventionslogik heißt es in der Mitteilung wie folgt: *"Zudem gibt es in Europa zurzeit einen hohen Investitionsbedarf und zahlreiche wirtschaftlich rentable Projekte, für die Finanzierungsquellen gesucht werden. Die Herausforderung besteht deshalb darin, die Ersparnisse und die finanzielle Liquidität produktiv zu nutzen, um eine nachhaltige Beschäftigung und ein nachhaltiges Wachstum in Europa zu fördern"*³. Die Investitionsoffensive soll ohne Belastung der nationalen Haushalte und Neuverschuldung verwirklicht werden. Die Kommission verspricht sich von dieser Investitionsoffensive bei vollständiger Umsetzung die Schaffung von 1 bis 1,3 Millionen neuen Arbeitsplätzen in den kommenden drei Jahren.

2. Die Investitionsoffensive stützt sich auf drei zentrale Komponenten (siehe **Abbildung 1**):

- Einrichtung eines neuen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) mit dem Ziel der Mobilisierung von zusätzlichen (hauptsächlich langfristigen) Investitionsmitteln in Höhe von mindestens 315 Milliarden Euro in den nächsten drei Jahren (2015-2017);
- Schaffung einer Projekt-Pipeline in Verbindung mit einem Hilfsprogramm, um Investitionen dorthin zu lenken, wo sie am dringendsten benötigt werden;

² COM(2014) 903 final vom 26. November 2014.

³ COM(2014) 903 final, S. 4.

- Fahrplan mit dem Ziel, Europa für Investitionen attraktiver zu machen und regulatorische Hemmnisse zu beseitigen.

Abbildung 1 - Die Investitionsoffensive für Europa



Quelle: COM(2014) 903 final, S. 4.

3. Mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 (im Folgenden "der Vorschlag") werden die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen und die Haushaltsmittel für die ersten beiden Komponenten der Investitionsoffensive zugewiesen⁴.

⁴ In Bezug auf die dritte Komponente der Investitionsoffensive, die das regulatorische Umfeld und die Beseitigung von Investitionshemmnissen betrifft, hat die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm (COM(2014) 910 final vom 16. Dezember 2014, Anhang III) eine erste Reihe von Maßnahmen genannt.

4. Der Fonds wird innerhalb der Europäischen Investitionsbank (EIB) als Treuhandfonds⁵ mit unbefristeter Laufzeit aufgelegt, um die risikoreicheren Projektteile zu finanzieren. Als Ausgleich für das der EIB entstehende zusätzliche Risiko wird eine Garantie in Höhe von 16 Milliarden Euro⁶ bereitgestellt. Die Garantie wird aus dem EU-Haushalt in einer Gesamthöhe von 8 Milliarden Euro abgesichert, und zwar durch vorhandene EU-Mittel aus der Flexibilitätsmarge des EU-Haushalts (2 Milliarden Euro), aus der Fazilität "Connecting Europe" (3,3 Milliarden Euro) und aus dem Programm "Horizont 2020" (2,7 Milliarden Euro). Die EIB würde 5 Milliarden Euro bereitstellen. Der Beitrag der Mitgliedstaaten zum EFSI erfolgt entweder auf der Ebene der Risikoübernahme (durch Ergänzung der bestehenden Beiträge) über eine Investitionsplattform oder durch Kofinanzierung spezifischer Projekte und Tätigkeiten.

II. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

5. Die nachstehenden Bemerkungen beziehen sich auf den Vorschlag. Der Hof steht dem Rat und dem Europäischen Parlament für weitere Beiträge im Rahmen des derzeitigen Legislativverfahrens zur Verfügung.

Leistungsstruktur des EFSI

6. Obwohl seine Rechtsstellung im Vorschlag nicht geregelt ist, verfügt der EFSI über seine eigene Leistungsstruktur. Ein Lenkungsrat bestimmt die strategische Ausrichtung, die strategische Portfoliostrukturierung und die operationellen Grundsätze und Verfahren, einschließlich der Investitionsgrundsätze bei Projekten, die aus dem EFSI gefördert werden können, und des Risikoprofils des EFSI. Die Mitgliedschaft im

⁵ Aufgrund einer zwischen der Kommission und der EIB geschlossenen Vereinbarung, siehe Artikel 1 des Vorschlags und Seite 6, Fußnote 6 der Investitionsoffensive.

⁶ Die EU-Garantie dient vornehmlich der Unterstützung von Kreditfinanzierungsinstrumenten für Infrastrukturen und Innovation (knapp 70 %); der Restbetrag entfällt zu gleichen Teilen auf die Unterstützung von Eigenkapitalinvestitionen in Infrastrukturen und Innovation und auf die Unterstützung von KMU und Unternehmen mittlerer Größe über den Europäischen Investitionsfonds (EIF).

Lenkungsrat erfolgt proportional zu den Beiträgen, doch die Entscheidungen werden einvernehmlich getroffen. Sowohl die Kommission als auch die EIB haben ein Vetorecht, falls neue beitragsleistende Parteien beitreten.

7. Auf der Grundlage der vom Lenkungsrat festgelegten Investitionsgrundsätze und -leitlinien werden die im Rahmen der EU-Garantie förderfähigen Projekte von einem unabhängigen Investitionsausschuss ohne sektorspezifische oder geografische Vorgaben anhand der ihnen eigenen Vor- und Nachteile ausgewählt. Die Unterstützung durch den EFSI bedarf der positiven Beurteilung durch den Investitionsausschuss. Die eigentlichen Beschlüsse über die Finanzierung von EFSI-Projekten werden jedoch von den Leitungsorganen der EIB nach Konsultation der Kommission gemäß der Satzung der EIB und ihren internen Verfahren getroffen⁷.

8. Obgleich in dem Vorschlag darauf hingewiesen wird, dass die unter die EU-Garantie fallenden EIB-Finanzierungen und -Investitionen mit einem nicht unerheblichen Risiko verbunden sind und die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme der Garantie durchaus gegeben ist⁸, spiegelt sich die Mehrheitsbeteiligung des EU-Haushalts am EFSI nicht in der Leitungsstruktur des Fonds wider. Die Leitungsstruktur ist zweigleisig angelegt. Die Kommission ist lediglich für die Verwaltung der Mittel der EU-Garantie direkt zuständig, während die eigentliche Investition der Mittel in die Zuständigkeit der Leitungsorgane der EIB fällt.

⁷ Siehe Artikel 19 Absatz 2 der Satzung der Europäischen Investitionsbank (Protokoll Nr. 5 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

⁸ COM(2015) 10 final, S. 32-33. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass es bei den Projekten selbst zu Verzögerungen bei der Durchführung und zu Kostenüberschreitungen kommen kann und dass die Kosteneffizienz der Initiative durch eine unzureichende Marktakzeptanz der Instrumente und durch sich verändernde Marktbedingungen und eine damit einhergehende Reduzierung der erwarteten Hebelwirkung beeinträchtigt werden könnte.

Rechtsrahmen

9. Gemäß dem Vorschlag bleiben eine Reihe grundlegender Aspekte wie die Einrichtung des EFSI als eigenständige Garantiefazilität innerhalb der EIB-Buchführung, seine Leitungsstruktur und Regelungen für die interne Prüfung sowie die Bewertung seiner Leistung einer künftigen Vereinbarung zwischen der Kommission und der EIB überlassen. Die Bedingungen dieser Vereinbarung werden sich ganz entscheidend auf die Bereitstellung und Inanspruchnahme der EU-Garantie auswirken.

10. Obwohl die Haushaltsordnung⁹ den Rechtsrahmen für die Ausführung des EU-Haushalts bildet (Artikel 317 AEUV) und der Großteil der EFSI-Mittel aus dem Haushalt bereitgestellt wird, finden die spezifischen Vorschriften der Haushaltsordnung weder auf die der EIB von der Union bereitgestellte EU-Garantie noch auf den Garantiefonds Anwendung¹⁰. Dies wurde verfügt, um einer Reihe von Mängeln hinsichtlich des Einsatzes von Finanzinstrumenten abzuwehren¹¹, doch wird diese Ausnahmeregelung nicht angemessen erläutert¹². Es wäre nützlich gewesen zu erfahren, ob die Haushaltsordnung als ein Hindernis für die Einwerbung privater Investitionen erachtet wird. In diesem Falle sollten für andere vergleichbare Regelungen weiter reichende Konsequenzen gezogen werden.

11. Zwar werden die eigenen Vorschriften der EIB Anwendung finden, doch ist unklar, inwieweit diese Vorschriften den elementaren Grundsätzen der Haushaltsordnung wie

⁹ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

¹⁰ Siehe Titel VIII der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

¹¹ Siehe Sonderbericht Nr. 4/2011 "Prüfung der KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG-Fazilität)" und Sonderbericht Nr. 2/2012 "Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung".

¹² Der Ausschluss vom Geltungsbereich der Haushaltsordnung ist im Erwägungsgrund 30 des Vorschlags niedergelegt, wobei dies schlicht und einfach mit der Art der Konstituierung der EU-Garantie und des Garantiefonds begründet wird.

Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, Transparenz, Verhältnismäßigkeit, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung, Zusätzlichkeit, Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, Herbeiführung der Gleichlage der Interessen zwischen der Kommission und den Partnerfinanzinstituten gerecht werden.

12. Zur Vermeidung von Regelungslücken sollten für die Verwaltung der EU-Finanzinstrumente standardisierte Vorschriften gelten. Auf diese Weise würden kohärente Instrumente gefördert, die für mehrere Politikbereiche eingesetzt werden könnten. Ausnahmeregelungen von den Vorschriften der Haushaltsordnung müssen ordnungsgemäß begründet werden. Gemäß Artikel 290 AEUV sollten die wesentlichen Aspekte einem Gesetzgebungsakt vorbehalten bleiben und in der Verordnung selbst geregelt werden. Erweist es sich als nötig, der Kommission die Befugnis zu übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, so sollte eine solche Übertragung auf nicht wesentliche Vorschriften beschränkt bleiben. Um die erforderliche Transparenz sicherzustellen, sollten Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung in der Verordnung ausdrücklich festgelegt sein.

Rechenschaftslegung durch die Kommission

13. Der Hof hat darauf hingewiesen, dass in Verbindung mit Instrumenten, bei denen die EU mit dem Privatsektor zusammenarbeitet, für die öffentlichen Mittel ein angemessenes Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten sei. Darüber hinaus sei bei solchen Instrumenten außerdem eine Leistungsmessung im Hinblick auf die Erreichung der mit den finanzierten Tätigkeiten angestrebten Ziele erforderlich¹³. Hier besteht in vielerlei Hinsicht Anlass zu Besorgnis.

¹³ Landscape-Analyse 2014, "Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: Eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle", Ziffer 52; Landscape-Analyse 2014, "EU-Gelder optimal verwenden: Eine Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement", Ziffer 12 e).

14. Während die eigentliche Festsetzung der zentralen Leistungsindikatoren im Rahmen der späteren EFSI-Vereinbarung erfolgt, scheinen die Vorgaben für die Rechenschaftspflicht bislang eher outputorientiert zu sein als auf Wirkungen und Auswirkungen abzustellen¹⁴. Unklar ist auch, ob die Kommission beabsichtigt, die Berichterstattung der EIB durch ihre eigene Bewertung zu ergänzen und inwieweit die Kommission den EFSI in den jährlichen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union, der sich auf die Ergebnisse stützt (gemäß Artikel 318 Unterabsatz 2 AEUV), einzubeziehen, insbesondere hinsichtlich der zugrunde liegenden Annahmen der Investitionsoffensive in Bezug auf neu geschaffene Investitionen und Arbeitsplätze. Schließlich wird der geschäftsführende Direktor als Mitglied des Investitionsausschusses, obwohl er nicht über die eigentliche Finanzierung entscheidet, für die Leistung des EFSI verantwortlich gemacht. Die wichtigsten Entscheidungsträger (der EFSI-Lenkungsrat und die Leitungsorgane der EIB) sind offenbar keinem öffentlichen Verfahren für die Rechenschaftspflicht vor der Haushaltsbehörde unterworfen.

15. Der Kommission kommen im Zusammenhang mit der EFSI-Regelung verschiedene Aufgaben zu. Sie ist für die Verwaltung des EU-Garantiefonds zuständig und Mitglied des Lenkungsrats, der die strategische Ausrichtung festlegt und den Investitionsausschuss ernennt. Die Kommission ist ferner im Verwaltungsrat der EIB vertreten und wird vor Billigung einer Finanzierung oder Investition durch die EIB gehört. Durch diese Aufgaben erhält die Kommission die erforderliche Autorität und die sachdienlichen Informationen, um die volle Verantwortung für die tatsächliche Verwendung der EU-Finanzmittel zu übernehmen, wie dies in Artikel 17 Absatz 1 EUV und in Artikel 317 AEUV vorgesehen ist. In der Verordnung fehlt ein ausdrücklicher Hinweis auf diese Verantwortung.

16. Wie weiter oben angemerkt (siehe Ziffer 8), ist die EFSI-Leitungsstruktur zweigleisig angelegt. Allerdings sollte dieses Konzept die uneingeschränkte Verantwortung der Kommission für die Ausführung des EU-Haushaltsplans nicht aushöhlen. Ein diffuser

¹⁴ Siehe Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g des Vorschlags und Seite 29, Ziffer 1.4.4.

Rahmen für die Rechenschaftspflicht würde zudem unweigerlich dazu führen, dass die Bedeutung des Entlastungsverfahrens für den EU-Haushalt geschmälert wird.

Prüfungsauftrag des Europäischen Rechnungshofs

17. Der Vorschlag sieht vor, dass der Hof "die EU-Garantie und die in ihrem Rahmen geleisteten Zahlungen und wiedereingezogenen Beträge, die dem Gesamthaushaltsplan der Union gutzuschreiben sind" prüft¹⁵. Dieser Wortlaut käme insofern einer Beschneidung der Prüfungsrechte des Hofes gleich, als lediglich die im Rahmen der EU-Garantie geleisteten Zahlungen und wiedereingezogenen Beträge von der Prüfung betroffen sind, wohingegen die im Rahmen des EFSI durchgeführten Maßnahmen, die laut Entwurf der EFSI-Verordnung einzurichtenden Instrumente/Gremien/Fazilitäten wie die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) und der EU-Garantiefonds sowie die Verwaltung der Finanzierungen und Investitionen unter Inanspruchnahme der EU-Garantie durch die EIB und den EIF von der Prüfung ausgenommen sind. Die wesentlichen EFSI-Tätigkeiten lägen damit außerhalb des Prüfungsumfangs des Hofes.

18. Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat der Hof den Auftrag, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sämtlicher Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union zu prüfen und sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu überzeugen. Darüber hinaus sollte der Hof über die Ergebnisse seiner Prüfungen öffentlich Bericht erstatten, um hinsichtlich der Verwaltung öffentlicher Mittel Transparenz herzustellen. Zur Wahrnehmung seines Auftrags hat der Hof uneingeschränkten Zugang zu allen von ihm "für die Erfüllung seiner Aufgabe erforderlichen" Unterlagen oder Informationen, einschließlich in den Räumlichkeiten natürlicher oder juristischer Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten (Artikel 287 Absatz 3 Unterabsatz 1 AEUV)¹⁶. Es ist daher Sache des Hofes, das Ausmaß

¹⁵ Siehe Artikel 14 des Vorschlags.

¹⁶ Der Vertrag verfügt zudem, dass im Zusammenhang mit der Tätigkeit der EIB bei der Verwaltung von Einnahmen und Ausgaben der Union die Rechte des Hofes auf Zugang zu

seiner Prüfungen auch unter Berücksichtigung internationaler Prüfungsgrundsätze zu definieren¹⁷. Der EFSI stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. Insbesondere darf sich aus der beabsichtigten Nichtanwendbarkeit der Haushaltsordnung keine Einschränkung des Prüfungsauftrags des Hofes ergeben.

19. Vor diesem Hintergrund sollte die Kommission sicherstellen, dass alle Parteien (einschließlich Finanzintermediäre und Endempfänger), die von gemäß EFSI-Verordnung und EFSI-Vereinbarung durchgeführten Tätigkeiten betroffen sind, davon in Kenntnis gesetzt werden, dass der Hof gemäß Artikel 287 Absatz 3 Unterabsatz 1 AEUV das Recht auf Zugang zu allen für die Durchführung seiner Prüfungen von ihm für erforderlich erachteten Informationen hat.

20. Um dem Auftrag des Hofes vollumfänglich Rechnung zu tragen, sollte Artikel 14 des Vorschlags folgenden Wortlaut erhalten: "Im Einklang mit Artikel 287 AEUV obliegt die externe Prüfung der im Rahmen der EFSI-Verordnung durchgeführten Tätigkeiten dem Europäische Rechnungshof."

Finanzielle Verbindlichkeiten für die öffentlichen Finanzmittel

21. Die Risikoteilungsmodalitäten werden in der EFSI-Vereinbarung geregelt. Unter der Voraussetzung, dass die Risikoteilung nach dem "Erstverlust"-Grundsatz vorgenommen wird, würden die von den Begünstigten aufgenommenen Kredite im Fondsportfolio

Informationen der EIB in einer Dreiervereinbarung zwischen dem Hof, der EIB und der Kommission geregelt werden. Der Hof hat auch dann Recht auf Zugang zu den Informationen, die für die Prüfung der von der Bank verwalteten Einnahmen und Ausgaben der Union erforderlich sind, wenn eine entsprechende Vereinbarung nicht besteht (Artikel 287 Absatz 3 Unterabsatz 3 AEUV).

¹⁷ So sieht beispielsweise die ISSAI 5000 (*Grundsätze bestmöglicher Prüfungsmodalitäten für internationale Institutionen*) vor, dass "alle durch öffentliche Gelder finanzierte oder unterstützte internationalen Institutionen der Prüfung durch ORKBn unterliegen sollten, um auf diese Weise eine bessere Führung der Institution, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu fördern"; in der ISSAI 5010 (*Leitlinien für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKBn)*) werden Hintergrund, Ergebnisse und Grundsätze bestmöglicher Prüfungsmodalitäten für internationale Institutionen aufgezeigt.

zusammengeführt. Im Falle eines Kreditausfalls wäre der risikoträchtigste Teil durch den EU-Haushalt abgedeckt¹⁸. Der größte Anteil der finanziellen Verpflichtung besteht in Form der EU-Garantie (bis zu einer Höhe von 16 Milliarden Euro). Überdies gehen die jährlichen Kosten im Zusammenhang mit der EIAH bis zu einem Betrag von 20 Millionen Euro (bis zum 31. Dezember 2020) zulasten des EU-Haushalts. Schließlich sind die nicht näher spezifizierten zusätzlichen Kosten aus dem EU-Haushalt zu bestreiten, die im Zusammenhang mit von der EIB im Auftrag des EFSI zugunsten des Europäischen Investitionsfonds (EIF) bereitgestellten Finanzmitteln anfallen.

22. Es ist wichtig, sich vor Augen zu halten, dass die gewährten Garantien in letzter Konsequenz dazu führen können, dass weitere Risiken für den EU-Haushalt entstehen. Im Vorschlag werden über die gebundenen Mittel hinausgehende Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushaltsplan nicht ausdrücklich ausgeschlossen¹⁹; ferner wird keine Obergrenze für Ausgaben der EIB festgesetzt. Damit die Kommission nicht für einen über die (aus dem EU-Haushalt finanzierte) EU-Garantie hinausgehenden Betrag haftet, müssen eine allgemeine Immunität und Verzichtserklärungen hinsichtlich der Verfolgung von Rechtsansprüchen seitens EFSI-Begünstigter vorgesehen werden²⁰. Überdies sollte

¹⁸ Der "Erstverlust"-Grundsatz kommt beim Kreditgarantieinstrument für Vorhaben im Bereich der Transeuropäischen Verkehrsnetze (LGTT) sowie bei der Europa-2020-Projektanleiheninitiative zur Anwendung. Das Portfolio ist hierbei in zwei Tranchen aufgeteilt: die "Erstverlust-Tranche" und die "Restrisiko-Tranche". Die "Erstverlust-Tranche" gilt als risikoreichste Tranche im Falle eines Kreditausfalls. Sie verteilt sich auf den EU-Haushalt und die EIB, wobei der EU-Haushalt 95 % der Erstverlust-Tranche trägt und die EIB 5 % . Die Erstverlust-Tranche ist auf 30 % festgesetzt und im Falle eines Kreditausfalls haftet der EU-Haushalt in Höhe von bis zu 28,5 % des Portfoliowerts. Obwohl die EIB das volle Risiko für die Restrisiko-Tranche übernehmen könnte, besteht in der Praxis eine geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Restrisiko-Tranche beansprucht wird. Normalerweise werden die Verluste aus der Erstverlust-Tranche gedeckt.

¹⁹ Siehe Artikel 140 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

²⁰ EFSI-Begünstigte (im Vorschlag nicht definiert) umfassen Kreditnehmer von EU-garantierten Finanzinstrumenten, die von der EIB im Rahmen der EFSI-Vereinbarung eingesetzt werden.

für die im Auftrag des EFSI entstehenden Ausgaben der EIB eine feste Obergrenze festgelegt werden.

23. Obwohl die Investitionsoffensive nicht dazu führen soll, dass der Staatshaushalt belastet wird oder eine Neuverschuldung entsteht, ermuntert die Kommission die Mitgliedstaaten, entweder direkt oder über die Finanzierung von Investitionsprojekten einen Beitrag zum EFSI zu leisten. Diese Beiträge wird die Kommission bei der Bewertung der fiskalischen Anpassung im Rahmen der präventiven oder korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts²¹ nicht berücksichtigen. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten die nationale Kofinanzierung im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) über das vorgeschriebene Minimum hinaus erhöhen. Unter gewissen Umständen wird in Verbindung mit der nationalen Kofinanzierung von Investitionen im Rahmen der ESI-Fonds, des Transeuropäischen Netze und der Fazilität "Connecting Europe" eine vorübergehende Abweichung von den mittelfristigen Haushaltszielen der Mitgliedstaaten toleriert²².

24. Ein Anstieg der Staatsverschuldung ist daher nicht auszuschließen. In der Tat müssen die Mitgliedstaaten (und/oder ihre nationalen Förderbanken) möglicherweise Mittel aufnehmen, um solche Beiträge leisten zu können. Stellen Mitgliedstaaten dem EFSI Rückgarantien bereit, so wird das Risiko einer weiteren Verschuldung lediglich aufgeschoben. Schließlich kann es vorkommen, dass bei durch den EFSI garantierten Projekten nach Projektabschluss zusätzliche öffentliche Finanzmittel (etwa für die Instandhaltung) benötigt werden. Dies könnte negative Reaktionen auf den Finanzmärkten auslösen, die zu höheren Schuldendienstkosten insbesondere für die von

²¹ Im Falle eines Überschreitens des Referenzwerts für das Defizit leitet die Kommission kein Defizitverfahren ein, wenn die Überschreitung allein durch den Finanzbeitrag verursacht wurde, geringfügig und voraussichtlich temporär ist. Bei der Beurteilung einer Überschreitung des Defizitreferenzwerts werden die Beiträge zum EFSI von der Kommission nicht berücksichtigt (siehe COM(2015) 12 final vom 13. Januar 2015, S. 5-8).

²² Siehe COM(2015) 12 final, S. 7-10.

der Wirtschafts- und Finanzkrise am stärksten betroffenen Länder führen. Von größter Bedeutung ist es ferner, den allgemeinen Auswirkungen des EFSI auf die Staatsverschuldung und die Defizite gebührende Aufmerksamkeit zu schenken und diese Auswirkungen anhand transparenter und kohärenter Kriterien zu bewerten.

Halbzeitüberprüfung/-änderung des mehrjährigen Finanzrahmens

25. Mit der Errichtung des EFSI soll einem dringenden Bedarf entsprochen werden, die jedoch nicht im Vorfeld einer Ex-ante-Bewertung unterzogen wurde²³. Es ist davon auszugehen, dass im Zuge einer solchen Bewertung u. a. Folgendes ermittelt worden wäre: die zu Gebote stehenden politischen Optionen, um dieselben Zielsetzungen mithilfe bestehender Instrumente zu erreichen²⁴; die Grundlage für die Auswahl der Fazilität "Connecting Europe" und des Programms "Horizont 2020" als wichtigste Finanzierungsquellen trotz ihrer hohen Hebelwirkung für Investitionen²⁵; die möglichen Folgen einer Mittelkürzung bei diesen Programmen für das Schließen von

²³ Zu den Vorschriften für die Ex-ante-Bewertung siehe Erwägungsgrund 53 sowie Artikel 30, 31 und 140 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012. Siehe auch Artikel 18 und Artikel 224 der delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1).

²⁴ Beispielsweise wäre eine Kapitalerhöhung der EIB eine der möglichen Optionen gewesen.

²⁵ Bei der TEN-V-Finanzierung (nahezu 80 % der Fazilität "Connecting Europe") wurde erwartet, dass jede auf europäischer Ebene ausgegebene Million eine Investition von 5 Millionen seitens der Mitgliedstaaten auslösen würde. Überdies würden durch jede Million 20 Millionen aus dem Privatsektor eingeworben, was einem Verhältnis von 1:25 entspricht. Außerdem wurde davon ausgegangen, dass ein Euro aus Mitteln des EU-Rahmenprogramms für Forschung zu einer Zunahme des wirtschaftlichen Mehrwerts von 7 bis 14 Euro führt (siehe Europäische Kommission, Memo/11/469 vom 29. Juni 2011).

Investitionslücken, die Beseitigung von Hemmnissen und die Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020²⁶.

26. In Anbetracht der vorstehenden Bemerkungen und im Hinblick auf die Prüfung möglicher zusätzlicher Maßnahmen bis Mitte 2016 durch die Kommission²⁷ bietet die bevorstehende Halbzeitüberprüfung/-änderung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)²⁸ dem Gesetzgeber Gelegenheit, die vom EFSI erzielten Fortschritte zu bewerten und erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Bei dieser Gelegenheit sollte die Kommission außerdem über den Fortschrittsstand bei einer ersten Reihe von im Dezember 2014 ergriffenen Maßnahmen, die das regulatorische Umfeld und die Beseitigung von Investitionshemmnissen betreffen, berichten²⁹.

III. BESONDERE BEMERKUNGEN

27. In diesem Abschnitt werden weitere Bemerkungen zum Vorschlag unterbreitet.

Artikel 1 Absatz 1 - Risikoübernahmekapazität

28. Der Begriff "Risikoübernahmekapazität" sollte definiert werden.

Artikel 2 Absatz 2 - Schaffung einer Europäischen Plattform für Investitionsberatung

29. Die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) soll bei der Ermittlung, Vorbereitung und Entwicklung von Investitionsprojekten beratend zur Seite stehen und

²⁶ Beispielsweise unter Bezugnahme auf die im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" vorermittelten Vorhaben (siehe Anhang I zur Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129)).

²⁷ COM(2014) 903 final, S. 16.

²⁸ Artikel 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).

²⁹ COM(2014) 910 final, Anhang III.

als zentrale Anlaufstelle (auch in rechtlichen Angelegenheiten) für die Projektfinanzierungsberatung in der Union fungieren. Dies schließt die Unterstützung bei der Inanspruchnahme von technischer Hilfe für die Projektstrukturierung, bei der Nutzung innovativer Finanzinstrumente und öffentlich-privater Partnerschaften ein. Für die ESI-Fonds stehen andere Beratungsgremien unter Beteiligung der EIB, der Kommission und der Mitgliedstaaten, wie das Europäische ÖPP-Kompetenzzentrum (EPEC) und die Technische-Hilfe-Plattform für Finanzinstrumente (FI-TAP) zur Verfügung. Es sollte klargestellt werden, auf welche Weise durch die EIAH ein Mehrwert erbracht und wie die Koordinierung mit anderweitig verfügbarem Fachwissen gestaltet wird.

30. Die EIAH wird in erster Linie aus vorhandenen Mitteln für die technische Hilfe der EIB im Rahmen bestehender EU-Programme (Fazilität "Connecting Europe", Programm "Horizont 2020" usw.) finanziert. Allerdings sind bis 2020 zusätzliche Finanzmittel in Höhe von maximal 20 Millionen Euro pro Jahr vorgesehen. In dieser Hinsicht enthält der Vorschlag keine weiteren Angaben oder Benchmarks zur Begründung dieser zusätzlichen Finanzmittel.

31. Im Vorschlag sind weder Rechtsform noch operative Struktur der EIAH näher beschrieben.

Artikel 5 Absatz 3 - Ausgaben der EIB

32. Das Risiko, dass Ausgaben der EIB nicht zurückgezahlt werden, wird bis zu einer Höhe von 160 Millionen Euro vollständig vom EFSI getragen. Diese Ausgaben werden nicht näher beschrieben und können sich durch die der EIB bei der Bereitstellung von Finanzmitteln zugunsten des EIF entstehenden Verwaltungsgebühren erhöhen. Da die Laufzeit des EFSI nicht begrenzt ist, ist der konsolidierte Gesamtbetrag der Verwaltungskosten des EFSI (einschließlich der EIAH) nicht bekannt und darüber hinaus nach oben nicht begrenzt.

Artikel 5 Absatz 4 - Kofinanzierung durch den ESIF

33. Die meisten der auf der Website des EFSI aktuell veröffentlichten Projekte kämen im Prinzip für eine Förderung im Rahmen bereits bestehender EU-Instrumente in Betracht. Die finanzielle Unterstützung desselben Projekts durch verschiedene Finanzierungsquellen unter verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen könnte dazu führen, dass die jeweils anwendbaren Vorschriften miteinander in Widerspruch geraten. Diese Fragen werden im Vorschlag nicht behandelt.

Artikel 7 Absatz 2 - Bereitstellung einer uneingeschränkten Garantie

34. Der Vorschlag sieht vor, dass die EU-Garantie dem EIF für die Durchführung von KMU-Finanzierungen und -Investitionen bereitgestellte Finanzmittel in vollem Umfang (bis zu einem Betrag von 2,5 Milliarden Euro) abdeckt, sofern die EIB den gleichen Betrag zusätzlich ohne EU-Garantie zur Verfügung stellt. In der Praxis wird für den Teil der EU-Garantie, der vom EIF verwaltet wird, die Hebelwirkung nicht vom EIF ausgehen, sondern lediglich von den beteiligten Finanzintermediären.

Artikel 8 - EU-Garantiefonds

35. Im Vorschlag ist weder geregelt, welche Rechtsform der Fonds annehmen wird, noch wie er funktionieren soll.

36. Der Garantiefonds soll einen Liquiditätspuffer bilden, der den Unionshaushalt gegen Verluste absichert, die der EFSI bei der Verfolgung seiner Ziele erleidet. Auf der Grundlage von Erfahrungen wurde ein Verhältnis von 50 % zwischen den Zahlungen aus dem EU-Haushalt und den Gesamtgarantieverpflichtungen angesetzt. Laut Vorschlag kann die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlassen, um das oben genannte Verhältnis um maximal 10 %, d. h. 800 Millionen Euro, anzupassen (Artikel 8 Absatz 6 und Artikel 17 Absatz 2).

37. Wenngleich sich dieses Verhältnis durch die Anpassung sowohl nach oben als auch nach unten verschieben könnte, enthält der Vorschlag keine Vorschrift hinsichtlich der

Rubriken des MFR und der Haushaltslinien, die von einer möglichen Erhöhung des Liquiditätspuffers betroffen wären, für den Fall, dass sich die Zahlung von 50 % der Garantieverpflichtungen als nicht ausreichend erweist. Dieser Aspekt sollte bei der ersten Bewertung der Angemessenheit der Mittelausstattung des Garantiefonds, welche die Kommission bis zum 31. Dezember 2018 vornehmen muss, berücksichtigt werden.

Artikel 10 - Rechnungslegung und Rechnungsführung

38. Die Kriterien für die Bewertung des Mehrwerts, der Mobilisierung von Mitteln des privaten Sektors sowie der geschätzten und der tatsächlichen Ergebnisse und Auswirkungen der EIB-Finanzierungen und -Investitionen in aggregierter Form, auf die in Absatz 2 Buchstabe b verwiesen wird, sollten angegeben werden.

39. Dem in Absatz 2 Buchstabe f erwähnten Jahresabschluss des EFSI sollte ein Prüfungsurteil eines unabhängigen externen Prüfers beigelegt sein.

40. Für die in den Absätzen 1 bis 3 erwähnte Rechnungslegung sollten Fälligkeitsdaten angegeben werden. Insbesondere sollten Fristen gesetzt werden, um es der Kommission zu ermöglichen, die einschlägigen Informationen in die Jahresrechnung einzubeziehen.

41. Der Stichtag für den in Absatz 6 vorgesehenen jährlichen Bericht über die Finanzlage des Garantiefonds sollte mit dem Stichtag für die Vorlage der vorläufigen Jahresrechnung oder mit dem Stichtag für den gemäß Artikel 142 der Haushaltsordnung vorzulegenden Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement (31. März) abgestimmt werden.

Artikel 12 - Bewertung und Überprüfung

42. Die vorgesehenen Bewertungen sollten von unabhängigen externen Dritten durchgeführt werden.

43. Es wäre sachdienlicher, die Berichterstattung über die EFSI-Projekte nach der Art der Unterprogramme auszurichten, um den Lebenszyklus der betroffenen Investitionen widerzuspiegeln.

Artikel 13 - Transparenz und Veröffentlichung von Informationen

44. Sollten die Modalitäten in einer zwischen der Kommission und der EIB geschlossenen Vereinbarung geregelt werden, wäre es ratsam, diese Vereinbarung zu veröffentlichen.

Artikel 20 - Übergangsbestimmung

45. Die EU-Garantie kann außerdem Projekte abdecken, die von der EIB und dem EIF außerhalb ihres üblichen Handlungsbereichs vor Inkrafttreten dieser Verordnung im Laufe des Jahres 2015 finanziert werden. In diesem Fall bewertet die Kommission, ob die Deckung dieser Maßnahmen durch die EU-Garantie möglich ist. Dies wäre eine Ausnahme von den Vorschriften, wonach Projekte von einem unabhängigen Investitionsausschuss ohne sektorspezifische oder geografische Vorgaben anhand der ihnen eigenen Vor- und Nachteile auf der Grundlage der vom Lenkungsrat festgelegten Investitionsgrundsätze und -leitlinien ausgewählt werden.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 12. März 2015 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

In dessen Abwesenheit

Igors LUDBORŽS

Mitglied des Hofes

ABKÜRZUNGEN UND VERWEISE

Abkürzung	Volltext	Referenzdokument/Website
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen	Siehe Vorschlag
EIB	Europäische Investitionsbank	www.eib.org
EIF	Europäischer Investitionsfonds	www.eif.org
EIAH	Europäische Plattform für Investitionsberatung	Siehe Artikel 2 des Vorschlags
EPEC	Europäisches ÖPP-Kompetenzzentrum	http://www.eib.org/epec/
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds	http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_de.htm
EU	Europäische Union	
Investitionsoffensive	Investitionsoffensive für Europa	COM(2014) 903 final vom 26. November 2014 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/an-investment-plan-for-europe_com_2014_903_de.pdf
LGTT	Kreditgarantieinstrument für Vorhaben im Bereich der transeuropäischen Verkehrsnetze	http://www.eib.org/about/documents/lgtt-fact-sheet.htm
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen	Verordnung (EU) Nr. 1311/2013 des Rates http://ec.europa.eu/budget/mff/index_de.htm
PBI	Projektanleiheninitiative Europa 2020	http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_de.htm
Vorschlag	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013	COM(2015) 10 final vom 13. Januar 2015 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/proposal_regulation_efs_de.pdf
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen	http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_de.htm
TEN-V	Transeuropäisches Verkehrsnetz	http://inea.ec.europa.eu/en/ten-t/ten-t.htm
Vertrag oder AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1425369741778&uri=C_ELEX:C2012/326/01