

Sonderbericht

Europäischer Fonds für strategische Investitionen: Damit der EFSI ein voller Erfolg wird, muss noch einiges unternommen werden

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-XI
Einleitung	01-11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	12-14
Bemerkungen	15-79
Die EIB-Gruppe genehmigte fast das erwartete Niveau an risikoreicheren EFSI-Finanzierungen	15-29
Mit der insgesamt genehmigten EFSI-Finanzierung in den ersten drei Jahren wurden die ursprünglich erwarteten Beträge erreicht	16-18
Der EFSI erhöhte das Niveau an risikoreicheren Finanzierungen der EIB weniger stark als erwartet	19-23
Die EIB hat noch Spielraum, den Einsatz risikoreicherer Finanzprodukte beim EFSI stärker zu fördern	24-29
Der EFSI hat die Finanzierung aus anderen, aus dem EU-Haushalt geförderten Finanzierungsinstrumenten teilweise ersetzt	30-37
Fast ein Drittel der im Rahmen des Finanzierungsfensters "Infrastruktur und Innovation" unterzeichneten Projekte hätte ohne Unterstützung des EFSI finanziert werden können, aber nicht zu so günstigen Bedingungen	38-47
Die Angaben zu den "mobilisierten Investitionen" und zum "Multiplikatoreffekt" sind übertrieben	48-64
Der EFSI erreicht verschiedene Sektoren, aber die geografische Verteilung ist nicht ausgewogen	65-79
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	80-88
Anhänge	
Anhang I — Gemeldete Daten zu EFSI-Operationen, Stand: 30. Juni 2018	
Anhang II — Produktkategorien der EIB-Gruppe	

**Anhang III — ESIF-Finanzierungsinstrumente für den Zeitraum
2014-2020**

**Anhang IV — Liste der Leistungs- und Überwachungsindikatoren
des EFSI**

**Anhang V — EFSI-Operationen mit NPBI-Beteiligung, Stand:
31. Dezember 2017**

Glossar

Antworten der Kommission und der EIB

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFISI) wurde 2015 im Rahmen der "Investitionsoffensive für Europa" errichtet, um die **Investitionslücke** zu schließen, die im Gefolge der 2008 ausgebrochenen Finanz- und Wirtschaftskrise entstanden war. Er wurde innerhalb der EIB eingerichtet und wird von einem Lenkungsrat geleitet, dem Vertreter der Kommission und der EIB angehören. Der EFISI wurde ursprünglich errichtet, um über eine Garantie in Höhe von 16 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt und eigene Mittel der EIB in Höhe von 5 Milliarden Euro Finanzierungen der EIB-Gruppe von rund 61 Milliarden Euro zu ermöglichen und dadurch bis Juli 2018 zusätzliche strategische Investitionen von 315 Milliarden Euro für Infrastruktur und KMU zu mobilisieren, die sich auf die meisten Politikbereiche der EU und alle Mitgliedstaaten erstrecken.

II Das **Prüfungsziel** bestand darin zu beurteilen, ob der EFISI ein wirksames Instrument war, um Finanzmittel zur Unterstützung zusätzlicher Investitionen in der gesamten EU zu beschaffen. Ausgehend von einer Risikobewertung prüfte der Hof, ob

- a) die EIB bis Juli 2018 das erwartete Niveau risikoreicherer Finanzierungen erreicht hatte;
- b) der EFISI andere Finanzierungsvorhaben der EIB oder der EU ersetzt hatte;
- c) die Investitionsprojekte im EFISI-Umsetzungszeitraum mit anderen öffentlichen oder privaten Mitteln hätten finanziert werden können;
- d) die gemeldeten Schätzungen zu den vom EFISI mobilisierten Investitionen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Realwirtschaft realistisch waren;
- e) das EFISI-Investitionsportfolio im Hinblick auf relevante Politikbereiche der EU und die geografische Verteilung hinreichend ausgewogen war.

III Die Prüfung des Hofes deckte die EFISI-Operationen von der Einrichtung des Fonds im Jahr 2015 bis Juli 2018 ab. Im Rahmen seiner **Prüfungstätigkeit** sah der Hof Berichte über die Leistung des EFISI durch, die zum Zeitpunkt der Prüfung veröffentlicht waren, analysierte das Portfolio der Operationen des EFISI, überprüfte eine Stichprobe von Operationen und befragte Vertreter der Kommission und der EIB-Gruppe, EFISI-Partner und Experten in Gesprächen oder im Wege von Umfragen.

IV Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass sich der EFISI als wirksames Instrument erwiesen hat, um Finanzmittel zur Unterstützung erheblicher zusätzlicher

Investitionen in der EU zu beschaffen. Bei den gemeldeten Schätzungen zu den mobilisierten Investitionen bleibt jedoch unberücksichtigt, dass einige EFSI-Operationen an die Stelle anderer EIB-Operationen und EU-Finanzierungsinstrumente traten oder dass ein Teil der EFSI-Unterstützung für Projekte bereitgestellt wurde, die auch aus anderen Quellen hätten finanziert werden können, wenn auch zu anderen Bedingungen. Außerdem sind Maßnahmen erforderlich, um die geografische Verteilung der vom EFSI geförderten Investitionen zu verbessern.

V Der Hof stellte fest, dass es der EIB-Gruppe bis 30. Juni 2018 gelungen war, EFSI-Finanzoperationen von mehr als 59 Milliarden Euro zu genehmigen. Darüber hinaus beliefen sich die von der EIB-Gruppe genehmigten Finanzierungen mit Stand zum 17. Juli 2018 auf 65,5 Milliarden Euro. Zu diesem Ergebnis trugen mehrere Faktoren bei, darunter die Errichtung des EFSI in Form einer der EIB gewährten Haushaltsgarantie, die der Bank operative Flexibilität verleiht, die Festlegung nur weniger Ziele oder Beschränkungen für das EFSI-Investitionsportfolio, die Einführung gestraffter Governancestrukturen und die Stärkung der Zusammenarbeit mit den nationalen Förderbanken oder -instituten.

VI Mithilfe der EFSI-Unterstützung konnte die EIB das Volumen ihrer risikoreicheren Finanzierungsvorhaben im Vergleich zu 2014 vervierfachen. Allerdings war der Wert der von der EIB tatsächlich unterzeichneten EFSI-bezogenen risikoreicheren Finanzoperationen niedriger als geplant. Die EIB tätigte risikoreichere Finanzierungen, indem sie klassische vorrangige Projektdarlehen mit längeren Laufzeiten anbot, unbesicherte Positionen übernahm, während alle oder die meisten anderen Kreditgeber abgesichert waren, und mit risikoreicheren Partnern zusammenarbeitete. Andere verfügbare mit höherem Risiko verbundene Finanzprodukte setzte sie dagegen relativ wenig ein.

VII Der EFSI ersetzte außerdem teilweise eine Finanzierung aus anderen zentral verwalteten EU-Finanzierungsinstrumenten, insbesondere in den Bereichen Verkehr und Energie. Außerdem zeigte sich bei der Prüfung des Hofes, dass die Kommission und die EIB potenzielle künftige Überschneidungen zwischen den Operationen im Rahmen des EFSI-Finanzierungsfensters "Infrastruktur und Innovation" und den Finanzierungsinstrumenten der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds berücksichtigen sollten.

VIII Die Tatsache, dass eine EFSI-Operation als Zusätzlichkeit bewirkend im Sinne der Definition der EFSI-Verordnung bewertet und als risikoreicher als eine normale EIB-Operation eingestuft wurde, bedeutete nicht notwendigerweise, dass das Projekt nicht aus anderen Quellen hätte finanziert werden können. Die Umfragen des Hofes zeigten,

dass fast ein Drittel der im Rahmen des Finanzierungsfensters "Infrastruktur und Innovation" finanzierten Projekte auch ohne die Unterstützung durch den EFSI durchgeführt worden wäre. Projektträger bevorzugten in der Regel die EFSI-Finanzierung, da sie entweder günstiger war oder einen längeren Rückzahlungszeitraum vorsah. Der Hof ermittelte eine Reihe von Fällen, in denen die EFSI-Projekte aus privaten und anderen öffentlichen Quellen oder als normales Vorhaben der EIB hätten finanziert werden können, wenn auch unter anderen Bedingungen.

IX Bedingt durch die zur Schätzung der mobilisierten Investitionen herangezogene Methodik wurde das Ausmaß, in dem die EFSI-Unterstützung tatsächlich zusätzliche Investitionen in der Realwirtschaft anstieß, in einigen Fällen übertrieben dargestellt. Das Fehlen vergleichbarer Leistungs- und Überwachungsindikatoren für alle EU-Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien verringert die Transparenz und die Fähigkeit zur Bewertung der Ergebnisse.

X Ende 2017 bewegte sich das EFSI-Portfolio im Rahmen der festgelegten indikativen Grenzen für Investitionen in spezifischen Politikbereichen. Die **geografische Verteilung** der vom EFSI unterzeichneten Finanzierungsvorhaben war indes nicht hinreichend ausgewogen. Die Vorhaben konzentrierten sich schließlich zum größten Teil auf einige der größeren EU-15-Mitgliedstaaten. Die Länder, in denen die meisten EFSI-Operationen durchgeführt wurden, waren diejenigen mit den am besten entwickelten und aktivsten nationalen Förderbanken und -instituten. Dies deutet darauf hin, dass Bedarf besteht, den weniger gut entwickelten nationalen Förderbanken und -instituten Unterstützung einschließlich technischer Hilfe bereitzustellen.

XI Ausgehend von diesen Bemerkungen spricht der Hof die folgenden Empfehlungen aus:

- a) Der gerechtfertigte Einsatz risikoreicherer EIB-Produkte im Rahmen des EFSI sollte gefördert werden.
- b) Die Komplementarität zwischen EU-Finanzierungsinstrumenten und EU-Haushaltsgarantien sollte unterstützt werden.
- c) Die Bewertung, ob potenzielle EFSI-Projekte aus anderen Quellen hätten finanziert werden können, sollte verbessert werden.
- d) Die mobilisierten Investitionen sollten besser geschätzt werden.
- e) Die geografische Verteilung der vom EFSI unterstützten Investitionen sollte verbessert werden.

Einleitung

01 Im November 2014 stellten die gerade neu angetretene Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank-Gruppe ("EIB-Gruppe") gemeinsam die Investitionsoffensive für Europa (auch "Juncker-Plan" genannt) vor¹. Die Investitionsoffensive wurde als Reaktion auf den Rückgang der Investitionen in Europa infolge der im Jahr 2008 ausgebrochenen Finanz- und Wirtschaftskrise ins Leben gerufen. Gleichzeitig erkannte die Kommission die haushaltspolitischen Beschränkungen der Mitgliedstaaten und die begrenzte Flexibilität der bestehenden EU-Ausgabenprogramme an. Schätzungen der Kommission zufolge belief sich die Investitionslücke gegenüber dem "nachhaltigen" Investitionsniveau in der EU auf 230 bis 370 Milliarden Euro pro Jahr².

02 Die Investitionsoffensive verfolgt das übergeordnete Ziel, die Investitionstätigkeit zu stärken und Investitionshemmnisse in der EU zu beseitigen. Sie umfasst drei sich gegenseitig stützende Säulen: i) den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), der Finanzmittel für Investitionen bereitstellt; ii) die Europäische Plattform für Investitionsberatung, über die Projektträger technische Hilfe erhalten, und das Europäische Investitionsvorhabenportal, das stärkere Sichtbarkeit und einen Informationsaustausch über Projekte mit Finanzierungsbedarf ermöglicht; iii) regulatorische und strukturelle Reformen zur Beseitigung von Investitionshemmnissen.

03 Der EFSI ist keine von der EIB getrennte juristische Person, hat aber eine eigene Governancestruktur. Diese umfasst einen Lenkungsrat, dem drei Vertreter der Kommission und ein Vertreter der EIB angehören und in dem Beschlüsse einvernehmlich gefasst werden, einen Investitionsausschuss und einen geschäftsführenden Direktor. Die Errichtung der Governancestruktur wurde im Januar 2016 mit der Ernennung der Mitglieder des Investitionsausschusses abgeschlossen. In der Zwischenzeit erteilte die Kommission ihre Zustimmung zum Einsatz der EU-Garantie. EFSI-Operationen müssen außerdem von den Leitungsgremien der EIB und des EIF nach Maßgabe derselben Politik, Vorschriften und Verfahren genehmigt werden wie nicht unter den EFSI fallende Operationen.

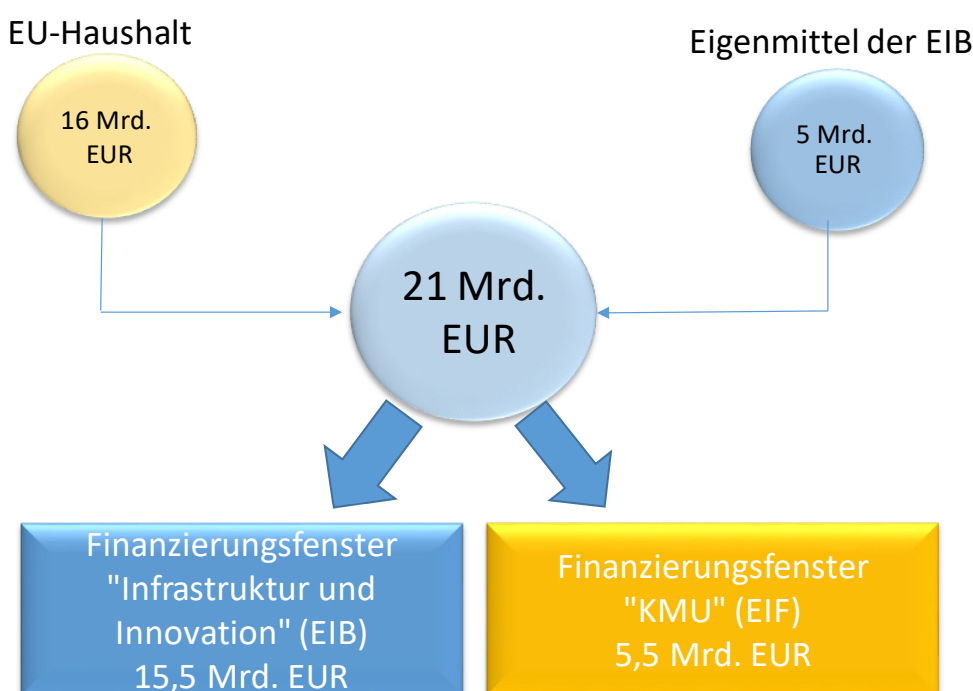
04 Der EFSI wurde ins Leben gerufen, um in den drei Jahren bis Juli 2018 315 Milliarden Euro an neuen Investitionen für die Realwirtschaft zu mobilisieren – mit dem Ziel, (strategische) Investitionen in vielen verschiedenen Politikbereichen der EU

¹ COM(2014) 903 final vom 16.11.2014.

² https://ec.europa.eu/commission/publications/why-eu-needs-investment-plan_en.

(Verkehr und Energie, Bildung, Forschung und Innovation usw.) zu finanzieren und kleinen Unternehmen den Zugang zu Finanzmitteln zu erleichtern³. Dies sollte unter Einsatz einer Risikoübernahmekapazität von 21 Milliarden Euro erreicht werden, die sich aus einer Garantie in Höhe von 16 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt und 5 Milliarden Euro aus eigenen Mitteln der EIB zusammensetzte, um es der EIB-Gruppe zu ermöglichen, zusätzliche Finanzmittel bereitzustellen (**Abbildung 1**), die ursprünglich auf 61 Milliarden Euro geschätzt wurden⁴.

Abbildung 1 – Struktur des EFSI nach Anpassung im Juli 2016



Quelle: EIB, Bericht 2017 an das Europäische Parlament und den Rat über die Finanzierungs- und Investitionsvorhaben der EIB-Gruppe im Rahmen des EFSI.

05 Die Investitionsvorhaben des EFSI sind in zwei thematische Bereiche oder "Finanzierungsfenster" aufgeteilt: i) das Finanzierungsfenster "Infrastruktur und Innovation" (IuI-Fenster), das von der EIB verwaltet wird und Finanzmittel für strategische Projekte bereitstellen soll, und ii) das KMU-Fenster, das vom EIF verwaltet wird und KMU und Unternehmen mit mittelgroßer Marktkapitalisierung (Unternehmen mit bis zu 3 000 Mitarbeitern, auch "Midcap-Unternehmen")

³ Artikel 3 der Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1) ("EFSI-Verordnung").

⁴ Erwägungsgrund 31 der EFSI-Verordnung; Operativer Gesamtplan der EIB-Gruppe 2015-2017, Vorwort und S. 14, und Operativer Gesamtplan der EIB-Gruppe 2016-2018, S. 10.

unterstützen soll. In jedem dieser beiden Fenster werden Fremdkapital- und Eigenkapitaloperationen durchgeführt⁵.

06 Die EFSI-Unterstützung ist nicht spezifisch für bestimmte Sektoren oder geografische Regionen vorgesehen, sondern wird von der Nachfrage bestimmt. Trotzdem legte der Lenkungsausschuss des EFSI ein indikatives geografisches Diversifizierungs- und Konzentrationslimit für das Iul-Fenster fest. Demnach sollte der Investitionsanteil in drei beliebigen Mitgliedstaaten insgesamt (gemessen an den genehmigten und unterzeichneten Darlehens-/Investitionsbeträgen) bis zum Ende des Investitionszeitraums (Ende 2020 für Genehmigungen und Ende 2022 für Unterzeichnungen) 45 % des EFSI-Gesamtportfolios nicht übersteigen⁶. Für das KMU-Fenster gibt es keine Konzentrationslimits.

07 Die Kommission erkannte auch an, dass eine wirksame Beteiligung der nationalen Förderbanken und -institute (NPBI) notwendig ist, um die Auswirkungen der Investitionsoffensive für Europa und des EFSI auf Investitionen, Wachstum und Beschäftigung zu steigern. Bis Juli 2015 hatten sich acht NPBI verpflichtet, eine Kofinanzierung für Projekte und Investitionsplattformen im Volumen von insgesamt bis zu 34 Milliarden Euro bereitzustellen⁷. Die EFSI-Verordnung sieht verschiedene Möglichkeiten vor, wie NPBI zum EFSI beitragen können, darunter auch die Beteiligung an Investitionsplattformen oder einzelnen EFSI-Vorhaben als Kofinanzierer.

08 Gemäß der EFSI-Verordnung sollte die EU-Garantie zur Förderung von Vorhaben gewährt werden, die unter anderem "Zusätzlichkeit" bewirken⁸. Demnach ist die EFSI-Finanzierung grundsätzlich für Geschäfte bestimmt, durch die Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen ausgeglichen werden sollen und die in dem Zeitraum, in dem die EU-Garantie eingesetzt werden kann⁹, durch die EIB, den EIF oder

⁵ Fremdkapitaloperationen umfassen hauptsächlich Standarddarlehen, Garantien und Rückgarantien.

Eigenkapitaloperationen umfassen direkte und indirekte Eigenkapitalbeteiligungen oder Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen und nachrangige Darlehen.

⁶ "EFSI Strategic Orientation" vom 15. Dezember 2015 (http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf).

⁷ COM(2015) 361 final vom 22.7.2015.

⁸ Artikel 5 der EFSI-Verordnung.

⁹ Der ursprüngliche Investitionszeitraum, in dem die EU-Garantie zur Förderung von Finanzierungen und Investitionen im Rahmen der EFSI-Verordnung gewährt werden kann, läuft bis zum 5. Juli 2019 für Genehmigungen und bis zum 30. Juni 2020 für

im Rahmen bestehender EU-Finanzinstrumente ohne eine EFSI-Förderung nicht oder nicht im gleichen Ausmaß hätten durchgeführt werden können.

09 Der EFSI sollte außerdem "die laufenden EU-Programme und die angestammten Tätigkeiten der EIB ergänzen und erweitern"¹⁰ und zur Erreichung der politischen Ziele der Union, wie den in der COSME-Verordnung, der Verordnung über Horizont 2020 und der CEF-Verordnung festgelegten politischen Zielen, beitragen¹¹. Als der EFSI ins Leben gerufen wurde, war bereits ein größerer Anteil des EU-Haushalts unter dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014-2020 für Finanzierungsinstrumente vorgesehen. **Abbildung 2** zeigt, dass die Kommission bereits zentral verwaltete Finanzierungsinstrumente unter sieben EU-Programmen eingerichtet hatte, die verschiedene Politikbereiche abdeckten. Die ursprüngliche Dotierung bzw. "Finanzausstattung" belief sich dabei auf rund 7,4 Milliarden Euro. Darüber hinaus wird für die Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) im Zeitraum 2014-2020 ein Betrag von 20,2 Milliarden Euro erwartet¹², fast doppelt so viel wie im vorangegangenen Zeitraum.

Unterzeichnungen. Er wurde bis zum 31. Dezember 2020 für Genehmigungen und bis zum 31. Dezember 2022 für Unterzeichnungen verlängert.

¹⁰ Erwägungsgrund 8 der EFSI-Verordnung.

¹¹ Erwägungsgrund 13 der EFSI-Verordnung.

¹² Offene Datenplattform (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>), Stand: 22.5.2017.

Abbildung 2 – Überblick über die aus dem EU-Haushalt und dem EFSI geförderten Finanzierungsinstrumente (ursprünglich zugewiesene Mittel bei Einrichtung)

	Finanzierungsinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung <i>(Zuweisung aus dem EU-Haushalt: 7,4 Milliarden Euro)</i>	EFSI <i>(Zuweisung aus dem EU-Haushalt: 16 Milliarden Euro) im Juli 2016 angepasst</i>	ESI-Fonds <i>(Zuweisung aus dem EU-Haushalt: 20,2 Milliarden Euro)</i>	
Infrastruktur (Verkehr, Energie und Telekommunikation)	Fazilität "Connecting Europe" (CEF) Risikoteilungs- und Eigenkapitalinstrument – bis zu 2,6 Milliarden Euro	Finanzierungsfenster "Infrastruktur und Innovation" Fremdkapital - EU-Garantie von 10,5 Milliarden Euro, Eigenkapital - Garantie von 2,5 Milliarden Euro	Finanzierungsinstrumente der Mitgliedstaaten im Rahmen der operationellen Programme für 2014-2020 +/- 20 Milliarden Euro	
	Instrument für private Finanzierungen im Bereich Energieeffizienz (PF4EE) und Finanzierungsfazilität für Naturkapital (NCFE) Garantie - 140 Millionen Euro			
Forschung, Entwicklung und Innovation	Horizont 2020 (InnovFin) Eigenkapital- und Risikoteilungsinstrument - 2,6 Milliarden Euro	Finanzierungsfenster "KMU" (KMU und kleine Midcap-Unternehmen) Eigen- und Fremdkapital - Garantie in Höhe von 3,0 Milliarden Euro	davon Garantie für KMU-Initiative – Beitrag der ESI-Fonds 1 160 Millionen Euro, COSME- und InnovFin-Anteil 32 Millionen Euro	
Wachstum, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt	Wettbewerbsfähigkeit und KMU (COSME) Eigen- und Fremdkapital - 1,4 Milliarden Euro			Kreatives Europa Garantiefazilität - 121 Millionen Euro
	Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) Garantien für Kleinunternehmen - 112 Millionen Euro			Erasmus+ Garantiefazilität - 0,5 Milliarden Euro

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Entwurfs des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2019 (Arbeitsunterlage Teil X).

10 Ende 2017 genehmigten das Europäische Parlament und der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission die Verlängerung des EFSI bis 2020 ("EFSI 2.0") und eine Erhöhung der Risikoübernahmekapazität auf 33,5 Milliarden Euro, nämlich 26 Milliarden Euro aus der EU-Garantie und 7,5 Milliarden Euro aus eigenen Mitteln der EIB¹³. Durch diese Aufstockung sollen bis Ende 2020 öffentliche und private Investitionen in Höhe von 500 Milliarden Euro mobilisiert werden.

11 Im Juni 2018 schlug die Kommission als Teil des Vorschlagspakets für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen ein integriertes Investitionsmodell namens "InvestEU" vor. Dadurch sollen im Zeitraum 2021-2027 EU-Investitionsprioritäten unterstützt und Synergien zwischen verschiedenen EU-Finanzierungsinstrumenten

¹³ Verordnung (EU) 2017/2396 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 34) ("EFSI-2.0-Verordnung").

verstärkt werden¹⁴. Mit dem Vorschlag soll auf den Erfahrungen mit dem EFSI und den Finanzierungsinstrumenten im Sinne der Haushaltsordnung aufgebaut werden; außerdem sollen über eine EU-Haushaltsgarantie von weiteren 38 Milliarden Euro Investitionen in Höhe von zusätzlichen geschätzten 650 Milliarden Euro mobilisiert werden. Auf diese Weise könnte ein umfassendes Investitionsprogramm fortgesetzt werden, das mit dem EFSI begonnen wurde. Laut der Kommission wird das Programm "InvestEU" marktgesteuert sein und sich auf vier zentrale Politikbereiche konzentrieren: i) nachhaltige Infrastruktur, ii) Forschung, Innovation und Digitalisierung, iii) KMU und kleine Unternehmen mit mittelgroßer Marktkapitalisierung und iv) soziale Investitionen und Kompetenzen.

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms "InvestEU" (COM(2018) 439 final vom 6.6.2018).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

12 Prüfungsziel war es zu beurteilen, ob der EFSI ein wirksames Instrument ist, um Finanzmittel zur Unterstützung von Investitionen in der EU zu beschaffen. Der Hof untersuchte, ob

- a) die EIB bis Juli 2018 das erwartete Niveau risikoreicherer Finanzierungen erreicht hatte;
- b) der EFSI andere Finanzierungsvorhaben der EIB oder der EU ersetzt hatte;
- c) die Investitionsprojekte im EFSI-Umsetzungszeitraum mit anderen öffentlichen oder privaten Mitteln hätten finanziert werden können;
- d) die gemeldeten Schätzungen zu den vom EFSI mobilisierten Investitionen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Realwirtschaft realistisch waren;
- e) das EFSI-Investitionsportfolio im Hinblick auf relevante Bereiche der EU und die geografische Verteilung hinreichend ausgewogen war.

13 Außerdem nahm der Hof den Vorschlag der Kommission zur Kenntnis, das Programm "InvestEU" ins Leben zu rufen, und führte eine Vorab-Analyse durch.

14 Diese Prüfung deckte die EFSI-Operationen von der Einrichtung des Fonds im Jahr 2015 bis Juli 2018 ab. Der Hof konzentrierte sich vorrangig auf das Iul-Fenster, auf das fast drei Viertel des Betrags der EFSI-Garantie entfallen. Das KMU-Fenster wurde bereits teilweise im Rahmen eines seiner früheren Sonderberichte abgedeckt¹⁵. Die Prüfungstätigkeit umfasste

- a) die Durchsicht von verschiedenen Evaluierungen der Kommission und der EIB (einschließlich der im Juni 2018 von der EIB durchgeführten Evaluierung des EFSI¹⁶), EIF-Evaluierungen, offiziellen Unterlagen, operativen Berichte usw. über den EFSI und bestehende Finanzierungsinstrumente sowie von Analysen und Veröffentlichungen Dritter;

¹⁵ Sonderbericht Nr. 20/2017 "EU-finanzierte Darlehensgarantieinstrumente: positive Ergebnisse, aber gezieltere Auswahl der Empfänger und Abstimmung mit nationalen Programmen erforderlich" (<http://eca.europa.eu>).

¹⁶ Evaluierung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen, EIB (Evaluierung der Operationen), Juni 2018.

- b) eine Portfolioanalyse der bis zum 31. Dezember 2017 unterzeichneten EFSI-Operationen und eine eingehende Überprüfung von 15 Operationen im Rahmen des Iul-Fensters, die aus den bis zum 31. Dezember 2016 unterzeichneten 124 Operationen im Rahmen des Iul-Fensters ausgewählt wurden (unter Abdeckung der Prüfungs-, Genehmigungs-, Berichts- und Überwachungsunterlagen der EIB);
- c) Gespräche mit Vertretern der Kommission, der EIB und des EIF, mit ausgewählten Projektträgern des Iul-Fensters und Vertretern von NPBI der Mitgliedstaaten, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und anderen relevanten Akteuren;
- d) Umfragen bei den direkten Partnern des Iul-Fensters der EIB (Projektträger, Investoren und Finanzintermediäre) und den NPBI;
- e) Beratungen mit Experten über die verschiedenen Aspekte dieser Prüfung.

Bemerkungen

Die EIB-Gruppe genehmigte fast das erwartete Niveau an risikoreicheren EFSI-Finanzierungen

15 Die EIB ging davon aus, bis Juli 2018 vom EFSI geförderte Finanzierungen in Höhe von 61 Milliarden Euro zu genehmigen, um die angestrebten mobilisierten Investitionen von 315 Milliarden Euro zu erreichen. Das EFSI-Portfolio sollte insgesamt ein höheres Risikoprofil aufweisen als das Investitionsportfolio, das von der EIB im Rahmen ihrer üblichen Investitionspolitik vor Inkrafttreten der EFSI-Verordnung gefördert wurde. Vom EFSI geförderte Vorhaben sollten in der Regel ebenfalls ein höheres Risikoprofil aufweisen als Vorhaben, die im Rahmen üblicher Geschäfte der EIB gefördert werden¹⁷.

Mit der insgesamt genehmigten EFSI-Finanzierung in den ersten drei Jahren wurden die ursprünglich erwarteten Beträge erreicht

16 Zum 30. Juni 2018 belief sich die insgesamt genehmigte EFSI-Finanzierung auf 59,3 Milliarden Euro, was fast dem erwarteten Niveau entsprach. Bis 17. Juli 2018 hatte die EIB Finanzierungen in Höhe von 65,5 Milliarden Euro genehmigt, womit sie das indikative aufzubringende Finanzvolumen übertraf. Der insgesamt für die beiden Finanzierungsfenster unterzeichnete EFSI-Finanzierungsbetrag belief sich zum 30. Juni 2018 auf 42,9 Milliarden Euro. Die EIB hatte 312 Operationen im Wert von 30,5 Milliarden Euro im Rahmen des IuI-Fensters des EFSI und 384 Operationen im Wert von 12,4 Milliarden Euro im Rahmen des KMU-Fensters unterzeichnet. In **Anhang I** sind die zum 30. Juni 2018 gemeldeten EFSI-Daten zusammengefasst.

17 Zu diesem Ergebnis haben mehrere Faktoren beigetragen:

- a) Da die Einrichtung des EFSI außerhalb der Haushaltsordnung erfolgte, war sie innerhalb eines kurzen Zeitraums ohne Ex-ante-Bewertung oder Folgenabschätzung möglich.
- b) Die inhärente Flexibilität des EFSI im Hinblick auf die Finanzierung vieler verschiedener Projekte mithilfe vieler unterschiedlicher Finanzprodukte bei geringen sektoralen oder geografischen Einschränkungen ermöglichte eine große

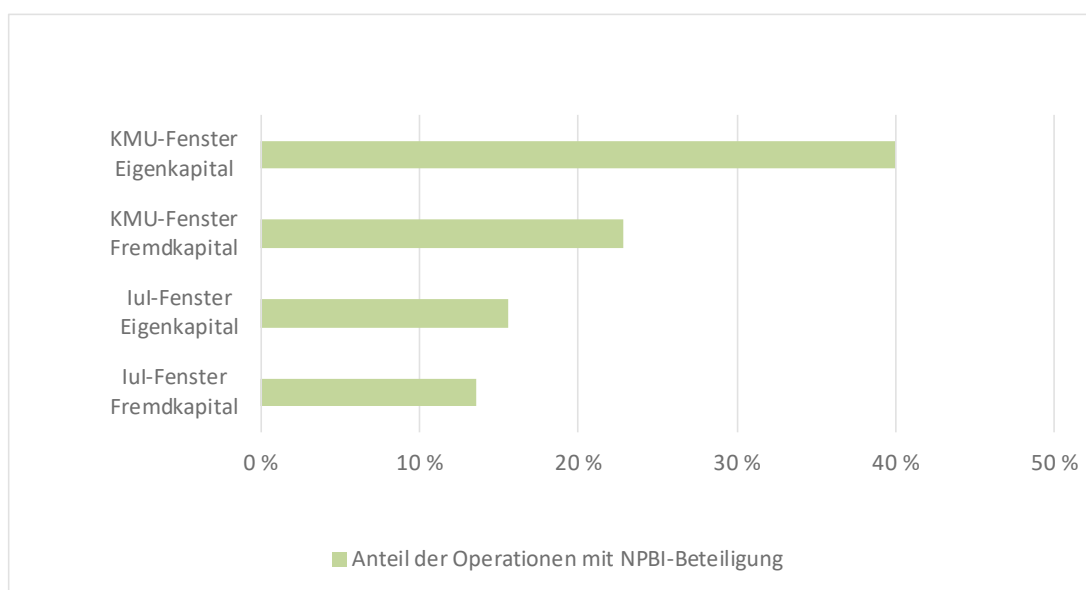
¹⁷ Artikel 5 Absatz 1 und Anhang II Abschnitt 2 der EFSI-Verordnung.

Anzahl und ein großes Volumen an potenziellen Finanzierungsoperationen (siehe **Anhang II**). Insbesondere unterliegen mit den eigenen Mitteln der EIB finanzierte Maßnahmen keiner beihilferechtlichen Prüfung. Damit verläuft der EFSI-Genehmigungsprozess rascher und flexibler als der Genehmigungsprozess der EU-Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung.

- c) Aufgrund der straffen Governancestrukturen konnte die EIB neue Operationen, insbesondere solche, die bereits den Prüfungs- und Genehmigungsprozess der EIB durchlaufen hatten, schnell in das EFSI-Portfolio integrieren.

18 Zudem wurde in der EFSI-Verordnung – anders als bei den anderen EU-Finanzierungsinstrumenten – anerkannt, welche wichtige Rolle die nationalen Förderbanken und -institute (NPBI) bei der Umsetzung des EFSI spielen können, indem sie Vorhaben ermitteln und entwickeln und potenzielle Investoren gewinnen¹⁸. In der folgenden **Abbildung 3** ist der Anteil der NPBI-Vorhaben an den verschiedenen Unterfinanzierungsfenstern des EFSI dargestellt. Die Zusammenarbeit zwischen der EIB und den NPBI wurde durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen und kooperativen Investitionsplattformen gestärkt. Die vom Hof durchgeführte Umfrage bei den NPBI und weitere Befragungen ergaben, dass die Mehrzahl der NPBI die verstärkte Zusammenarbeit mit der EIB-Gruppe schätzt.

Abbildung 3 – Anteil der EFSI-Operationen mit NPBI-Beteiligung (gemessen an der relativen Zahl der Vorhaben), Stand: 30. Juni 2018



Quelle: Operative Berichte des Iul-Fensters und des KMU-Fensters des EFSI vom 30. Juni 2018.

¹⁸ Erwägungsgrund 34 der EFSI-Verordnung.

Der EFSI erhöhte das Niveau an risikoreicheren Finanzierungen der EIB weniger stark als erwartet

19 Die EIB bezeichnet ihre mit höherem Risiko verbundenen Finanzierungsvorhaben als Sonderaktivitäten (**Kasten 1**), und diese werden in Artikel 5 der EFSI-Verordnung im Zusammenhang mit der Definition der Zusätzlichkeit von EFSI-Operationen erwähnt.

Kasten 1

Sonderaktivitäten und EFSI

Die mit Sonderaktivitäten verbundenen Risiken sind höher als die normalerweise von der EIB eingegangenen Risiken. Sie werden wie folgt definiert:

- Fremdkapitalfinanzierungen mit einem Risikoprofil von D- oder schlechter (d. h. mit einem erwarteten Verlust von über 2 %);
- alle eigenkapital- und eigenkapitalähnlichen Operationen (z. B. Infrastrukturfonds und andere Fondsbeteiligungen, Risikokapital-Tätigkeiten, Eigenkapitaloperationen und andere Operationen mit einem gleichwertigen Risikoprofil).

Alle EIF-Operationen im Rahmen des KMU-Fensters werden als dem Risikoprofil von EIB-Sonderaktivitäten gleichwertig erachtet. Dies liegt daran, dass Investitionen in KMU als unter dem "Investment Grade" liegend eingestuft werden (d. h., es wird ein Verlust von über 2 % erwartet).

Die Sonderaktivitäten der EIB lassen sich in drei Kategorien einteilen: i) Operationen auf eigenes Risiko der EIB, ii) Operationen im Rahmen des Iul-Fensters des EFSI, iii) andere Operationen als EFSI-Vorhaben, bei denen die EIB das zugrunde liegende Risiko mit Dritten teilt, insbesondere auf der Grundlage von Vereinbarungen mit der Kommission mit dem EU-Haushalt, z. B. InnovFin, CEF oder ähnliche EU-Programme.

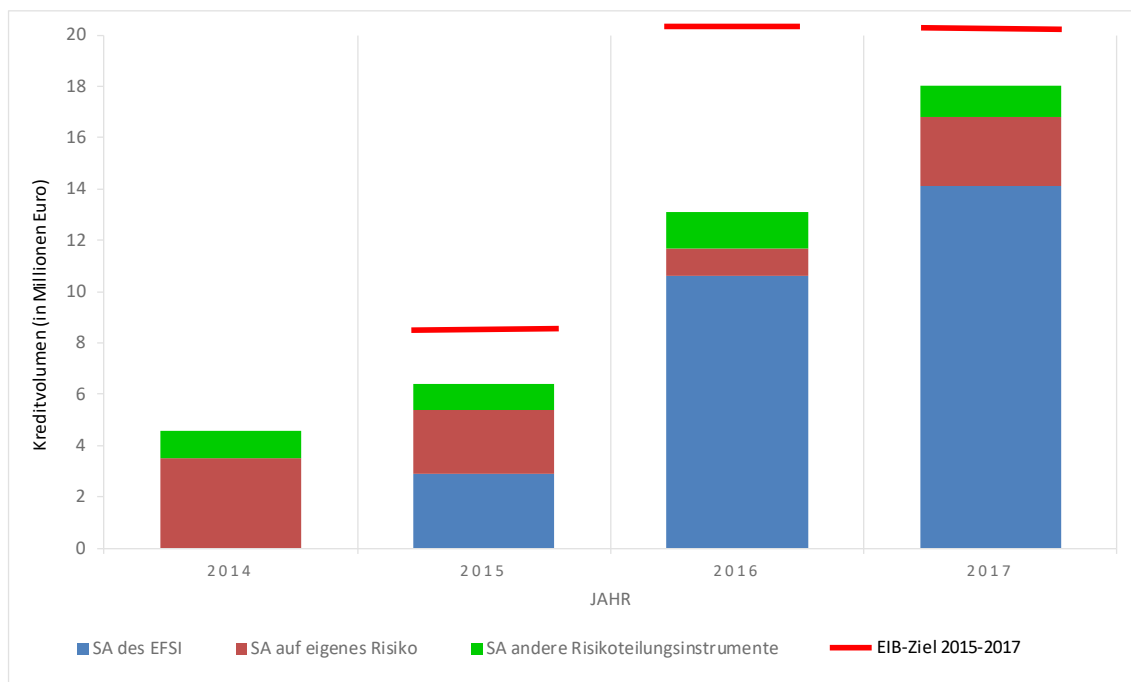
20 Der Hof prüfte, ob die risikoreicheren Kreditvergabetätigkeiten der EIB durch den EFSI zunahmen, und verglich das Risikoprofil des EFSI-Portfolios mit dem Nicht-EFSI-Portfolio der EIB.

21 Die EIB war ursprünglich davon ausgegangen, dass sich das Niveau ihrer Sonderaktivitäten mit der Einrichtung des EFSI vom Ausgangsniveau von 2014 von 4,5 Milliarden Euro (oder rund 6 % aller Unterzeichnungen) auf insgesamt 8,6 Milliarden Euro im Jahr 2015 (12 %) und bis zu 21 Milliarden Euro (30 %) in den Jahren 2016 und 2017 erhöhen würde¹⁹. In **Abbildung 4** werden die tatsächlichen und

¹⁹ Operativer Gesamtplan der EIB 2015-2017, Vorwort, S. 15 und 16. Die gemäß dem Operativen Gesamtplan der EIB angestrebten Unterzeichnungsvolumina haben eine obere und untere Flexibilitätsgrenze von 10 %.

geplanten Werte der Sonderaktivitäten der EIB im Zeitraum 2014-2017 verglichen, aufgliedert nach ihrer Kategorie.

Abbildung 4 – Unterzeichnungen für Sonderaktivitäten der EIB für den Zeitraum 2014-2017



Anmerkung: Die gemäß dem Operativen Gesamtplan angestrebten Unterzeichnungsvolumina haben eine obere/untere Flexibilitätsgrenze von 10 %.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage einer Analyse von Daten aus verschiedenen Finanzberichten und Operativen Gesamtplänen der EIB für den Zeitraum 2014-2017.

22 Das Volumen der unterzeichneten Sonderaktivitäten der EIB stieg von 4,5 Milliarden Euro im Jahr 2014 auf 18 Milliarden Euro im Jahr 2017. Trotz dieser Vervierfachung blieben die Unterzeichnungen für Sonderaktivitäten im Zeitraum 2015-2017 nach Berechnungen des Hofes insgesamt gegenüber dem geplanten Niveau um rund 13 Milliarden Euro (26 % des Gesamtziels von 50,6 Milliarden Euro) zurück²⁰. Darunter fielen rund 7 Milliarden Euro an Sonderaktivitäten des EFSI, 1,5 Milliarden Euro an auf eigenes Risiko der EIB durchgeführten Sonderaktivitäten und 4,5 Milliarden Euro an Sonderaktivitäten im Rahmen anderer Mandate mit Risikoteilung.

²⁰ Berechnung des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage der gemeldeten Niveaus der gesamten Unterzeichnungen und der Unterzeichnungen für Sonderaktivitäten in den Finanzberichten der EIB für die Jahre 2015, 2016 und 2017.

23 Im Hinblick auf das Risikoprofil des EFSI-Portfolios von Operationen entfielen zum 30. Juni 2018 insgesamt 98,5 % des EFSI-Portfolios auf Operationen der Kategorie Sonderaktivitäten²¹. Die Analyse des Hofes bestätigte, dass das aggregierte Risikoprofil des EFSI höher war als das Risikoprofil des EFSI-fremden Portfolios der EIB.

Die EIB hat noch Spielraum, den Einsatz risikoreicherer Finanzprodukte beim EFSI stärker zu fördern

24 Gemäß den Investitionsleitlinien des EFSI kann dieser über viele verschiedene Produkte zur direkten oder indirekten Finanzierung neuer Operationen eingesetzt werden²². Die operative Strategie des EFSI nennt außerdem weitere Einzelheiten zu den einzelnen Produkten, die die EIB-Gruppe zur Verwendung des EFSI einsetzen kann²³. Dazu gehören vorrangige und nachrangige Darlehen, Risikoteilungsinstrumente, Kapitalmarktinstrumente, (z. B. hybride Unternehmensanleihen), Eigenkapitalbeteiligungen oder Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen. Darüber hinaus ist in den Vorschriften für Geschäfte mit Investitionsplattformen und NPBI²⁴ Nachrangigkeit als eines der Hauptprinzipien für EFSI-Operationen mit NPBI genannt (d. h., die EFSI-Unterstützung sollte, sofern gerechtfertigt, anderen Finanzierungsformen möglichst nachgeordnet sein)²⁵.

25 Im Rahmen des KMU-Fensters stützte sich der EIF in erster Linie auf die bestehenden, auf KMU ausgerichteten Produkte, die bereits im Rahmen der COSME-Kreditbürgschaftsfazilität, der InnovFin-Bürgschaftsfazilität, der Bürgschaftsfazilität für die Kultur- und Kreativbranche, des Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) und der EIB-EIF-Risikokapitalmandate eingesetzt wurden. Im Rahmen des IuI-Fensters stützte sich die EIB auf ihre klassischen langfristigen vorrangigen Darlehen für Unternehmens- und Projektfinanzierung, weitete aber zusätzlich auch

²¹ Operative Berichte des IuI-Fensters und des KMU-Fensters des EFSI zum 31. Dezember 2017.

²² Anhang II der EFSI-Verordnung, Abschnitt 2.

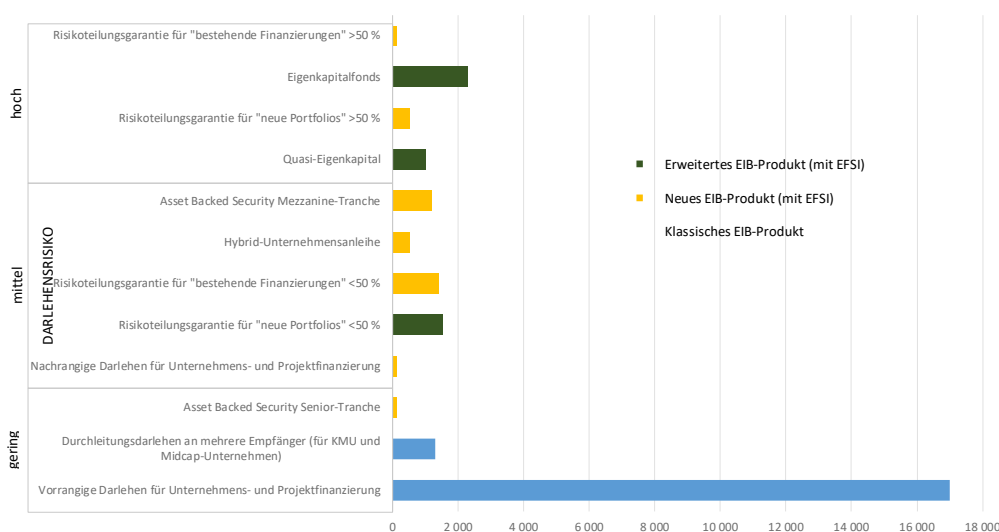
²³ "EFSI Strategic Orientation", aktualisiert im Juni 2017.

²⁴ Vorschriften für Geschäfte mit Investitionsplattformen und nationalen Förderbanken und -instituten, SB/10/2016, Abschnitt 3.2.

²⁵ In diesem Zusammenhang bezeichnet "Nachrangigkeit" eine Kreditvergabe zu Bedingungen, die für den Kreditgeber (in diesem Fall die EIB) weniger günstig sind als bei anderen Formen der Unterstützung, zum Beispiel längere Laufzeiten, Reihenfolge der Rückzahlung, Zugang zu Sicherheiten sowie Rangordnung bei einem Ausfall des Kreditnehmers und Aufteilung von Verlusten.

den Einsatz bestehender risikoreicherer Produkte aus und entwickelte neue Produkte, darunter Eigenkapitalbeteiligung, Risikoteilung, Asset-Backed-Securities-Mezzanine-Finanzierung ("ABS-Mezzanine"²⁶) und hybride Unternehmensanleihen. In der nachfolgenden **Abbildung 5** ist der Einsatz von EIB-Produkten im Rahmen des Iul-Fensters des EFSI zum 31. Dezember 2017 dargestellt.

Abbildung 5 – Überblick über den Einsatz der EIB-Produkte im Rahmen des Iul-Fensters des EFSI



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der verfügbaren Daten zu den im Rahmen des Iul-Fensters der EIB unterzeichneten Operationen, Stand: 31.12.2017.

26 Der Großteil des Portfolios von Operationen des Iul-Fensters bestand aus klassischen langfristigen vorrangigen Darlehen für Unternehmens- oder Projektfinanzierung (rund 17 Milliarden Euro oder ca. 62 % des gesamten unterzeichneten Iul-Betrags). Bei der Prüfung der Projekte des Iul-Fensters durch den Hof zeigte sich, dass sich der risikoreichere Status bei Projektdarlehen der EIB hauptsächlich aus längeren Laufzeiten, der Übernahme unbesicherter Positionen (während alle oder die meisten anderen Kreditgeber abgesichert waren) und der Zusammenarbeit mit risikoreicheren Partnern ergab, die EIB aber kaum vertragliche Nachrangigkeit für Fremdkapitalprodukte zur Unternehmens- oder Projektfinanzierung einsetzte.

²⁶ Bei "Asset-Backed Securities" (deutsch: forderungsbesicherte Wertpapiere) handelt es sich um eine Anlageklasse, bei der der Cashflow durch einen Bestand an Forderungen besichert ist.

Mezzanine-Finanzierung bedeutet, dass sie Teil des Bestands an Forderungen ist, die nur den vorrangigen Forderungen nachgeordnet sind.

27 Unter dem EFSI weitete die EIB ihre Eigenkapitalfinanzierungen deutlich aus; diese beliefen sich mit Stand zum 31. Dezember 2017 auf 3,3 Milliarden Euro. Außerdem begann sie mit der Ausrichtung auf Beteiligungsfonds für KMU und Midcap-Unternehmen in der EU, indem sie zusammen mit NPBI oder dem EIF in solche Fonds investierte. Dieser Bereich fällt auch unter das Mandat des EIF.

28 Darüber hinaus entwickelte die EIB mit NPBI oder Geschäftsbanken Risikoteilungsinstrumente (*Risk-Sharing Instruments, RSI*)²⁷, die auf KMU und Midcap-Unternehmen ausgerichtet waren. Der Marktanalyse der EIB war zu entnehmen, dass derartige Instrumente stark nachgefragt sind. Bis 31. Dezember 2017 hatte die EIB jedoch nur 14 EFSI-RSI-Operationen im Gesamtvolumen von 2,9 Milliarden Euro²⁸ (rund ein Drittel des für dieses Produkt anvisierten Geschäftsvolumens) unterzeichnet, und nur vier dieser Operationen mit einem Volumen von 0,7 Milliarden Euro waren mit NPBI unterzeichnet worden²⁹. Grund waren die komplexen Due-Diligence-Prüfungen der EIB, die bei Delegationen erforderlich waren, sowie regulatorische Anforderungen.

29 Darüber hinaus wurden nur sehr wenige RSI-Operationen unterzeichnet, bei denen die EIB einen höheren Anteil des Risikos übernahm als NPBI, obwohl sich bei

²⁷ Risikoteilungsinstrumente werden eingeteilt in Instrumente, die ein "neues Portfolio" absichern (die EIB oder der Finanzintermediär wählt Darlehen auf der Grundlage vorab festgelegter Kriterien), und Instrumente, die "bestehende Finanzierungen" betreffen (die EIB übernimmt das Risiko für eine Reihe vorab genehmigter bestehender Darlehen, während sich die Finanzintermediäre verpflichten, ein neues Portfolio von förderfähigen Darlehen aufzubauen).

²⁸ 1,4 Milliarden Euro für "bestehende Finanzierungen", hauptsächlich für KMU und Midcap-Unternehmen, 0,5 Milliarden Euro für "neue Portfolios mit vollständiger Delegation" und 1,5 Milliarden Euro für "neue Portfolios mit teilweiser Delegation".

²⁹ *HBOR Risk Sharing for MidCaps & Other priorities* – Garantie für "bestehende Finanzierungen"; *CDC France Efficacité Énergétique Logement Social* (Investitionsplattform) – finanziertes Risikoteilungsdarlehen zur Absicherung eines "neuen Portfolios mit vollständiger Delegation"; *KfW MidCap Investment Platform* (Investitionsplattform) – Risikoteilungsgarantie zur Absicherung eines "neuen Portfolios mit vollständiger Delegation"; *AFD French Overseas Territories Economic Development* (Investitionsplattform) – Risikoteilungsgarantie zur Absicherung eines "neuen Portfolios mit teilweiser Delegation".

den Befragungen des Hofes und den Analysen der Positionspapiere der Verbände der NPBI³⁰ gezeigt hat, dass die NPBI derartige Operationen begrüßen würden.

Der EFSI hat die Finanzierung aus anderen, aus dem EU-Haushalt geförderten Finanzierungsinstrumenten teilweise ersetzt

30 Der EFSI sollte den Einsatz anderer EU-Finanzierungsinstrumente ergänzen und sie nicht ersetzen³¹, namentlich Finanzierungsinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung und Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung (d. h. Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds). Der Hof prüfte die Auswirkungen des EFSI auf andere von der EIB umgesetzte Risikoteilungsmandate (Finanzierungsinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung) und auf Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung.

EFSI und Finanzierungsinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung

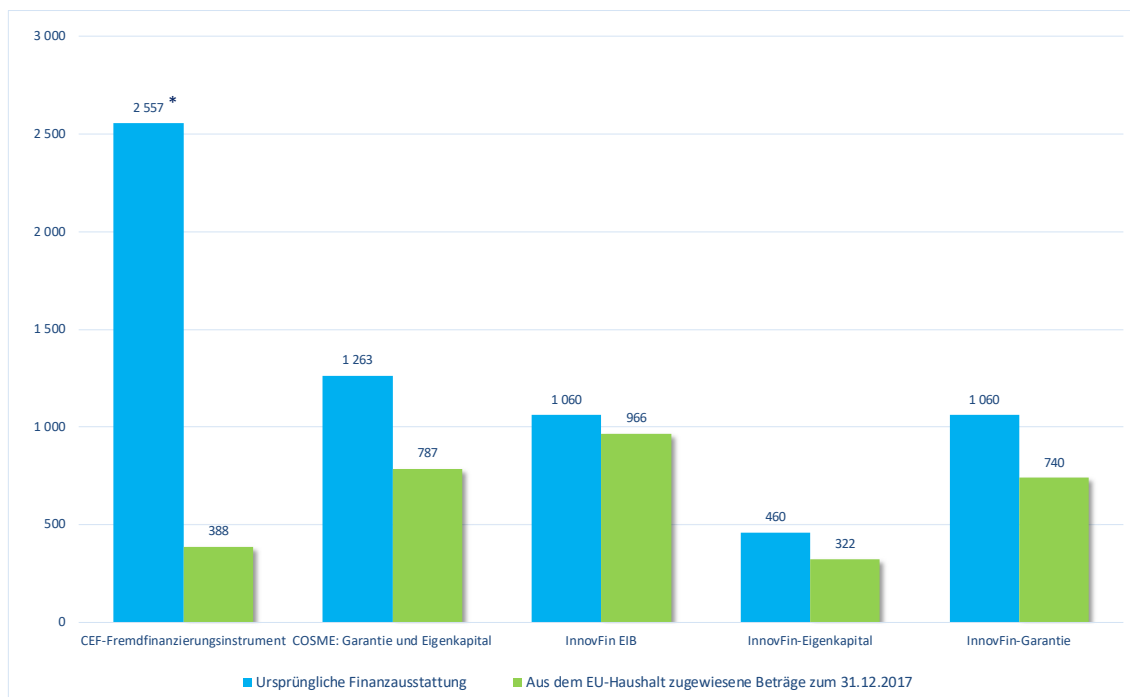
31 Der Hof konzentrierte seine Analyse auf mögliche Überschneidungen zwischen dem EFSI und den größten Finanzierungsinstrumenten für den Programmplanungszeitraum 2014-2020, mit deren Umsetzung die EIB-Gruppe beauftragt wurde: das CEF-Fremdfinanzierungsinstrument, InnovFin (von der EIB umgesetzte InnovFin-Fazilitäten, vom EIF umgesetzte InnovFin-Eigenkapital- und Garantiefazilitäten) und COSME-Finanzierungsinstrumente (Überblick in **Abbildung 2**).

32 Der Hof verglich die ursprünglich für den gesamten Umsetzungszeitraum dieser Finanzierungsinstrumente veranschlagten Beträge mit den bis 31. Dezember 2017 zugewiesenen Beträgen (**Abbildung 6**). Bei den COSME- und InnovFin-Programmen blieben die Finanzierungsinstrumenten zugewiesenen Beträge im erwarteten Rahmen. Beim CEF-Fremdfinanzierungsinstrument lagen die Beträge dagegen unter den Erwartungen, da nur wenige Operationen tatsächlich unterzeichnet worden waren.

³⁰ *European Association of Public Banks (EAPB)*, "Position paper on the extension of the Investment Plan for Europe", November 2016; *Verband langfristiger Investoren (European Association of Long-Term Investors, ELTI)*, "Investment Plan for Europe – Experience of National Promotional Banks and Institutions and possible improvements", November 2016.

³¹ Anhang II der EFSI-Verordnung, Abschnitt 3.

Abbildung 6 – Ursprünglich dotierte Beträge für InnovFin-, COSME- und CEF-Finanzierungsinstrumente und Haushaltszuweisungen zum 31. Dezember 2017



* Der Betrag für das CEF-Fremdfinanzierungsinstrument entspricht einer vom Gesetzgeber festgelegten Obergrenze und nicht der ursprünglichen Dotierung

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Entwurfs des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2019 (Arbeitsunterlage Teil X) und der operativen Berichte für die ausgewählten Finanzierungsinstrumente.

33 Die Analyse des Hofes und andere Evaluierungen bestätigten, dass der EFSI das CEF-Fremdfinanzierungsinstrument teilweise ersetzte. Dies war in erster Linie auf Überschneidungen im Hinblick auf Ziele, Förderkriterien, Zielsektoren und Empfängergruppen zurückzuführen. Bei EFSI-Operationen müssen die spezifischen Förderkriterien, die für andere EU-Finanzierungsinstrumente gelten, nicht eingehalten werden. So kann beispielsweise der Umfang der Projekte, die im Energie- und Verkehrssektor finanziert werden können, deutlich größer sein als beim CEF-Fremdfinanzierungsinstrument. Die COSME- und InnovFin-Garantien und die InnovFin-Eigenkapitalfazilität bildeten in dieser Hinsicht eine Ausnahme: Die Garantien wurden vom EFSI ergänzt, indem er eine vorgezogene Bereitstellung über das ursprünglich geplante jährliche Volumen hinaus ermöglichte, wobei die zugrunde liegenden Anforderungen der Programme beibehalten wurden. Bei der InnovFin-Eigenkapitalfazilität beteiligte sich der EFSI an einer neuen Risikoteilungsstruktur, in die auch Mittel aus dem Programm Horizont 2020 und des EIF einbezogen wurden, sodass auf dem Markt ein verbessertes Produkt angeboten werden konnte. Was das COSME-Eigenkapitalprodukt angeht, so formte die Kommission das neue

Eigenkapitalprodukt im Rahmen des KMU-Fensters des EFSI absichtlich so aus, dass es einen Teil der bestehenden Eigenkapitalprodukt-Pipeline abdeckte. Dadurch wollte sie es ermöglichen, die Mittel für COSME-Finanzierungsinstrumente stärker als zuvor auf Garantien auszurichten, für die die Marktnachfrage als höher bewertet wurde als die entsprechend verfügbaren Haushaltsmittel.

34 Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um die Komplementarität zwischen dem EFSI und bestehenden Finanzierungsinstrumenten unter zentraler Mittelverwaltung zu erhöhen und Überschneidungen zu beseitigen. Beispielsweise werden die Finanzierungsinstrumente eingesetzt, um neue Produkte und Märkte auszuloten, bei denen sich der EFSI dann verstärkt einbringen kann, oder um bei einer Kofinanzierung mit dem EFSI den risikoreicheren Anteil der Finanzierung zu tragen. Darüber hinaus schlug die Kommission im Juni 2018 vor, das Programm "InvestEU" ins Leben zu rufen. Dieses integrierte Investitionsmodell wird wesentliche Investitionsprioritäten unterstützen und Synergien zwischen dem EFSI und anderen EU-Finanzierungsinstrumenten ermöglichen³². Ausgehend von den zum Zeitpunkt der Prüfung verfügbaren Informationen kam der Hof nach seiner vorläufigen Analyse zu dem Schluss, dass mit Blick auf das Programm "InvestEU" noch geklärt werden musste, wie die Fragen bezüglich der Schätzung der mobilisierten Investitionen, der Zusätzlichkeit der Projekte und der geografischen Verteilung angegangen werden sollten.

Der EFSI und Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung (Europäische Struktur- und Investitionsfonds oder "ESI-Fonds")

35 Im Zeitraum 2014-2020 können die Finanzierungsinstrumente der ESI-Fonds für alle 11 thematischen Ziele der ESI-Fonds verwendet und mit Finanzhilfen kombiniert werden. Mit Ausnahme des thematischen Ziels 11 ("Institutionelle Kapazitäten") decken sich die vom EFSI abgedeckten Bereiche mit den thematischen Zielen der ESI-Fonds. Während allerdings der EFSI darauf abzielt, die Investitionslücke generell anzugehen, sollen die Finanzierungsinstrumente im Rahmen der ESI-Fonds zum Erreichen der Kohäsionsziele beitragen, indem speziell identifizierte Marktlücken in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land ausgeglichen werden. In **Anhang III** sind die neuesten verfügbaren Daten zur Umsetzung der Finanzierungsinstrumente der ESI-Fonds zum Stand von Ende 2016 zusammengefasst.

³² Siehe "InvestEU – Rechtstexte und Factsheets", https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_de.

36 Im Hinblick auf KMU könnte die Kombination des EFSI mit anderen Finanzierungsinstrumenten unter indirekter Mittelverwaltung mit Finanzierungsinstrumenten der ESI-Fonds konkurrieren, da sie alle auf die gleichen Begünstigten in denselben Regionen ausgerichtet sind. Beispielsweise ergab die jüngste unabhängige Evaluierung des EFSI Konkurrenzprobleme zwischen den Finanzierungsinstrumenten der ESI-Fonds und dem COSME-Garantieprodukt³³, das vom EFSI aufgestockt wird. Allerdings waren die vom Hof konsultierten Experten der Ansicht, dass sich die einzelnen Finanzierungsquellen für KMU aufgrund des insgesamt hohen Finanzierungsbedarfs der KMU kaum ersetzen.

37 Beim Iul-Fensters gibt es derzeit nur wenige Überschneidungen zwischen dem EFSI und Finanzierungsinstrumenten der ESI-Fonds, die auf dasselbe thematische Ziel ausgerichtet sind. Dies liegt vor allem daran, dass die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung geförderten Projekte gewöhnlich kleiner sind und nicht unbedingt für eine EFSI-Unterstützung infrage kommen. Allerdings könnten sich größere Überschneidungen und Kombinationsmöglichkeiten ergeben, sobald die Verwaltungsbehörden der ESI-Fonds unter Druck geraten, die gebundenen Mittel auszugeben. Aus den Gesprächen des Hofes mit Experten und NPBI ging hervor, dass solche Überschneidungen wahrscheinlich auftreten werden.

Fast ein Drittel der im Rahmen des Finanzierungsfensters "Infrastruktur und Innovation" unterzeichneten Projekte hätte ohne Unterstützung des EFSI finanziert werden können, aber nicht zu so günstigen Bedingungen

38 Auf Ebene der einzelnen Vorhaben lautet eines der Förderkriterien³⁴ für den Einsatz der EU-Garantie, dass die Vorhaben Zusätzlichkeit bieten sollten³⁵.

³³ ICF, "Independent Evaluation of the EFSI Regulation, Final Report", Juni 2018, S. 82-83.

³⁴ Gemäß Artikel 6 der EFSI-Verordnung sollten vom EFSI geförderte Vorhaben i) wirtschaftlich tragfähig und technisch durchführbar sein; ii) mit der Unionspolitik vereinbar sein; iii) Zusätzlichkeit bieten; iv) soweit möglich die Mobilisierung von Kapital des privaten Sektors maximieren; v) zu den allgemeinen Zielen von Artikel 9 Absatz 2 beitragen; vi) in Frage kommende Partner, Vorhabenarten und Instrumente/Produkte berücksichtigen; vii) zur Finanzierung neuer Geschäfte gewährt werden.

³⁵ Artikel 5 der EFSI-Verordnung.

39 Im Zuge der Projektprüfung im Rahmen des IuI-Fensters beurteilt die EIB, ob Vorhaben für die EU-Garantie in Betracht kommen. Der Investitionsausschuss des EFSI überprüft diese Prüfungen und entscheidet auf der Grundlage der von der EIB erstellten Unterlagen über den Einsatz der EU-Garantie³⁶. Beim KMU-Fenster gelten für die Bestimmung der Förderfähigkeit andere Regelungen. Hier entscheidet nicht der Investitionsausschuss von Fall zu Fall über die Förderfähigkeit eines Vorhabens, sondern der Lenkungsausschuss des EFSI und der geschäftsführende Direktor des EFSI entscheiden von Fall zu Fall über die Förderfähigkeit eines Produkts.

40 Beim IuI-Fenster wurden EFSI-Operationen als "Zusätzlichkeit bewirkend" im Sinne von Artikel 5 der EFSI-Verordnung betrachtet, wenn sie als EIB-Sonderaktivitäten eingestuft wurden. Bei der Bewertung der Zusätzlichkeit werden zwar Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen berücksichtigt, es wird jedoch nicht notwendigerweise beurteilt, ob das Projekt auch mit anderen Finanzierungsquellen hätte durchgeführt werden können.

41 Der Hof ging der Frage nach, ob Projekte ohne eine Unterstützung aus dem EFSI nicht hätten durchgeführt werden können, indem er eine Umfrage bei den direkten Partnern der EIB (Projektträger und Finanzintermediäre) vornahm; ergänzend dazu untersuchte er die Prüfungs- und Genehmigungsunterlagen bei einer Stichprobe von 15 EFSI-Operationen des IuI-Fensters und führte Befragungen der Begünstigten und Koinvestoren durch.

42 Von den 86 Befragten der Umfrage gaben 59 (69 %) an, sie hätten das Projekt ohne die EFSI-Unterstützung nicht durchführen können, oder zumindest nicht im selben Umfang oder Zeitraum. Als Hauptgründe für die Entscheidung für die EIB-Finanzierung gaben sie, nach Präferenz geordnet, folgende Faktoren an: i) Erfahrung und nicht-finanzieller Beitrag der EIB (62 %); und/oder ii) im Vergleich zu Alternativen geringere Finanzierungskosten (58 %); und/oder iii) längere Laufzeit (50 %); und/oder iv) für andere Investoren niedrigeres Risiko (25 %).

43 Allerdings erklärten 27 der 86 Befragten (31 %), ihr Projekt hätte aus anderen Quellen vollständig finanziert werden können. Die jüngste EIB-Evaluierung des EFSI von Juni 2018 kommt zu ähnlichen Ergebnissen³⁷. Fast alle Vorhaben, auf die sich die

³⁶ Formular zur Beantragung einer EFSI-Garantie und EFSI-Bewertungsmatrix.

³⁷ Das Ergebnis der EIB-Umfrage zeigt, dass "etwa 33 Prozent der IuI-Operationen [...] unverändert und im selben Zeitraum ohne die EIB-Unterstützung mit EFSI-Garantie hätten

Umfrage des Hofes bezog, wurden über Projektdarlehen finanziert. Als Hauptgründe für die Entscheidung für die EIB-Unterstützung mit EFSI-Finanzierung gaben die Befragten, nach Präferenz geordnet, folgende Faktoren an: i) im Vergleich zu Alternativen geringere Finanzierungskosten (88 %); und/oder ii) längere Laufzeit (52 %); und/oder iii) Erfahrung und nicht finanzieller Beitrag der EIB (30 %).

44 Die Ergebnisse der Umfrage machen deutlich, dass ein Teil der im Rahmen des Iul-Fensters finanzierten Projekte auch ohne die Unterstützung durch den EFSI durchgeführt worden wäre. Dieses Risiko ist bei Projekten, die direkt über Projektdarlehen finanziert wurden, besonders hoch. Daran zeigt sich, wie wichtig es ist, zu bewerten, ob es Projekten aufgrund von Marktversagen an ausreichender Finanzierung mangelt. So kann das Risiko eines Ersatzes anderer Finanzierungsquellen verringert werden.

45 Die vom Hof vorgenommene Prüfung von EFSI-Operationen im Rahmen des Iul-Fensters ergab, dass die EIB in der Praxis einige qualitative Aspekte der Zusätzlichkeit in Verbindung mit Marktversagen oder suboptimalen Investitionsbedingungen analysierte und zum Teil auch dokumentierte. Allerdings wurden bei einigen der früheren vom Hof geprüften Operationen des Iul-Fensters das Marktversagen oder die suboptimalen Investitionsbedingungen nicht klar und kohärent begründet und dokumentiert.

46 In einigen Fällen wurden die von der EIB gebotenen günstigeren finanziellen Bedingungen als Begründung für die Zusätzlichkeit einer Operation angeführt. Die Zusätzlichkeit ist hier jedoch fragwürdig, denn der Finanzierung durch die EIB wurde möglicherweise nur deshalb der Vorzug gegeben, weil sie günstigere Konditionen bietet als der Markt. In diesem Fall besteht das Risiko der Verdrängung anderer Finanzierungsquellen. Dies ist von besonderer Bedeutung für Operationen zur Finanzierung von Infrastruktur- und Versorgungsprojekten (**Kasten 2**), unter denen der Hof einige Projekte ermittelte, die vom Markt finanziert worden wären. In ähnlicher Weise kam ein Bericht über den Infrastrukturmarkt des Vereinigten Königreichs zu dem Schluss, die EIB könne das Vertrauen anderer Kreditgeber in ein Projekt maßgeblich stärken. Allerdings könne sie auch günstigere Kredite vergeben als gewerbliche Kreditgeber, was die Frage aufwerfe, inwieweit die EIB wirklich ein

weitergeführt werden können" (Abteilung Evaluierung der Operationen der EIB, "Evaluierung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen", S. 69).

Impulsgeber sei oder ob ihre Rolle hauptsächlich darin bestehe, die Finanzierungskosten bei Projekten zu senken³⁸.

Kasten 2

Beispiel für ein vom EFSI gefördertes Projekt, das vom Markt finanziert worden wäre, wenn auch nicht zu so günstigen Bedingungen

Der Hof prüfte ein direktes vorrangiges Projektdarlehen an ein Versorgungsunternehmen aus dem Energiesektor (Gasübertragung und -verteilung). Das Darlehen der EIB finanziert etwa die Hälfte des Investitionsprogramms des Unternehmens für den Zeitraum 2015-2018.

Die EIB führte als Begründung für die Zusätzlichkeit dieses Vorhabens an, es weise ein höheres Risikoprofil auf als Vorhaben, die über die normalen Geschäfte der EIB unterstützt werden (d. h., es handle sich um eine Sonderaktivität). Dies war auf die lange Laufzeit des Darlehens (20 Jahre, dadurch Nachrangigkeit gegenüber den bestehenden Schulden des Unternehmens) und das Kreditrisikoprofil zurückzuführen. Außerdem verwies sie darauf, dass das Unternehmen mit dem Darlehen der EIB trotz einer stark fremdfinanzierten Kapitalstruktur weiterhin erhebliche Investitionen tätigen könne. Daneben führte die EIB auch an, ihre Finanzierung habe eine starke Signalwirkung und könne zukünftig die Kreditvergabe durch andere Banken und institutionelle Investoren anstoßen.

Der Kreditnehmer, ein neuer Kunde der EIB, war ein Versorgungsunternehmen mit Zugang zu Bank- und Kapitalmarktfinanzierung. Beispielsweise hatte das Unternehmen in den vergangenen Jahren (sogar noch kurz vor Unterzeichnung der Darlehensvereinbarung mit der EIB) zwei vorrangige unbesicherte Anleiheemissionen abgeschlossen (Gesamtvolumen von 0,9 Milliarden Euro mit Laufzeiten von bis zu 12 Jahren) und eine revolvingende Kreditfazilität mit Handelsbanken vereinbart.

Im Gespräch des Hofes mit Vertretern des Kreditnehmers zeigte sich, dass die Finanzierung des Investitionsbedarfs auch über andere Quellen möglich gewesen wäre, dass aber die EIB im Hinblick auf Laufzeit, Zinssatz und Finanzierungskosten bessere Konditionen geboten hatte. Der Kreditnehmer gab an, man habe auch eine nationale Förderbank als Finanzierungsquelle in Betracht gezogen, diese Möglichkeit jedoch letztlich nicht gewählt, da die EIB eine ausreichende Finanzierung geboten hatte, und dies zu besseren Konditionen als die nationale Förderbank.

Dies macht deutlich, dass das Vorhaben zwar aus einem Sektor stammte, der für die EU Priorität hat, und das auch einen höheren Risikostatus aufwies, dass es jedoch auch aus anderen Quellen hätte finanziert werden können.

³⁸ *National Infrastructure Commission*, "Review of the UK Infrastructure Financing Market – Final report", CEPA, 10. Februar 2017, S. 34.

47 Die Bewertung der EIB konzentriert sich darauf, ob mit der EFSI-Unterstützung andere Finanzierungsquellen gewonnen werden, und nicht auf die Frage, ob eine Verdrängung verfügbarer Finanzierungsquellen – Geschäftsbanken, Kapitalmärkte, NPBI oder sogar von der EIB verwaltete EU-Finanzierungsinstrumente oder die auf eigenes Risiko der EIB übernommene Finanzierung – vermieden wird (**Kasten 3**).

Kasten 3

Beispiel für eine EFSI-Operation, die die traditionelle EIB-Finanzierung ersetzt

Eines der untersuchten Projekte betraf die Finanzierung des Investitionsprogramms eines großen börsennotierten Unternehmens im Energiesektor. Der Kreditnehmer war ein Versorgungsunternehmen, das sowohl auf dem regulierten als auch auf dem nicht regulierten Markt tätig ist. Es ist ein wiederkehrender Kunde der EIB und hat bereits in der Vergangenheit mehrere Finanzierungsvereinbarungen mit der Bank geschlossen. Für dieses Projekt hatte der Verwaltungsrat der EIB ursprünglich ein vorrangiges Darlehen über den gleichen Betrag wie die anschließende, vom EFSI geförderte Finanzierung genehmigt. Das Darlehen war als normale Operation der EIB genehmigt worden (d. h. nicht als in die Kategorie Sonderaktivitäten fallend).

Das ursprünglich genehmigte Darlehen wurde nie unterzeichnet, da die EIB dem Kreditnehmer stattdessen eine neuartige Hybridanleihe anbot, die durch die EFSI-Garantie besichert wurde. Dieses Pilotprodukt wurde damals von der EIB entwickelt (Hybridkapital für Unternehmen). Durch die Strukturierung als Hybridanleihe wurde die Operation bei der Risikobewertung als Sonderaktivität heruntergestuft. Der Grund waren der geringere vertragliche Schutz der sehr nachrangigen Hybridanleihe und die längere tilgungsfreie Zeit für Zinszahlungen im Vergleich zu dem vorrangigen Darlehen. Diese Pilot-Hybridanleihe erlaubte es der EIB, ein innovatives risikoreicheres Produkt zu entwickeln und zu testen.

Das Unternehmen wusste die finanziellen Bedingungen des neuen Produkts zu schätzen, die es auf dem Markt wohl kaum erzielt hätte. Darüber hinaus war es wichtig, dass 50 % der Summe als Eigenkapital gewertet wurden, um eine Erhöhung der ohnehin schon hohen Hebelwirkung zu vermeiden und damit das Refinanzierungsrisiko zu verringern.

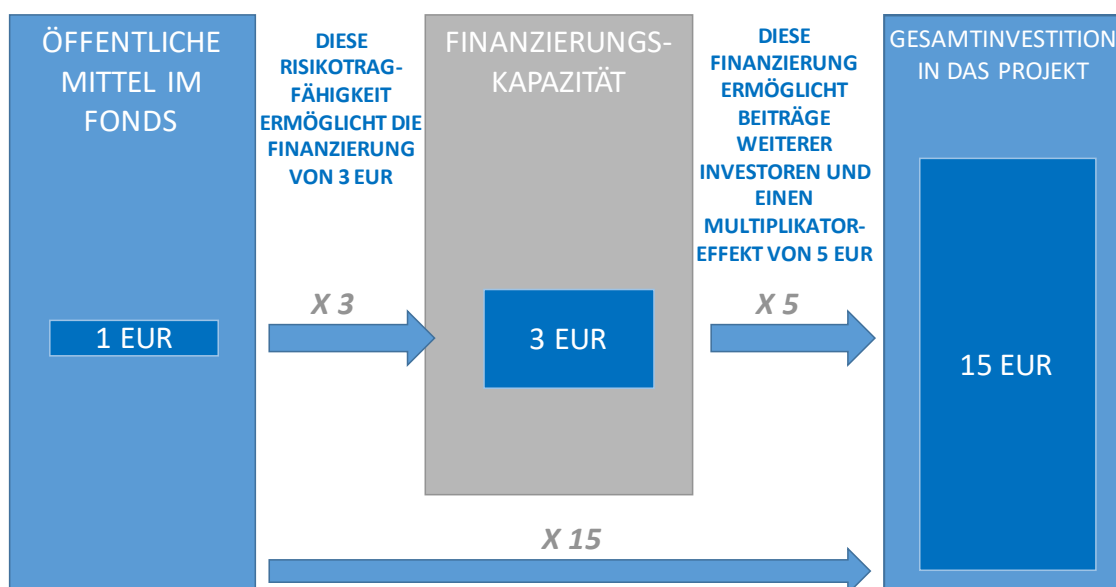
Die Vorzüge der neuen Hybridanleihe der EIB und ihre Vorteile für das Unternehmen sollen nicht geschmälert werden, doch wäre die Unterstützung des EFSI für dieses Projekt nicht erforderlich gewesen, denn es hätte auch im Rahmen einer normalen EIB-Operation gefördert werden können.

Die Angaben zu den "mobilisierten Investitionen" und zum "Multiplikatoreffekt" sind übertrieben

48 Ursprünglich sollten mit dem EFSI über einen Zeitraum von drei Jahren (d. h. bis Juli 2018) neue Investitionen in Höhe von 315 Milliarden Euro mobilisiert werden³⁹. Die Zielvorgabe für diese neuen Investitionen ergab sich aus der Kapitalausstattung des EFSI von 21 Milliarden Euro und einem erwarteten *Multiplikatoreffekt* von 15 –

Abbildung 7.

Abbildung 7 – Der Multiplikatoreffekt des EFSI



Quelle: COM(2014) 903 vom 26.11.2014, S. 9.

49 Der Hof untersuchte daher, ob verlässliche und relevante Indikatoren, die anhand einer soliden Methodik berechnet werden, zur Messung der Erreichung der Ziele des EFSI herangezogen werden.

Leistungs- und Überwachungsindikatoren des EFSI

50 Die Wirksamkeit des EFSI bei der Mobilisierung zusätzlicher Investitionen wird anhand des zentralen Leistungsindikators (*Key Performance Indicator*, KPI) 3 "Gesamtinvestitionen" (oder "mobilisierte Investitionen") gemessen⁴⁰. Die EIB

³⁹ Erwägungsgrund 8 der EFSI-Verordnung.

⁴⁰ In der EFSI-Vereinbarung und der KPI-KMI-Methodik des EFSI ist KPI 3 wie folgt definiert:

- i) Für das Iul-Fenster entspricht er dem Volumen zusätzlicher für eine EFSI-Besicherung in Betracht kommender Investitionen (öffentlich oder privat, auch bei einer im Rahmen des EFSI über den EIF mobilisierten Finanzierung) in der Realwirtschaft.

berichtet auch über das Verhältnis zwischen dem EFSI-Beitrag und den geschätzten mobilisierten Gesamtinvestitionen. Dies erfolgt über den zentralen Überwachungsindikator (*Key Monitoring Indicator, KMI*) 3, den "rechnerischen internen Multiplikator der Garantie und den externen Multiplikator für die Investitionen" (oder "Multiplikator"). Der Multiplikatoreffekt drückt die mobilisierten Gesamtinvestitionen als Vielfaches des Gesamtbeitrags des EFSI aus. Darüber hinaus berichtet die EIB auch über die Höhe der "mobilisierten privaten Finanzierungen" (KPI 4). Dieser Betrag wird berechnet, indem jegliche öffentliche Finanzierung (auch von der EIB-Gruppe) von den mobilisierten Gesamtinvestitionen (KPI 3) subtrahiert wird. In **Anhang IV** ist eine vollständige Liste der EFSI-Indikatoren aufgeführt.

51 Für KPI 3 lautete das ursprüngliche Ziel, bis Juli 2018 neue Investitionen in Höhe von 315 Milliarden Euro zu mobilisieren. Die EFSI-Verordnung gibt nicht genauer an, ob sich das Ziel auf genehmigte oder unterzeichnete Operationen bezieht. Zum 30. Juni 2018 gab die EIB den geschätzten Gesamtbetrag der förderfähigen mobilisierten Investitionen für genehmigte Operationen mit rund 299 Milliarden Euro bzw. 95 % des ursprünglichen Ziels an. Für unterzeichnete Operationen belief sich der Betrag dagegen auf 236 Milliarden Euro (75 % des ursprünglichen Ziels), wobei der gesamte Multiplikatoreffekt auf das 15-Fache geschätzt wurde (**Anhang I**)⁴¹. Damit hatte der EFSI laut seinem operativen Bericht das Ziel im Hinblick auf genehmigte Operationen fast erreicht, im Hinblick auf unterzeichnete Operationen jedoch verfehlt.

52 Dieser Unterschied zwischen Genehmigungen und Unterzeichnungen zeigt, dass zwischen der Genehmigung und der Unterzeichnung einer Operation ein erheblicher Zeitraum verstreichen kann und dass einige genehmigte Operationen möglicherweise nie unterzeichnet werden. Beispielsweise stellte der Hof fest, dass drei Operationen, die 2016 als Investitionsplattformen genehmigt worden waren, Ende 2017 immer noch nicht unterzeichnet waren. Da die gemeldeten mobilisierten Investitionen von 299 Milliarden Euro auf genehmigten und nicht auf unterzeichneten Operationen basieren, handelt es sich hierbei also um eine Ex-ante-Schätzung. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des EFSI treten erst zutage, wenn die Gelder ausgezahlt und die Investitionen tatsächlich getätigt werden.

-
- ii) Für das KMU-Fenster entspricht er dem maximalen Finanzierungsbetrag, der für die Endempfänger verfügbar ist, multipliziert mit 1,4.

⁴¹ "EFSI Year End Operational Report" zum 30. Juni 2018.

53 Zwar wird erwartet, dass der EFSI soweit möglich die Mobilisierung von privatem Kapital maximiert⁴², allerdings wurde für KPI 4, der die diesbezügliche Leistung des EFSI bewertet, kein spezifischer Zielwert festgelegt. Ende Juni 2018 berichtete die EIB, dass durch EFSI-Operationen 160,2 Milliarden Euro an privaten Finanzmitteln eingeworben worden seien (d. h. 68 % der mobilisierten Gesamtinvestitionen gemessen an den unterzeichneten Operationen)⁴³.

54 Die EIB berechnet die KPI durch die Aggregation ihrer Schätzungen der erwarteten mobilisierten Investitionen jeder Operation und die KMI durch die Aggregation der entsprechenden geschätzten Multiplikatoren⁴⁴. Die mobilisierten Investitionen entsprechen den im Rahmen des EFSI förderfähigen Projektkosten⁴⁵. Somit drückt der Multiplikator die förderfähigen Kosten als Vielfaches des EFSI-Beitrags aus. Diese Indikatoren werden in der Phase der Projektprüfung und vor Genehmigung der Finanzierungsoperation berechnet, ausgehend von den zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Informationen.

55 Daher beinhaltet die Zahl, die die EIB als durch den EFSI "mobilisiert" angibt, alle förderfähigen Investitionen, die durch das Projekt insgesamt generiert wurden, unabhängig davon, welcher Anteil tatsächlich vom EFSI mobilisiert wurde. In manchen Fällen waren möglicherweise schon vor dem Engagement der EIB andere Finanzierungsquellen sichergestellt, und die Mobilisierung der gemeldeten Gelder ist unter Umständen in erster Linie auf andere öffentliche Finanzierungsquellen zurückzuführen. **Kasten 4** veranschaulicht solche Beispiele.

⁴² Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d der EFSI-Verordnung.

⁴³ "EFSI Year End Operational Report" zum 30. Juni 2018.

⁴⁴ Die EIB-Gruppe führt die Berechnung anhand der vom Lenkungsausschuss des EFSI genehmigten Multiplikator-Berechnungsmethodik durch: Methodik der EIB zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI von Oktober 2015 und Methodik des EIF zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI von Dezember 2015, aktualisiert im März 2018. Die beiden Methoden werden zwar in verschiedenen Dokumenten dargelegt, die jeweils die beiden Finanzierungsfenster des EFSI (d. h. das IuI-Fenster und das KMU-Fenster) behandeln, wenden aber ähnliche Grundsätze an.

⁴⁵ Die im Rahmen des EFSI förderfähigen Projektkosten werden ermittelt, indem man die nicht förderfähigen Komponenten, beispielsweise die Kosten für Land oder Verwaltungsgebühren, und die Kosten, die über andere EU-Finanzierungsquellen finanziert werden, von den Gesamtinvestitionskosten des Projekts subtrahiert.

Kasten 4

Finanzierung eines Infrastrukturprojekts

Dieser Fall betrifft die Kofinanzierung eines Projekts über ein vorrangiges Darlehen. Die EIB genehmigte ursprünglich ein Darlehen, das rund 29 % der förderfähigen Projekt-Investitionskosten entsprach. Bei der Unterzeichnung wurde der Darlehensbetrag auf rund 9 % der förderfähigen Kosten gesenkt. Die bestehenden vorrangigen institutionellen Koinvestoren stellten den Differenzbetrag zwischen der ursprünglich genehmigten Finanzierung und dem schließlich von der EIB unterzeichneten Betrag bereit und deckten damit etwa 80 % der förderfähigen Kosten ab.

Die EIB meldete einen Multiplikator von etwa 53 und mobilisierte Investitionen in Höhe der vollständigen förderfähigen Projekt-Investitionskosten einschließlich der vor der Intervention der EIB gesicherten Finanzierung. Die angegebenen durch den EFSI mobilisierten Investitionen umfassen mehr Finanzierungen als diejenigen, die direkt der EFSI-Intervention zuzurechnen sind.

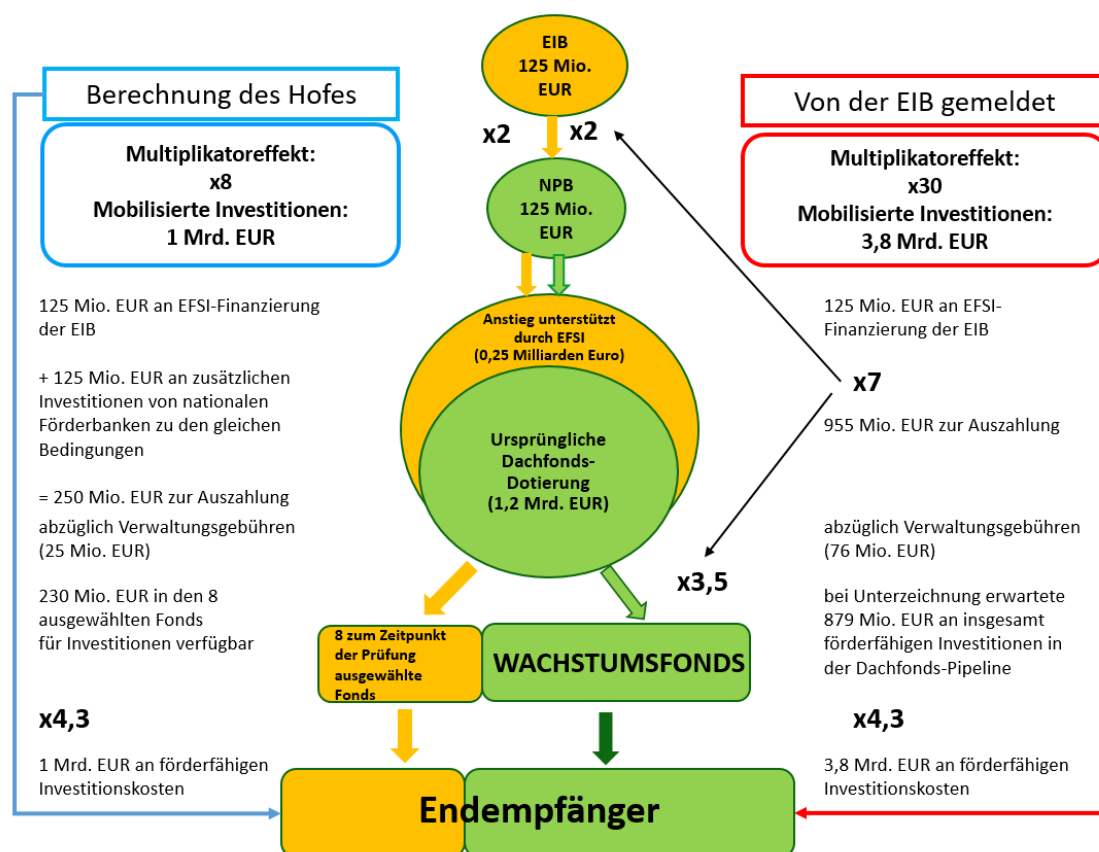
56 Der Hof prüfte einen Fall, bei dem ein nationaler Dachfonds⁴⁶, der vollständig einer nationalen Förderbank gehörte, über Wachstumsfonds, Risikokapitalfonds und Inkubator-Fonds alternative Finanzquellen für Unternehmen bereitstellte. Wachstumsfonds machten rund 70 % des insgesamt von dem Dachfonds finanzierten Volumens aus. Der Dachfonds wurde vor dem EFSI errichtet und war ursprünglich mit 1,2 Milliarden Euro dotiert. Im Jahr 2015 erhöhte die nationale Förderbank nach Gesprächen mit der EIB über die EFSI-Finanzierung für den Dachfonds die Kapitalausstattung des Dachfonds auf 1,5 Milliarden Euro.

57 Die EIB stimmte zu, 125 Millionen Euro an vom EFSI geförderter Finanzierung beizutragen, vorausgesetzt, die nationale Förderbank würde denselben Betrag beitragen. Mit dieser Investition erklärte sich die EIB bereit, ein Eigenkapitalrisiko bei einer Reihe von Wachstumsfonds des gesamten Wachstumsfonds-Portfolios des Dachfonds zu übernehmen. Die EIB wählte acht der 23 Wachstumsfonds aus dem aktuellen Portfolio des Dachfonds aus, auf die 12 % des Gesamtwerts der Wachstumsfonds entfielen. Die EIB berechnete die insgesamt mobilisierten EFSI-förderfähigen Investitionen und den Multiplikator auf der Grundlage des geschätzten Gesamtwerts des Wachstumsfonds-Portfolios insgesamt. Daraus ergaben sich ein Multiplikatoreffekt in Höhe des 30-Fachen und mobilisierte Gesamtinvestitionen von 3,8 Milliarden Euro. Die Schätzungen basierten auf den bei der Genehmigung und Unterzeichnung der Operation verfügbaren Informationen. Nach Schätzung des Hofes

⁴⁶ Ein Dachfonds ist eine Anlagestrategie, bei der ein Fonds in andere Fondsarten investiert.

wurden mit der zusätzlichen EFSI-Finanzierung (d. h. 125 Millionen Euro) für die acht ausgewählten Wachstumsfonds, bei denen die EIB das Risiko übernahm, tatsächlich Investitionen in Höhe von 1 Milliarde Euro mobilisiert, und der tatsächliche Multiplikatoreffekt lag bei etwa dem 8-Fachen (**Abbildung 8**).

Abbildung 8 – Beispiel für geschätzte mobilisierte Investitionen für eine Dachfonds-Struktur



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Risiko einer Doppelzählung bei der Berechnung der insgesamt mobilisierten Investitionen und des Multiplikatoreffekts

58 Die EIB-Gruppe kann eine Investition über mehrere verschiedene Kanäle und Operationen finanzieren. Daraus ergibt sich das Risiko einer Doppelzählung bei der Berechnung und Meldung der insgesamt mobilisierten Investitionen und des Multiplikatoreffekts.

59 Die KPI-KMI-Methodik des EFSI erkannte dieses Risiko an und schrieb bei der Meldung aggregierter Indikatoren Bereinigungen vor. Auf Ebene der einzelnen Operationen liefert die Methodik zur Berechnung des Multiplikators zwar Anleitungen zu Bereinigungen, die vorgenommen werden müssen, wenn eine EFSI-Operation

sowohl über das KMU-Fenster als auch über das IuI-Fenster finanziert wird, aber keine Einzelheiten für das Szenario, bei dem die EIB eine Investition sowohl direkt als auch indirekt im Rahmen verschiedener EFSI-Operationen unterstützt⁴⁷.

60 Der Hof stellte fest, dass die EIB-Gruppe bei EFSI-Fremdkapitaloperationen, die sowohl über das KMU-Fenster als auch über das IuI-Fenster finanziert wurden, derartige Bereinigungen vornahm. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren in den operativen Berichten des EFSI jedoch keine Bereinigungen für andere Arten von Doppelzählung gemeldet worden.

61 Der Hof fand einen Fall vor, bei dem sowohl die EIB als auch der EIF eine direkte Investition in zwei Fonds vereinbart hatten, die im Rahmen eines Dachfonds auch indirekt über die EIB gefördert wurden⁴⁸. Die EIB meldete eine direkte Investition von 40 Millionen Euro mit einer geschätzten, durch den EFSI mobilisierten Investition von 0,8 Milliarden Euro⁴⁹. Der EIF meldete eine direkte Investition von 29 Millionen Euro mit einer geschätzten mobilisierten Investition von 0,3 Milliarden Euro⁵⁰. Darüber hinaus meldete die EIB eine Investition von 125 Millionen Euro in den Dachfonds mit geschätzten mobilisierten Investitionen von 3,8 Milliarden Euro. Somit meldete die EIB-Gruppe eine EFSI-Finanzierung von insgesamt 194 Millionen Euro (40+29+125 Millionen) und geschätzte, durch den EFSI mobilisierte Investitionen von insgesamt 4,9 Milliarden Euro (0,3+0,8+3,8 Milliarden). Daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Multiplikatoreffekt in Höhe des 25-Fachen. Dieser wurde jedoch nicht um die Doppelzählung bereinigt. Bei einer Bereinigung um die Doppelzählung beliefen sich die mobilisierten Investitionen für die drei EFSI-Operationen nach Schätzung des Hofes auf 1 Milliarde Euro, was einen durchschnittlichen Multiplikatoreffekt in Höhe des 5-Fachen ergibt. **Abbildung 9** veranschaulicht diesen Fall.

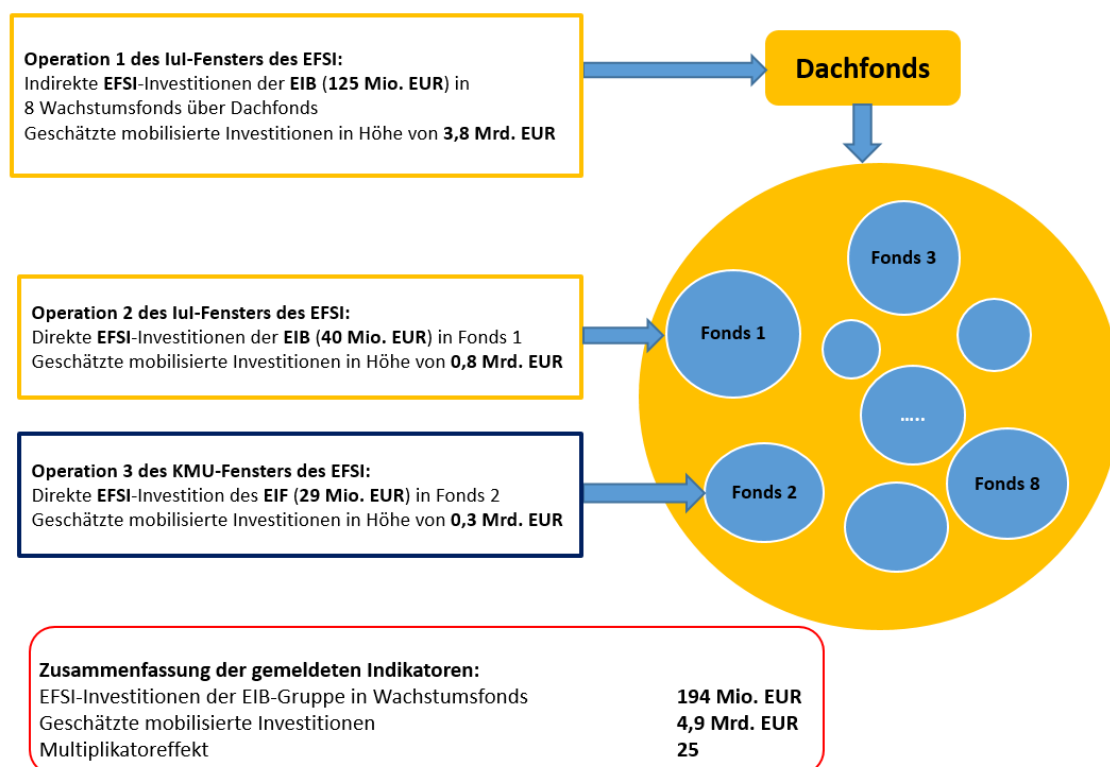
⁴⁷ Methodik der EIB zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI von Oktober 2015.

⁴⁸ Der Dachfonds ist derselbe wie der von **Ziffer 56**.

⁴⁹ Berechnet wie folgt: Zielfonds *84 % (Bereinigung um Verwaltungsgebühren)*2,54*90 % (unter Annahme von Koinvestitionen von 10 % außerhalb der EU).

⁵⁰ Berechnet wie folgt: tatsächliches Fondsvolumen *75 % (Bereinigung um Verwaltungsgebühren)*2,5.

Abbildung 9 – Beispiel für eine Investition in Private-Equity-Fonds über unterschiedliche Kanäle, woraus sich eine Doppelzählung der geschätzten mobilisierten Investitionen ergab



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Vergleich mit dem Hebeleffekt

62 Da die EU-Finanzierungsinstrumente und der EFSI ähnlich funktionieren, sollte es einen einheitlichen Rahmen für die Überwachung und Bewertung ihrer Leistung bei der Förderung von Investitionen geben. In seinem vorangegangenen Bericht⁵¹ empfahl der Hof der Kommission, eine Definition der Hebelwirkung von Finanzierungsinstrumenten festzulegen, die auf sämtliche Bereiche des EU-Haushalts anwendbar ist. In dieser Definition sollte klar festgelegt werden, wie die Mobilisierung von Mitteln durch den Einsatz des EU-Beitrags und des mitgliedstaatlichen öffentlichen Beitrags zu berechnen ist, ggf. unter Berücksichtigung der einschlägigen OECD-Leitlinien.

⁵¹ Empfehlung 3 des Sonderberichts Nr. 19/2016 des Hofes "Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren".

63 Die EIB und die Kommission führten den *Multiplikatoreffekt* im Einklang mit der EFSI-Verordnung eigens für den EFSI ein. Bei bestehenden EU-Finanzierungsinstrumenten, die aus dem EU-Haushalt gefördert werden, berichtet die Kommission über die *Hebelwirkung*, so wie von der Haushaltsordnung vorgeschrieben⁵². Während der *Multiplikatoreffekt* die mobilisierten Gesamtinvestitionen als Vielfaches des gesamten EFSI-Beitrags ausdrückt, gibt die *Hebelwirkung* den Gesamtbetrag der Finanzmittel, die dem Endempfänger zur Verfügung gestellt wurden, als Vielfaches des EU-Beitrags an.

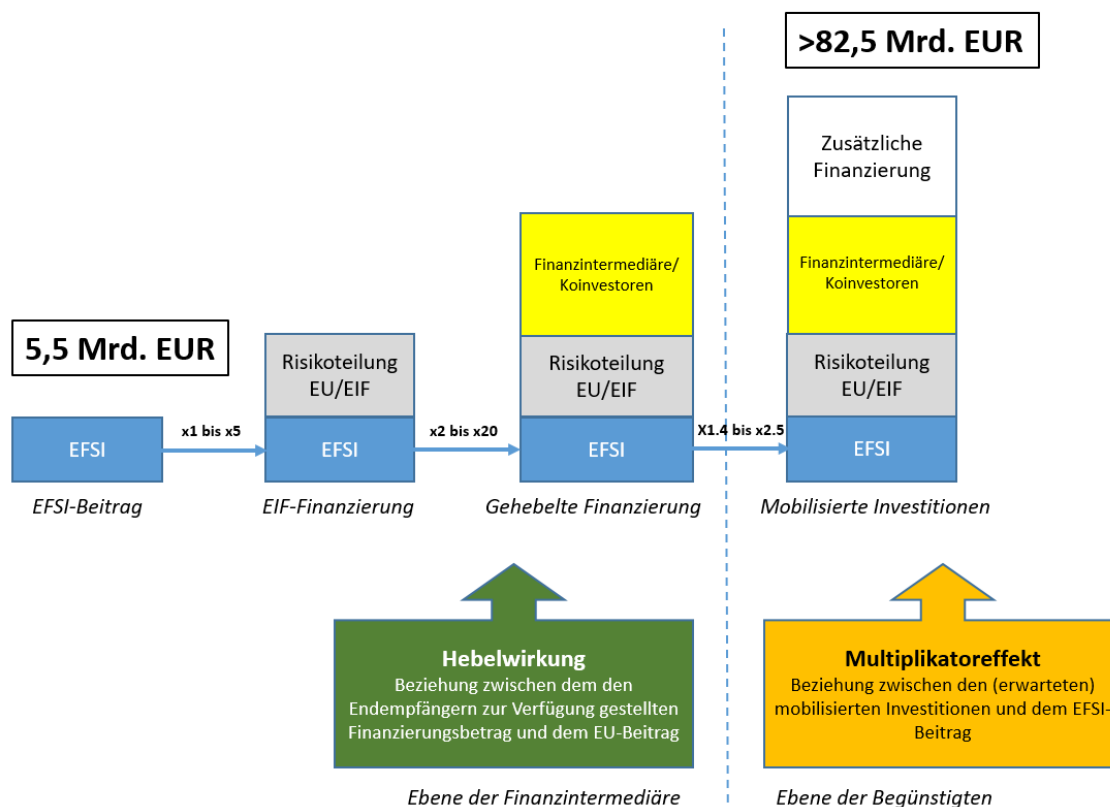
64 Die *Hebelwirkung* errechnet sich aus dem für Endempfänger bereitgestellten Finanzbetrag, ohne eventuelle Beiträge, die nicht direkt dem Finanzierungsinstrument zuzurechnen sind. Der *Multiplikatoreffekt* basiert dagegen auf den von den Endempfängern getätigten Investitionen (d. h. mit Mitteln von der EIB/dem EIF oder dem Finanzintermediär, der von der EIB-Gruppe unterstützt wird, den eigenen Mitteln des Endempfängers und/oder Mitteln, die über andere Investoren usw. zur Verfügung gestellt werden). Daher ergeben sich für den *Multiplikatoreffekt* in der Regel höhere Werte als für die *Hebelwirkung*⁵³. **Abbildung 10** verdeutlicht die Beziehung zwischen den beiden Indikatoren, ausgehend vom Beispiel einer Finanzierung über zwischengeschaltete Partner⁵⁴.

⁵² Gemäß Artikel 140 Absatz 8 der Haushaltsordnung sollte die Kommission in Bezug auf jedes unterstützte Finanzierungsinstrument über die *Hebelwirkung* Bericht erstatten. Darüber hinaus entspricht die *Hebelwirkung* gemäß der Definition von Artikel 223 der Anwendungsbestimmungen "dem Quotienten aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags".

⁵³ Beispielsweise liegt für InnovFin – Darlehensdienste für Ful im Rahmen von Horizont 2020 der Zielwert für die Hebelwirkung bei 9 und für den Multiplikatoreffekt beim 18-Fachen. (Quelle: Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2019, Arbeitsdokument Teil X – Finanzierungsinstrumente, COM(2018) 600, Mai 2018, S. 30).

⁵⁴ Operation, bei der die EIB ein Darlehen an lokale Banken oder andere Intermediäre vergibt, die anschließend zusätzliche Kredite für die Endempfänger bereitstellen.

Abbildung 10 – Vereinfachtes Beispiel für die Beziehung zwischen den verschiedenen Ebenen der Finanzierungskette bei Finanzierungen über zwischengeschaltete Partner



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Veranschaulichungen in der Methodik des EIF zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI von Dezember 2015, aktualisiert im März 2018.

Der EFSI erreicht verschiedene Sektoren, aber die geografische Verteilung ist nicht ausgewogen

65 Für den EFSI gibt es keine vorgeschriebenen geografischen oder Sektorquoten, und er unterstützt Projekte auf Nachfragebasis. Allerdings legen die Investitionsleitlinien des EFSI fest, dass eine "übermäßige sektorale oder geografische Konzentration" vermieden werden sollte⁵⁵, und das Dokument über die strategische Ausrichtung des EFSI⁵⁶ enthält für das IuI-Fenster indikative Grenzwerte für derartige Konzentrationen, bei denen es sich nicht um verbindliche Ziele handelt. Der kombinierte Anteil der im Rahmen des IuI-Fensters unterzeichneten Beträge sollte in drei beliebigen Mitgliedstaaten 45 % des Gesamtvolumens des EFSI-Portfolios zum

⁵⁵ Anhang II der EFSI-Verordnung, Abschnitt 8.

⁵⁶ "EFSI Strategic Orientation" vom 15. Dezember 2015.

Ende des Investitionszeitraums nicht überschreiten. Darüber hinaus sollten Unterzeichnungen im Rahmen des Iul-Fensters in keinem Sektor das Konzentrationslimit von 30 % überschreiten.

66 Der Hof analysierte daher die Verteilung des EFSI-Portfolios nach Sektor und Mitgliedstaat. Zudem untersuchte er die Rolle von NPBI und Investitionsplattformen bei der Behebung des Problems der geografischen Konzentration. Darüber hinaus sollten Kooperation und Koordination zwischen der EIB und den NPBI, auch auf Ebene der Investitionsplattformen, die Projektpipeline des EFSI stärken, indem die Identifizierung und Entwicklung von Projekten unterstützt und so zu einer besseren geografischen Reichweite beigetragen wird.

Sektorale und geografische Verteilung des EFSI

67 Hinsichtlich der sektoralen Verteilung mit Stand zum 30. Juni 2018 lagen die einzelnen, vom EFSI im Rahmen des Iul-Fensters abgedeckten Sektoren unterhalb des Schwellenwerts von 30 %. Auf den Energiesektor entfielen 27 %, auf Forschung, Entwicklung und Innovation 22 %, auf finanzielle Unterstützung für KMU und Midcap-Unternehmen 19 % und auf Verkehr 15 %. IKT, Umweltschutz und Ressourceneffizienz sowie Humankapital machten den Rest aus⁵⁷.

68 Zum 30. Juni 2018 konzentrierte sich die Finanzierung im Rahmen des Iul-Fensters (47 %) auf drei Mitgliedstaaten⁵⁸ und überstieg damit das im Dokument über die strategische Ausrichtung des EFSI genannte geografische Konzentrationslimit des Iul-Fensters von 45 % in drei beliebigen Mitgliedstaaten. Für das KMU-Fenster gibt es keine Konzentrationslimits, aber 30 % der Finanzierung entfielen auf dieselben drei Mitgliedstaaten.

69 Verschiedene Studien haben auf die zum Ende des Jahres 2016 unausgewogene geografische Verteilung des EFSI hingewiesen⁵⁹. Die jüngste unabhängige Evaluierung der EFSI-Verordnung von Juni 2018 kommt ebenfalls zu dem Schluss, die EFSI-Finanzierung sei auch Ende 2017 weiterhin stark konzentriert⁶⁰. Insbesondere wird

⁵⁷ 9 %, 5 % bzw. 3 %.

⁵⁸ Frankreich (18 % oder 6,2 Milliarden Euro), Italien (17 % oder 6 Milliarden Euro) und Spanien (12 % oder 4,3 Milliarden Euro).

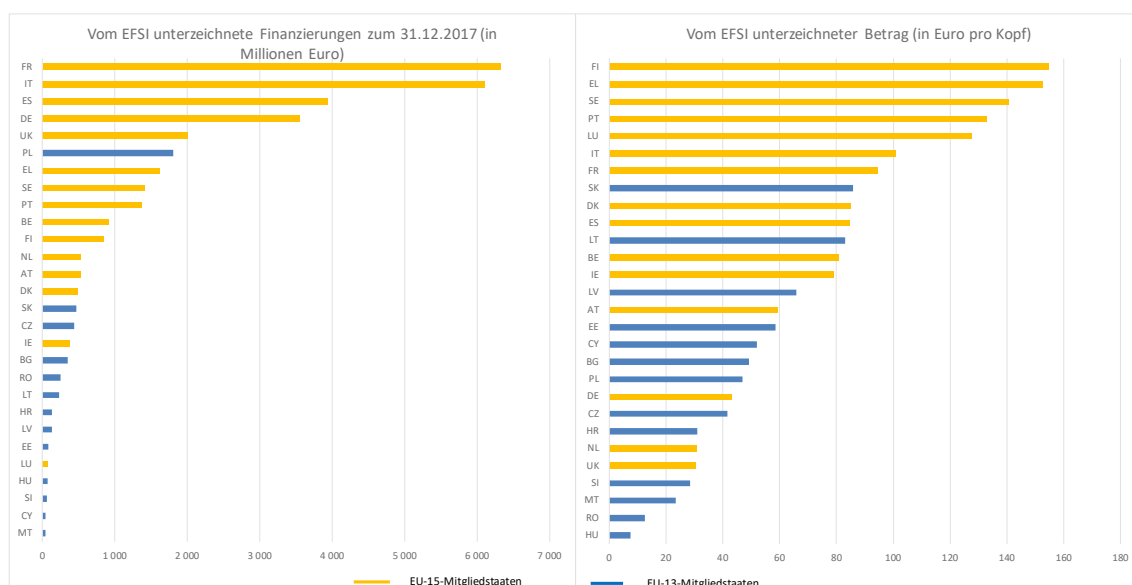
⁵⁹ EIB, "Evaluierung der Arbeit des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)", September 2016, Abschnitt 2.2, S. 7 und 8, und Ernst & Young, "Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017", 14. November 2016.

⁶⁰ "Independent Evaluation of the EFSI Regulation" vom Juni 2018, S. 11.

darauf hingewiesen, dass 82 % aller unterzeichneten EFSI-Finanzierungsprojekte in die 15 Mitgliedstaaten gingen, die vor der EU-Erweiterung die EU bildeten (die "EU-15").

70 Der Großteil der EFSI-Finanzierung ist sowohl in absoluten Zahlen als auch gemessen am Pro-Kopf-Betrag in Länder der EU-15 geflossen und konnte dem Investitionsbedarf einiger der am stärksten krisengeplagten Länder abhelfen, nämlich Italien, Spanien, Griechenland und Portugal. Auch wenn das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in den EU-13-Staaten deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15 liegt, erhielten die EU-13-Staaten dennoch pro Kopf weniger EFSI-Förderung (**Abbildung 11**). Der Hof stellt jedoch fest, dass der EFSI kein Instrument der Kohäsionspolitik ist und nachfrageorientiert operiert.

Abbildung 11 – Geografische Verteilung der vom EFSI unterzeichneten Finanzierungen zum 31. Dezember 2017



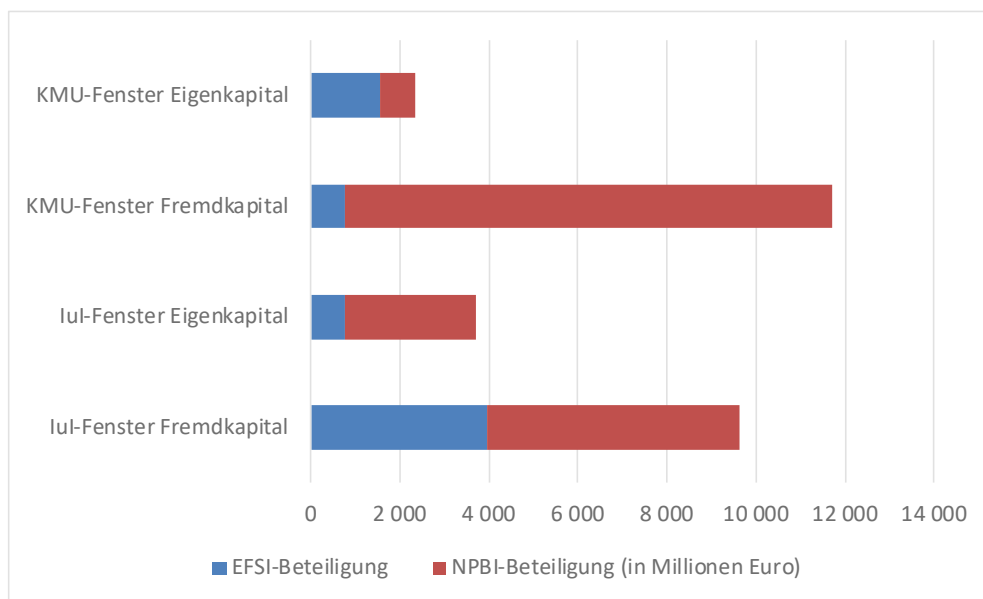
Anmerkung: Mehrere Länder betreffende Operationen im Rahmen des KMU-Fensters sind nicht abgebildet.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der operativen Berichte des EFSI für 2017 und von Eurostat-Daten.

Beitrag der NPBI zur geografischen Diversifizierung

71 Zum 31. Dezember 2017 hatten sich NPBI mit unterzeichneten Operationen von insgesamt 20,4 Milliarden Euro an EFSI-Projekten beteiligt. Die Mittel verteilten sich auf 140 EFSI-Operationen. Dies liegt immer noch weit unter dem indikativen Betrag von bis zu 34 Milliarden Euro, dessen Bereitstellung NPBI ursprünglich bei der Einrichtung des EFSI im Jahr 2015 zugesagt hatten. **Abbildung 12** zeigt ihre Beteiligung an den verschiedenen Unter-Finanzierungsfenstern des EFSI.

Abbildung 12 – NPBI-Beteiligung an vom EFSI unterzeichneten Operationen zum 31. Dezember 2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EIB und des EIF.

72 Die IuI-Operationen wurden hauptsächlich von NPBI aus vier Mitgliedstaaten kofinanziert, nämlich Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien. Auf diese entfielen zum 31. Dezember 2017 insgesamt 27 der 39 unterzeichneten Operationen mit NPBI (69 %) und 3,6 Milliarden Euro des insgesamt vom EFSI unterzeichneten Betrags von 4,7 Milliarden Euro (77 %). Im Rahmen des KMU-Fensters konzentrierten sich mit NPBI kofinanzierte Operationen ebenfalls hauptsächlich auf Italien, Frankreich und Deutschland (Fremdkapitalportfolio), wobei ihr Investitionsfokus – bei Ausschluss der mehrere Länder betreffenden Operationen – auf Spanien, Frankreich und Deutschland (Eigenkapitalportfolio) lag. **Anhang V** enthält nähere Informationen zur NPBI-Beteiligung pro Mitgliedstaat.

73 Aufgrund der großen Vielfalt der NPBI in der EU und ihrer unterschiedlichen Erfahrung, Tätigkeitsbereiche und Beteiligung an Finanzierungsinstrumenten variiert ihr Beitrag zum EFSI erheblich. Daraus ergibt sich eine geografische Konzentration auf Mitgliedstaaten mit gut etablierten NPBI. Tatsächlich verfügten mehrere Mitgliedstaaten nicht über eigene nationale Förderbanken und begannen erst vor Kurzem mit deren Einrichtung. Die Funktion der Beratungsplattform bestand darin, weniger gut entwickelte NPBI mit technischer Hilfe in verschiedenen Bereichen zu unterstützen.

Beitrag von Investitionsplattformen zur geografischen Diversifizierung

74 Nach Ansicht der NPBI sind Investitionsplattformen generell nützlich für die Finanzierung kleinerer oder risikoreicherer Projekte. Sie kombinieren die Finanzierung aus mehreren Quellen und optimieren die Risikoallokation auf die verschiedenen Investoren.

75 Allerdings haben sich Investitionsplattformen nur langsam entwickelt, insbesondere in den ersten eineinhalb Jahren der EFSI-Tätigkeit. Dies war erstens dadurch bedingt, dass es einige Zeit (ein Jahr) dauerte, bis die Vorschriften und operativen Verfahrensregeln für diese Plattformen festgelegt waren, und zweitens durch die komplexen Verhandlungen zu den Kofinanzierungsvereinbarungen.

76 Im Rahmen des KMU-Fensters genehmigte der Lenkungsausschuss des EFSI im Jahr 2016 drei Investitionsplattformen⁶¹. Alle Plattformen wurden mit der *Cassa Depositi e Prestiti*, der italienischen NPBI, eingerichtet, allerdings ist eine der Investitionsplattformen auch für andere NPBI offen. 2017 wurden im Rahmen des KMU-Fensters keine neuen Investitionsplattformen genehmigt und/oder unterzeichnet. Ende 2017 hatte der Investitionsausschuss 35 Investitionsplattformen im Rahmen des IuI-Fensters genehmigt⁶². Die EFSI-Finanzierung betrug 4,2 Milliarden Euro, was 11 % der insgesamt genehmigten IuI-Finanzierung des EFSI entspricht. Davon waren 21 unterzeichnet⁶³, und 88,5 Millionen Euro oder 3,3 % wurden für Operationen ausgezahlt, die als Investitionsplattformen eingestuft wurden.

77 Bei 17 der 21 im Rahmen des IuI-Fensters unterzeichneten Investitionsplattformen waren NPBI beteiligt, und in manchen Fällen beteiligten sich dieselben NPBI an mehreren Investitionsplattformen. Die Einrichtung der

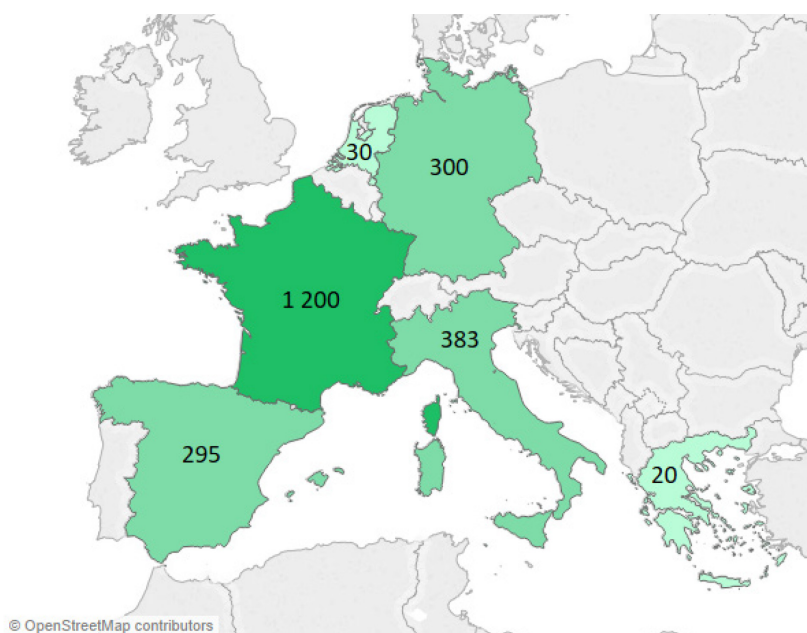
⁶¹ Thematische IP des EFSI für italienische KMU (112,5 Millionen Euro an Unterstützung des EFSI im Rahmen des KMU-Fensters über die COSME-Kreditbürgschaftsfazilität); Thematische IP ITAtech des EFSI für Technologietransfer in Italien (50 % oder bis zu 100 Millionen Euro an Koinvestitionen durch EIF-Eigenkapital, in erster Linie aus Mitteln des Unterfensters 2 des KMU-Fensters für Eigenkapitalprodukte); EIF-NPI Verbriefungsinitiative (ENSI) (eine Kooperationsplattform für die Zusammenarbeit und Risikoteilung zwischen dem EIF und verschiedenen NPBI in Verbindung mit dem im Rahmen des KMU-Fensters des EFSI geplanten neuen Verbriefungsinstrument).

⁶² 29 IuI-Operationen des EFSI, vier Globale Genehmigungen und zwei Kofinanzierungsvereinbarungen mit der *Cassa Depositi e Prestiti*.

⁶³ Für eine EFSI-Finanzierung von 2,65 Milliarden Euro oder 10 % der insgesamt unterzeichneten IuI-Finanzierung des EFSI.

Investitionsplattformen hängt stark von der Beteiligung öffentlicher Stellen (NPBI, internationale Finanzinstitutionen oder Verwaltungsbehörden) ab. Die Investitionsplattformen finden sich vorrangig in Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich, Italien, Deutschland und Spanien) mit besonders aktiven und gut etablierten NPBI (**Abbildung 13**). Auf diese Länder entfällt auch das größte Volumen der EFSI-Finanzierung und die höchste Anzahl an Operationen.

Abbildung 13 – EFSI-Finanzierung für Investitionsplattformen zum 31. Dezember 2017 (in Millionen Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EIB-Daten.

78 In den ersten drei Jahren der EFSI-Tätigkeit haben die Investitionsplattformen relativ wenig zu einer geografischen Diversifizierung des EFSI-Portfolios beigetragen, auch zugunsten kleinerer und weniger entwickelter Märkte und/oder Mitgliedstaaten mit weniger erfahrenen oder gar keinen NPBI.

79 Die EFSI-2.0-Verordnung stärkt die Rolle der Investitionsplattformen, indem sie mehr Möglichkeiten für die Bündelung von Vorhaben vorsieht und bei Teilprojekten mit einem EFSI-Beitrag von unter 3 Millionen Euro die Anwendung des Modells der vollständigen Delegation für diese Plattformen und NPBI ermöglicht. Inwieweit solche neuen Möglichkeiten die Inanspruchnahme von Investitionsplattformen in Mitgliedstaaten ohne gut entwickelte NPBI verbessern werden, wird u. a. davon abhängen, ob diesen NPBI Unterstützung einschließlich technischer Hilfe bereitgestellt wird.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

80 Der EFSI wurde ursprünglich eingerichtet, um über eine Garantie in Höhe von 16 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt und eigene Mittel der EIB in Höhe von 5 Milliarden Euro Finanzierungen der EIB-Gruppe von rund 61 Milliarden Euro zu ermöglichen und dadurch bis Juli 2018 zusätzliche strategische Investitionen von 315 Milliarden Euro für Infrastruktur und KMU zu mobilisieren, die sich auf die meisten Politikbereiche der EU und alle Mitgliedstaaten erstrecken.

81 Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass sich der EFSI als wirksames Instrument erwiesen hat, um Finanzmittel zur Unterstützung erheblicher zusätzlicher Investitionen in der EU zu beschaffen. Bei den gemeldeten Schätzungen zu den mobilisierten Investitionen bleibt jedoch unberücksichtigt, dass einige EFSI-Operationen an die Stelle anderer EIB-Operationen und EU-Finanzierungsinstrumente traten oder dass ein Teil der EFSI-Unterstützung für Projekte bereitgestellt wurde, die auch aus anderen Quellen hätten finanziert werden können, wenn auch zu anderen Bedingungen. Außerdem sind Maßnahmen erforderlich, um die geografische Verteilung der vom EFSI geförderten Investitionen zu verbessern.

82 Der Hof stellte fest, dass die EIB-Gruppe bis 30. Juni 2018 EFSI-Finanzoperationen in Höhe von 59,3 Milliarden Euro genehmigt hatte. Darüber hinaus genehmigte die EIB bis 17. Juli 2018 EFSI-Finanzierungen in Höhe von 65,5 Milliarden Euro. Zu dieser Leistung hatten mehrere Faktoren beigetragen, darunter auch die inhärente Flexibilität des Instruments und die straffen Governancestrukturen.

83 Durch die EFSI-Unterstützung konnte die EIB ihr Finanzierungsvolumen für risikoreichere Kredite im Vergleich zu 2014 mehr als vervierfachen. Allerdings hat die EIB weniger Sonderaktivitäten mit EFSI-Bezug unterzeichnet als geplant (**Ziffern 15-23**).

84 Für den Einsatz des IuI-Fensters des EFSI verließ sich die EIB hauptsächlich auf ihre klassischen langfristigen vorrangigen Projektdarlehen; das nachrangige Fremdkapitalprodukt setzte sie für die Unternehmens- oder Projektfinanzierung dagegen kaum ein. Außerdem entwickelte die EIB neue, über zwischengeschaltete Partner finanzierte Eigenkapital- und Fremdkapitalprodukte für KMU und Midcap-Unternehmen. Allerdings unterzeichnete die EIB weniger Risikoteilungsvereinbarungen mit Finanzintermediären als erwartet. Dies war bedingt durch langwierige und komplexe Ex-ante-Due-Diligence-Prüfungen und Delegierungsregelungen (**Ziffern 24-29**).

Empfehlung 1 – Förderung des gerechtfertigten Einsatzes risikoreicherer EIB-Produkte im Rahmen des EFSI

Bei EFSI-Operationen mit NPBI sollte die EIB nach Möglichkeiten suchen, ein breiteres Spektrum an nachrangigen Fremdkapitalfinanzierungen einzusetzen, sofern diese hinreichend begründet sind. Dies würde dazu beitragen, dass die EFSI-Finanzierung die von den NPBI bereitgestellte Finanzierung ergänzt. Die EIB sollte außerdem den Einsatz geeigneter Risikoteilungsprodukte bei allen NPBI fördern, insbesondere derjenigen, die bei EFSI-Operationen aktuell unterrepräsentiert sind.

Zeitraumen: während des verbleibenden Umsetzungszeitraums des EFSI (bis Ende 2020).

85 Bis zu einem gewissen Grad hätten einige der vom EFSI geförderten Projekte auch über andere zentral verwaltete EU-Finanzierungsinstrumente finanziert werden können. Außerdem stellte der Hof fest, dass potenzielle Überschneidungen zwischen EFSI-Operationen im Rahmen des Iul-Fensters und Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung berücksichtigt werden müssen (Ziffern 30-37).

Empfehlung 2 – Unterstützung der Komplementarität zwischen EU-Finanzierungsinstrumenten und EU-Haushaltsgarantien

Im Kontext des neuen mehrjährigen Finanzrahmens sollte die Kommission vorschlagen, dass die EU-Finanzierungsinstrumente kohärent sind und sich im Hinblick auf die jeweils zu erreichenden politischen Ziele, das anzugehende Marktversagen und die Förderfähigkeitskriterien für die zu finanzierenden Projekte ergänzen, sodass eine Konkurrenz zwischen den einzelnen Instrumenten vermieden wird.

Zeitraumen: bei Verabschiedung der Vorschläge für die Ausgabenprogramme des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027.

86 Die Bewertung, die die EIB vornimmt, um die in der EFSI-Verordnung enthaltene Definition der Zusätzlichkeit anzuwenden und Operationen als Sonderaktivitäten einzustufen, lässt nicht unbedingt darauf schließen, dass das finanzierte Projekt ohne die Unterstützung des EFSI nicht hätte stattfinden können. Die Ergebnisse der Umfrage des Hofes zeigen deutlich, dass ein Teil der im Rahmen des Iul-Fensters finanzierten Projekte auch ohne EFSI-Unterstützung durchgeführt worden wäre und der Finanzierung durch die EIB hauptsächlich deswegen der Vorzug gegeben wurde, weil sie günstiger war und/oder die EIB längere Laufzeiten bot. Der Hof ermittelte konkrete Fälle, in denen die EFSI-Projekte aus privaten und anderen öffentlichen Quellen oder

als normales Vorhaben der EIB hätten finanziert werden können, wenn auch unter anderen Bedingungen (Ziffern 38-47).

Empfehlung 3 – Verbesserung der Bewertung, ob potenzielle EFSI-Projekte aus anderen Quellen hätten finanziert werden können

Die EIB sollte in der Prüfungsphase eines Projekts beurteilen, ob damit andere Finanzierungsquellen verdrängt werden könnten. Ausgehend von diesen Informationen sollte die EIB die Förderfähigkeit von EFSI-Operationen bewerten.

Zeitraumen: während des verbleibenden Umsetzungszeitraums des EFSI (bis Mitte 2019).

87 Der Hof stellte fest, dass die zur Schätzung der mobilisierten Investitionen und des Multiplikatoreffekts herangezogene Methodik in einigen Fällen das Ausmaß, in dem die EFSI-Unterstützung tatsächlich zusätzliche Investitionen in der Realwirtschaft anstößt, übertrieben darstellt. Obwohl die vorhandene Methodik Anleitungen dazu gab, wie Bereinigungen für Doppelzählungen vorgenommen werden sollten, waren darin zum Zeitpunkt der Prüfung nicht alle Arten von Doppelzählung im Einzelnen beschrieben. Das Fehlen vergleichbarer Leistungs- und Überwachungsindikatoren für alle EU-Finanzierungsinstrumente verringert die Transparenz und die Fähigkeit zur Bewertung der Ergebnisse (Ziffern 48-64).

Empfehlung 4 – Bessere Schätzung der mobilisierten Investitionen

- a) Die Kommission sollte für alle Instrumente zur Investitionsförderung im nächsten MFR einen Satz von Indikatoren definieren, mit denen sich die erwarteten Outputs und Ergebnisse von Haushaltsgarantien (wie des EFSI) realistisch messen lassen und so ein Vergleich mit anderen EU-Finanzierungsinstrumenten ermöglicht wird. Insbesondere sollte – für den Fall der Verwendung "mobilisierter Investitionen" und des "Multiplikatoreffekts" als Indikatoren – durch die Berechnungsmethodik und die Berichterstattungsregelungen angemessen zum Ausdruck kommen, inwieweit die Unterstützung in Form einer EU-Haushaltsgarantie tatsächlich Investitionen Dritter anstößt oder mobilisiert.

Zeitraumen: bei Vorschlägen für die Einrichtung neuer Finanzierungsinstrumente.

- b) Die gemeinsam von der Kommission und der EIB entwickelte Methodik für die Berechnung des EFSI-Multiplikators sollte verhältnismäßige Maßnahmen umfassen, durch die Fälle, in denen die EIB eine Investition über verschiedene EFSI-Operationen sowohl direkt als auch indirekt unterstützt, ermittelt und zeitnah berichtigt werden, um eine Doppelzählung zu vermeiden.

Zeitraumen: bis Mitte 2019.

88 Ende 2017 lag die sektorale Verteilung beim Iul-Fenster des EFSI im Rahmen der im Dokument über die strategische Ausrichtung des EFSI festgelegten indikativen Grenzwerte. In geografischer Hinsicht waren die vom EFSI unterzeichneten Finanzierungsvorhaben allerdings nicht ausgewogen verteilt. Die Länder, in denen die meisten EFSI-Operationen durchgeführt wurden, waren diejenigen mit den am besten entwickelten und aktivsten nationalen Förderbanken und -instituten. Investitionsplattformen bieten die Möglichkeit der Finanzierung kleinerer Projekte und der Kombination verschiedener Finanzierungsquellen, sie entwickeln sich jedoch nur langsam und haben bisher kaum zur geografischen Diversifizierung des EFSI beigetragen. Zur Verbesserung der geografischen Ausgewogenheit und der Inanspruchnahme der Investitionsplattformen wird es u. a. notwendig sein, weniger entwickelten NPBI Unterstützung einschließlich technischer Hilfe bereitzustellen (**Ziffern 65-79**).

Empfehlung 5 – Verbesserung der geografischen Verteilung der vom EFSI unterstützten Investitionen

Die Kommission und die EIB sollten über den Lenkungsausschuss des EFSI die Ursachen für die beobachtete geografische Verteilung bewerten und Empfehlungen für im verbleibenden Umsetzungszeitraum des EFSI zu ergreifende Maßnahmen vorlegen. Der EFSI-Lenkungsausschuss sollte die Wirkung der getroffenen Maßnahmen bewerten.

Zeitraumen: während des verbleibenden Umsetzungszeitraums des EFSI (bis Ende 2019).

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Lazaros S. Lazarou, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. Januar 2019 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I — Gemeldete Daten zu EFSI-Operationen, Stand: 30. Juni 2018

(Beträge in Millionen Euro)

Fenster		Anzahl der unterzeichneten Operationen	Vom EFSI unterzeichnete Finanzierungen	Davon ausgezahlte Beträge	Geschätzte förderfähige mobilisierte Investitionen (unterzeichnete Operationen)	Mobilisierte private Finanzierungen		Geschätzte mobilisierte Investitionen (Genehmigungen) ¹	Multiplikator
						Betrag	% der geschätzten förderfähigen mobilisierten Investitionen		
IuI-Fenster	Fremdkapitaloperationen	235	26 778	12 912	90 743	54 743	60 %	130 157	11,5
	Eigenkapitaloperationen ²	77	3 684	707	58 451	48 058	82 %	62 720	15,6
	Insgesamt	312	30 462	13 619	149 193	102 801	69 %	192 877	13,3
KMU-Fenster	Fremdkapitaloperationen	254	8 191		58 343	38 498	66 %	67 366	38,4
	Eigenkapitaloperationen	130	4 236		28 508	18 977	67 %	38 645	9,9
	Insgesamt	384	12 428		86 851	57 475	66 %	106 011	19,8
EFSI aggregiert	Fremdkapitaloperationen	489	34 970		149 086	93 242	63 %	197 523	16,5
	Eigenkapitaloperationen	207	7 920		86 958	67 035	77 %	101 365	13,1
	Insgesamt	696	42 890		236 045	160 277	68 %	298 888	15,0
	% bis zum Ziel				75 %		95 %		

EFSI-Finanzierung für im Rahmen des IuI-Fensters genehmigte, aber noch nicht unterzeichnete Operationen **12 657**

Indikatives Volumen der für die nächsten 12 Monate erwarteten EFSI-Genehmigungen im Rahmen des IuI-Fensters **12 858**

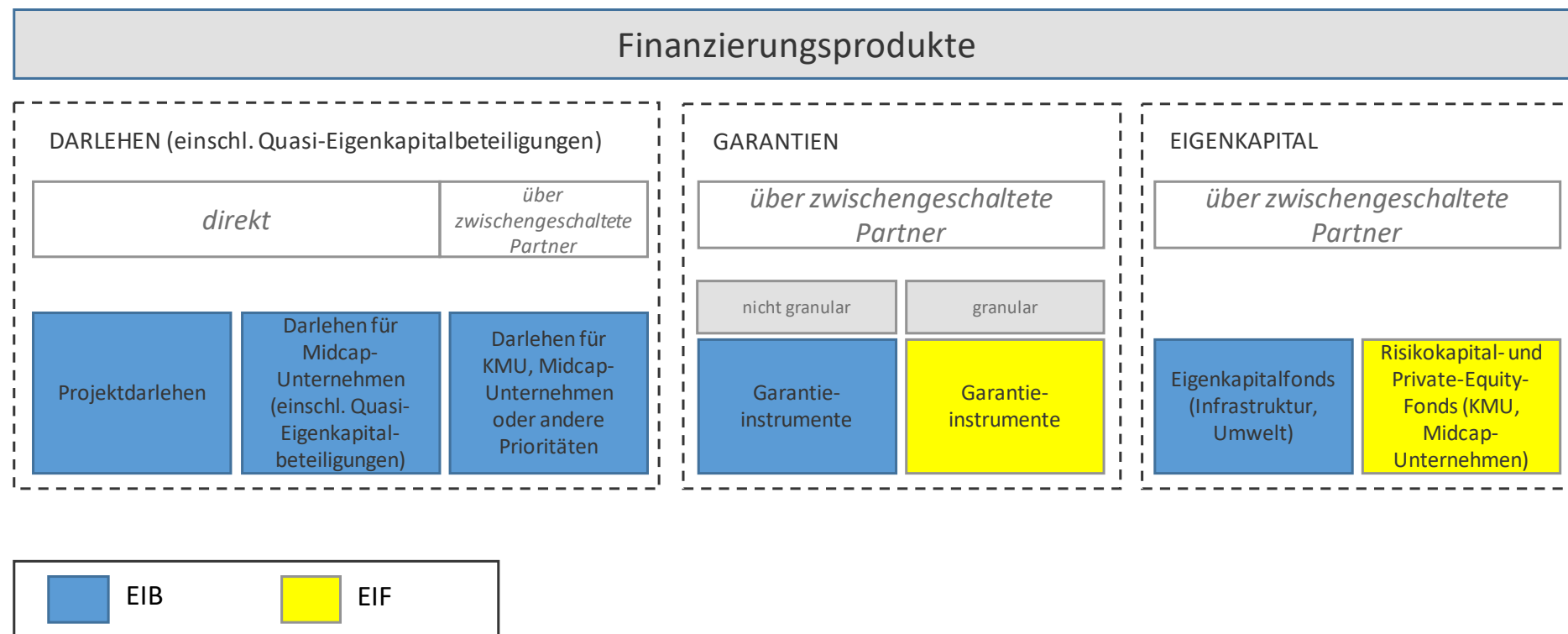
¹ Für den EFSI genehmigte Operationen umfassen alle Operationen, die vom Investitionsausschuss des EFSI bis zum 30. Juni 2018 genehmigt waren (abzüglich stornierter oder beendeter Operationen).

² Eigenkapitaloperationen im Rahmen des IuI-Fensters werden nach und nach je nach den Anträgen der Fonds auf Beiträge ausgezahlt.

Die ausgezahlten Beträge entsprechen sowohl den von der EU garantierten als auch von der EIB auf eigenes Risiko getragenen Verträgen.

Quelle: "EFSI Year End Operational Report" zum 30. Juni 2018.

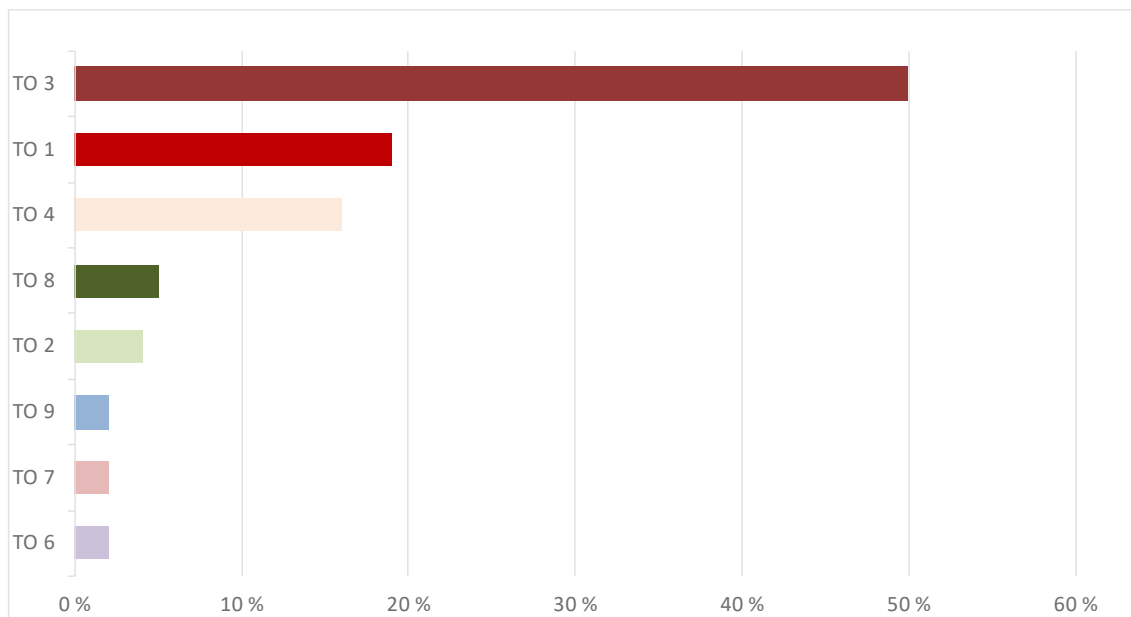
Anhang II — Produktkategorien der EIB-Gruppe



Quelle: EIB-Präsentation "Delivering on the European Fund for Strategic Investments (EFSI)", Januar 2018, Folie 10.

Anhang III — ESIF-Finanzierungsinstrumente für den Zeitraum 2014-2020

Mittelbindungen für Finanzierungsinstrumente in den Finanzierungsvereinbarungen als prozentualer Anteil der Gesamtmittelbindungen nach thematischem Ziel (Thematic Objective, TO) auf der Grundlage der Berichterstattung bis Ende 2016 bei einem insgesamt gebundenen Betrag von 13,3 Milliarden Euro (ESIF).



TO 1 – Forschung und Innovation (19 %)

TO 2 – Information, Kommunikation und Technologie (4 %)

TO 3 – Wettbewerbsfähigkeit von KMU (50 %)

TO 4 – Kohlenstoffarme Wirtschaft, d. h. Investitionen hauptsächlich in Energieeffizienz und erneuerbare Energien (16 %)

TO 6 – Nachhaltige Ressourcen (2 %)

TO 7 – Nachhaltiger Verkehr (2 %)

TO 8 – Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte (5 %)

TO 9 – Kompetenzen, Bildung, Ausbildung (2 %)

Quelle: Bericht der GD REGIO "Financial instruments under the European Structural and Investment Funds (the programming period 2014-2020)", Dezember 2017.

Anhang IV — Liste der Leistungs- und Überwachungsindikatoren des EFSI

	Zentraler Leistungsindikator (KPI)/zentraler Überwachungsindikator (KMI)	Beschreibung	Ziel/Grenzwert
Einsatz der EU-Garantie und Verwirklichung bzw. Erfüllung von Zielen und Kriterien	KPI 1	Punktzahlen für den Mehrwert der Operationen, aufgeschlüsselt nach Ratingverteilung für - Iul-Fenster: i) Beitrag zu den politischen Zielen des EFSI; ii) Qualität und Solidität des Projekts; iii) technischer und finanzieller Beitrag. - KMU-Fenster: i) Folgenabschätzung; ii) Qualitätsbewertung; iii) Beitrag zur Operation.	In der EFSI-Verordnung wird kein qualitatives Ziel für diesen KPI festgelegt.
	KPI 2 ⁽¹⁾	Anteil der als Sonderaktivitäten unterzeichneten Operationen (nach Zahl und Betrag der Operationen). NB: Bei Operationen im Rahmen des KMU-Fensters wird davon ausgegangen, dass sie vollständig die Einstufung als Sonderaktivität erfüllen (100 %).	In der EFSI-Verordnung wird kein Ziel für diesen Indikator festgelegt.
	KMI 1 ⁽¹⁾	Geografische Konzentration: - aufgeschlüsselt nach Volumen der pro Land unterstützten Operationen und - Anzahl der erreichten Länder.	Konzentrationslimit von 45 % für drei Mitgliedstaaten.
	KMI 2 ⁽¹⁾	Sektorale Konzentration , aufgeschlüsselt nach Volumen der unterzeichneten Operationen, die durch die EU-Garantie unterstützt werden.	Konzentrationslimit von 30 % für drei Sektoren.
Beitrag zu den direkten makroökonomischen Auswirkungen und Mobilisierung von Finanzmitteln	KPI 3	(Mobilisierte) Gesamtinvestitionen⁽²⁾: - Iul-Fenster: Volumen der zusätzlichen EFSI-förderfähigen Investitionen (öffentlich oder privat, auch bei einer im Rahmen des EFSI über den EIF mobilisierten Finanzierung) in der Realwirtschaft. - KMU-Fenster: maximaler Finanzierungsbetrag, der den Endempfängern zur Verfügung steht ("Maximales Portfoliovolumen"), multipliziert mit 1,4 bei Garantien, oder förderfähiges Zielfondsvolumen/endgültiges Fondsvolumen multipliziert mit 2,5 bei Eigenkapitalprodukten.	Bis 4. Juli 2018 (drei Jahre nach dem Datum des Inkrafttretens der EFSI-Verordnung 2015/1017) sollen Investitionen in Höhe von insgesamt 315 Milliarden Euro angestoßen werden.
	KPI 4	Mobilisierte Finanzierungen des privaten Sektors: Iul-Fenster: Gesamtbetrag der durch vom EFSI garantierte Operationen mobilisierten Finanzierungen des privaten Sektors, ermittelt ausschließlich auf der Grundlage der Finanzierungen und Risikotragfähigkeit von nicht-öffentlichen juristischen Personen.	In der EFSI-Verordnung wird kein Ziel für diesen Indikator festgelegt. Stattdessen ist es gemäß Artikel 6 der EFSI-Verordnung das Ziel, "soweit möglich die Mobilisierung von Kapital des privaten Sektors zu maximieren".
	KMI 3	Multiplikatoreffekt: der rechnerische interne Multiplikator der Garantie und der externe Multiplikator für die Investitionen.	Impliziertes Ziel von 15
	KMI 4	Beschäftigungsauswirkung: Prognostizierte Anzahl direkt geschaffener/erhaltener Stellen.	In der EFSI-Verordnung wird kein Ziel für diesen Indikator festgelegt.
	KMI 5 ⁽¹⁾	Anteil der mit NPBI kofinanzierten Operationen , nach Zahl und Betrag der Operationen.	In der EFSI-Verordnung wird kein Ziel für diesen Indikator festgelegt.
	KMI 6 ⁽¹⁾	Anteil der mit ESI-Fonds und anderen EU-Instrumenten außer dem EFSI kofinanzierten Operationen , nach Zahl und Betrag der Operationen.	In der EFSI-Verordnung wird kein Ziel für diesen Indikator festgelegt.

⁽¹⁾ Daten auf der Grundlage der unterzeichneten Beträge; die übrigen KPI-/KMI-Daten basieren bis zum Projektabschluss auf Ex-ante-Schätzungen.

⁽²⁾ In "Schedule II" der EFSI-Vereinbarung wird der KPI 3 sowohl für das Iul- als auch für das KMU-Fenster als "die insgesamt unterstützten Investitionen und Finanzierungen von Betriebskapital" bezeichnet. In den operativen Berichten des EFSI zum Iul- und KMU-Fenster wird er auch als die "Insgesamt EFSI-förderfähigen mobilisierten Investitionen" bezeichnet.

Quelle: EFSI-Vereinbarung, "Schedule II" und EFSI-Methodik für zentrale Leistungs- und Überwachungsindikatoren (KPI-KMI), Dokument 12, SB/07/2015 vom 15. Dezember 2015.

Anhang V — EFSI-Operationen mit NPBI-Beteiligung, Stand: 31. Dezember 2017

Land	Infrastrukturfenster						KMU-Fenster					
	Fremdkapitaloperationen mit NPBI-Beteiligung			Eigenkapitaloperationen mit NPBI-Beteiligung			Fremdkapitaloperationen mit NPBI-Beteiligung			Eigenkapitaloperationen mit NPBI-Beteiligung		
	Anzahl der Operationen	EFSI-Beteiligung (Mio. EUR)	NPBI-Beteiligung (Mio. EUR)	Anzahl der Operationen	EFSI-Beteiligung (Mio. EUR)	NPBI-Beteiligung (Mio. EUR)	Anzahl der Operationen	EFSI-Beteiligung (Mio. EUR)	NPBI-Beteiligung (Mio. EUR)	Anzahl der Operationen	EFSI-Beteiligung (Mio. EUR)	NPBI-Beteiligung (Mio. EUR)
Belgien							2	5,7	76,3	1	30,0	10,0
Bulgarien	1	150,0	75,0				2	2,4	37,6			
Tschechische Republik							1	19,5	391,7			
Dänemark							6	47,6	303,7			
Deutschland	4	1 004,4	2 192,0				12	111,4	1 511,9	3	110,0	30,0
Estland							1	4,5	115,5			
Irland							3	37,3	370,8	1	30,0	15,0
Spanien	2	531,9	10,0	4	210,0	1 720,0	3	87,5	1 480,5	4	155,0	99,4
Frankreich	6	845,0	2 090,5	4	215,0	635,0	6	140,0	740,0	4	145,0	88,0
Kroatien	1	50,0	50,0				1	2,0	10,0			
Italien	6	781,0	582,5	1	21,8	50,0	5	226,2	4 801,8	2	60,0	55,0
Lettland							2	3,6	29,4			
Ungarn							2	13,4	325,0			
Niederlande	1	100,0	54,0							1	30,0	3,0
Österreich	1	70,0	13,8				1	3,5	81,5	1	12,5	5,0
Polen	3	158,3	156,8				1	17,2	365,8			
Slowenien	1	51,0	37,0				1	8,1	171,9			
Finnland										1	22,5	32,5
Schweden							3	24,0	120,1			
Vereinigtes Königreich	1	148,0	75,4				2	5,1	25,4	1	54,0	25,9
Mehrere Länder	1	75,0	332,6	2	300,0	550,0				21	916,0	419,2
Insgesamt	28	3 964,7	5 669,7	11	746,8	2 955,0	54	759,0	10 958,8	40	1 565,0	783,0

Anmerkung: Beim Unter-Finanzierungsfenster "Eigenkapital" des KMU-Fensters sind neun Operationen mit NPBI-Beteiligung, die zum 31.12.2017 einen unterzeichneten Betrag von 0 Euro aufwiesen, nicht erfasst.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EIB und des EIF.

Glossar

Darlehenseinstufung: Die EIB stützt sich bei der internen Kreditrisikobeurteilung ihrer Darlehenstransaktionen auf ein System der Darlehenseinstufung. Dieses spielt bei der Prüfung und Überwachung von Darlehen eine wichtige Rolle. Außerdem dient es als Bezugsrahmen für die Bepreisung der Kreditrisiken.

EFSI-2.0-Verordnung: Verordnung (EU) 2017/2396 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 im Hinblick auf die Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen sowie die Einführung technischer Verbesserungen für den Fonds und die Europäische Plattform für Investitionsberatung (ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 34).

EFSI-Verordnung (oder EFSI-1.0-Verordnung): 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).

Fazilität "Connecting Europe" (CEF): EU-Finanzierungsinstrument, das auf Infrastrukturinvestitionen und transeuropäische Netze in den Bereichen Verkehr, Energie und digitale Dienstleistungen ausgerichtet ist. Eingerichtet wurde das Instrument durch die Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe", zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129).

Finanzierungsfenster "Infrastruktur und Innovation" (IuI-Fenster): Über den EFSI garantierte Operationen, die Investitionen in Infrastruktur und Innovation unterstützen und von der EIB durchgeführt werden. Das IuI-Fenster setzt sich aus einem Fremdkapitalportfolio und einem Eigenkapitalportfolio zusammen.

Förderfenster für kleine und mittlere Unternehmen (KMU-Fenster): Vom EFSI garantierte Operationen, die KMU und Unternehmen mit mittelgroßer Marktkapitalisierung (Midcap-Unternehmen) den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern sollen und vom EIF durchgeführt werden. Das KMU-Fenster setzt sich aus einem Fremdkapitalportfolio und einem Eigenkapitalportfolio zusammen.

Haushaltsordnung (gültig für den Zeitraum 1. Januar 2013 bis 30. Juli 2018):

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, aufgehoben durch Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 (Abl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

InnovFin: Finanzierungsinstrument im Rahmen des Programms "Horizont 2020", mit dem innovative Unternehmen und andere innovative Stellen in Europa leichter und umfassender Zugang zu Finanzmitteln erhalten sollen. Es wird von der EIB-Gruppe umgesetzt und besteht aus der KMU-Bürgschaftsfazilität (InnovFin SMEG), der Eigenkapitalfazilität (InnovFin Equity oder IFE) und direkt von der EIB durchgeführten Operationen (InnovFin EIB).

Investitionsplattformen (IP): Gemäß der EFSI-Verordnung handelt es sich dabei um Operationen,

- i) die eine Zweckgesellschaft (Private-Equity-Fonds oder Infrastrukturfonds oder andere Form von Zweckgesellschaft), eine Risikoteilungs- oder eine systematische Kofinanzierungsvereinbarung mit einer nationalen Förderbank oder einem nationalen Förderinstitut umfassen;
- ii) die verschiedene Projekte, darunter auch Infrastrukturprojekte, unterstützen;
- iii) an denen öffentliche Stellen (NPBI, internationale Finanzinstitutionen oder Verwaltungsbehörden) beteiligt sind oder bei denen Beiträge aus öffentlichen Finanzierungsquellen stammen.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU): Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen im Sinne von Artikel 2 des Anhangs der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission.

Kleine Unternehmen mit mittelgroßer Marktkapitalisierung (kleine Midcap-Unternehmen): Unternehmen, die bis zu 499 Mitarbeiter beschäftigen und keine KMU sind (Artikel 2 der EFSI-Verordnung). Unternehmen mit mittelgroßer Marktkapitalisierung beschäftigen bis zu 3 000 Mitarbeiter.

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR): Siebenjähriger Ausgabenplan, mit dem die Prioritäten der EU finanziell unterlegt werden. Der aktuelle MFR-Zeitraum begann 2014 und endet 2020.

Nachrangige Forderungen: Ein Darlehen oder Wertpapier, das anderen Darlehen oder Wertpapieren im Hinblick auf Ansprüche auf Vermögenswerte oder Erträge nachgeordnet ist. Andere Bezeichnungen sind nachrangiges Darlehen oder Nachrangdarlehen. Im Fall eines Zahlungsausfalls des Kreditnehmers erhalten

Kreditgeber, die nachrangige Forderungen halten, erst dann ihr Geld zurück, wenn die Eigentümer vorrangiger Forderungen vollständig ausbezahlt sind.

Nationale Förderbanken und -institute (NPBI): Juristische Personen, die im Rahmen ihrer gewerblichen Tätigkeit Finanzierungstätigkeiten ausüben und denen von einem Mitgliedstaat oder einer Einrichtung eines Mitgliedstaats - auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene - ein Auftrag zur Durchführung von Entwicklungs- oder Fördertätigkeiten erteilt wurde.

Sonderaktivitäten: Die EIB bezeichnet ihre mit einem höheren Risiko verbundenen Finanzierungsvorhaben als Sonderaktivitäten. Dazu gehören Fremdkapitaloperationen mit einem erwarteten Verlust von über 2 % und alle Eigenkapitaloperationen.

Überarbeitete EFSI-Vereinbarung: Änderungs- und Anpassungsvereinbarung vom 21. Juli 2016 zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Investitionsbank im Hinblick auf die Vereinbarung über die Verwaltung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen und über die Gewährung der EU-Garantie vom 22. Juli 2015.

Unterzeichnung: Ereignis, bei dem ein Finanzierungsvertrag durch die EIB unterzeichnet wird.

Verordnung über Horizont 2020: Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 – (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 104).

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„EUROPÄISCHER FONDS FÜR STRATEGISCHE INVESTITIONEN (EFSI): ERFORDERLICHE MASSNAHMEN ZUM VOLLEN ERFOLG DES EFSI“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission und die Europäische Investitionsbank (EIB) möchten folgende Zusatzinformationen vorlegen.

Investitionen anzuregen und Arbeitsplätze zu schaffen ist für die Kommission ein Hauptanliegen. Die EU leidet seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise dauerhaft unter einem niedrigen Investitionsniveau. Insbesondere 2014 hat das Investitionsvolumen die langfristigen historischen Durchschnittswerte deutlich unterschritten. Die Investitionsoffensive für Europa mit dem Investitionsziel von 315 Mrd. EUR, die innerhalb von drei Jahren mobilisiert werden sollen, wurde von der Kommission im November 2014 als Reaktion auf das gedämpfte Investitionsniveau auf den Weg gebracht. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) wurde 2017 angesichts seines Erfolgs verlängert und sein Investitionsziel auf mindestens 500 Mrd. EUR aufgestockt, die bis Ende 2020 mobilisiert werden sollen (EFSI 2.0). Im Rahmen des EFSI 2.0 werden auch die drei wesentlichen Problempunkte angegangen, die im ersten Jahr seiner Umsetzung auftraten: Zusätzlichkeit, geografische Ausgewogenheit und Transparenz werden optimiert. Durch die EU-weite Mobilisierung von Investitionen in Höhe von 334,8 Mrd. EUR hat der EFSI bis zum 17. Juli 2018 erfolgreich dazu beigetragen, die Investitionslücke zu verkleinern. Allerdings sind die historischen Durchschnittswerte für die Investitionsrate trotz der beschleunigten Investitionen noch nicht erreicht. Um den eingeschlagenen Weg einer dauerhaft nachhaltigen Entwicklung bei den Investitionen weiterzuverfolgen, müssen daher die Bemühungen unter besonderer Berücksichtigung der politischen Prioritäten der EU fortgesetzt werden. In diesem Sinne schlägt die Kommission vor, im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen mit einem ehrgeizigen Investitionsförderprogramm, d. h. dem Programm „InvestEU“, an das Erreichte anzuknüpfen.

IV. Die Kommission und die EIB sind der Ansicht, dass die anderen Finanzierungsinstrumente durch die Einführung des EFSI in der Mehrzahl deutlich gestärkt worden sind, anstatt ersetzt zu werden. Darüber hinaus wurde das Spektrum einiger bestehender Finanzierungsinstrumente neu ausgerichtet, um einige der beobachteten Überlappungen mit dem EFSI zu verringern.

VI. Die EFSI-Projekte werden von der Nachfrage bestimmt. Sofern nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung längere Laufzeiten oder geringere Besicherungsanforderungen ausreichen, um die Finanzierung gegenüber den Endempfängern sicherzustellen, bestehen die Kommission und die EIB nicht auf der Bereitstellung nachrangiger Finanzierungen, wenn diese nicht als Anreiz für Investitionen erforderlich sind.

VII. Um Überlappungen zwischen dem Fremdfinanzierungsinstrument der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF DI) und dem EFSI zu minimieren, wurden Maßnahmen festgelegt. Im Interesse der erhöhten Komplementarität mit anderen Finanzierungsinstrumenten und dem EFSI haben die Kommission und die EIB daher eine Änderung der Delegationsvereinbarung des CEF-Fremdfinanzierungsinstruments vorgelegt und schließen voraussichtlich zum Jahresende eine Neuausrichtung des CEF DI ab. Der neue Schwerpunkt des CEF DI wurde auf innovativere und zukunftsweisende Projekte gelegt. Im Bereich Verkehr sollen insbesondere Projekte, die zu dessen Ökologisierung beitragen, Vorrang haben.

VIII. Nach Ansicht der EIB-Gruppe sind die Finanzierungen im Rahmen des EFSI nicht vollständig mit anderen Finanzierungsquellen vergleichbar, da in der Regel andere Modalitäten und Bedingungen gelten, und können daher auch nicht als Ersatz für diese angesehen werden.

Zudem sind die Zusätzlichkeitskriterien im Rahmen des EFSI 2.0 weiter gestärkt worden.

IX. Laut der Methodik spiegeln die mobilisierten Investitionen die bestmögliche Einschätzung der erwarteten Investitionen in die Realwirtschaft wider und bei Projektabschluss werden die tatsächlichen Beträge überprüft. Somit stellen die im Vorfeld angegebenen mobilisierten Investitionen naturgemäß eine Schätzung zum Zeitpunkt der Bewilligung und nicht etwa eine Über- oder Unterbewertung dar.

Der Vorschlag der Kommission zu der InvestEU-Verordnung beinhaltet eine größere Zahl von Leistungs- und Überwachungsindikatoren. Darüber hinaus werden in der neuen Haushaltsordnung (EU 2018/1046) sowohl das Konzept der Hebelwirkung als auch der Multiplikatoreffekt beschrieben und erläutert.

X. Die geografische Konzentration lässt sich nicht ausschließlich auf Grundlage der Anzahl von unterzeichneten Finanzierungsprojekten in den einzelnen Mitgliedstaaten berechnen. Auch die Größe der Volkswirtschaften und die Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten müssen bei der Befassung mit der geografischen Konzentration Berücksichtigung finden.

Die Kommission erkennt an, wie wichtig die geografische Diversifizierung des EFSI ist. Um die geografische Ausgewogenheit zu erhöhen, haben die Kommission und die EIB mehrere diesbezügliche Maßnahmen umgesetzt. Hierzu gehören u. a. eine verstärkte Zusammenarbeit mit den nationalen Förderbanken (NPB), auch durch Einrichtung von Investitionsplattformen und über Modelle für eine Vertiefung der Zusammenarbeit (z. B. die Equity-Plattform des Europäischen Investitionsfonds und der Nationalen Förderinstitute), die Erleichterung der Kombinationsmöglichkeiten der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und des EFSI sowie gezieltere lokale Angebote insbesondere über die Plattform für Investitionsberatung.

XI. Die Kommission und die EIB nehmen ihre Empfehlungen jeweils an und verweisen auf ihre Antworten in dem Abschnitt „Empfehlungen“.

EINLEITUNG

6. In erster Linie ist der EFSI ein von der Nachfrage bestimmtes Instrument.

Gemäß den Anlageleitlinien des EFSI ist die Erfassung einer Vielzahl von Sektoren und Regionen nach allen Kräften sicherzustellen.

Im Rahmen des Förderfensters für kleine und mittlere Unternehmen (KMU-Fenster) kommen Anreize für einzelne Produkte zum Einsatz, um eine hohe Abdeckung zu erzielen und Konzentrationen zu vermeiden.

BEMERKUNGEN

Kasten 1 – Sonderaktivitäten und EFSI

Spiegelstrich 2, Absatz 1:

Das Risikoprofil von Projekten im Rahmen des KMU-Fensters ist mit dem der Sonderaktivitäten der EIB vergleichbar bzw. weist noch mehr Risiken auf. Es handelt sich entweder um Eigenkapital- oder um Garantiepositionen mit „Sub-Investment Grade“-Qualität und eine Finanzierung über die eigenen Mittel des Europäischen Investitionsfonds (EIF) wäre nicht möglich.

24. In den Vorschriften für Geschäfte mit Investitionsplattformen und nationalen Förderbanken und -instituten wird als mutmaßlich bevorzugte Option Nachrangigkeit angegeben, sofern dies vertretbar ist und die Struktur im Hinblick auf den Finanzierungsbedarf und die Gesamtfinanzierungskosten des Trägers einen Mehrwert liefert.

30. Das Hauptziel der EIB im Rahmen des EFSI bestand stets darin, als Katalysator zu fungieren und neue Investoren anzuwerben. Erreicht wurde dies, indem die EIB zugunsten der anderen eingebrachten Investoren eine strukturell nachrangigere Gläubigerposition einnahm.

33. Nach der EFSI-Verordnung werden die bestehenden Instrumente durch die EU-Garantie im Rahmen des EFSI ergänzt.

Zu dem CEF DI:

Durch den 2015 eingeführten EFSI trat im Hinblick auf das CEF DI ein Substitutionseffekt ein. Davon zeugen die interne Evaluierung des EFSI durch die EIB, die unabhängige Bewertung des EFSI durch die Kommission sowie die CEF-Halbzeitevaluierung durch die Kommission.

Infolgedessen wurden folgende Maßnahmen zur Minderung festgelegt:

- Im September 2015 und Juli 2017 stellte der CEF-DI-Lenkungsausschuss überarbeitete politische Leitlinien bereit, um die Komplementarität der Instrumente zu gewährleisten. Es wurde entschieden, den Schwerpunkt des CEF DI auf die innovativsten und zukunftsweisenden Projekte im Hinblick auf die Finanzierungsstruktur, das Sektorsegment oder das Land zu legen. Im Bereich Verkehr sollen insbesondere Projekte, die zu dessen Ökologisierung beitragen, Vorrang haben.
- Im Interesse der erhöhten Komplementarität mit anderen Finanzierungsinstrumenten und dem EFSI haben die Kommission und die EIB eine Änderung der Delegationsvereinbarung des CEF-Fremdfinanzierungsinstrumentes und eine Neuausrichtung des Letzteren vorgelegt, die voraussichtlich zum Jahresende abgeschlossen sein werden.

In Bezug auf das Finanzierungsinstrument InnovFin wurde im Juni 2017 eine vergleichbare Bewertung und Neuausrichtung vorgenommen.

Die Kommission möchte auch darauf hinweisen, dass die Ziele der einzelnen spezifischen EU-Programme dank der vorgezogenen Bereitstellung im Rahmen des EFSI schneller erreicht werden konnten und dass die vorgezogene Bereitstellung im Fall ihrer Umwandlung in eine effektive Zusatzzahlung auch dazu beitrug, die ursprünglichen Ziele zu übertreffen.

36. Angesichts des Ausmaßes der Investitionslücke in der EU gibt es Raum und Bedarf für Maßnahmen im Rahmen der ESI-Fonds, der zentral verwalteten und der nationalen Finanzierungsinstrumente. Als grundlegende Anforderung und zur Minimierung der Gefahr von Überlappungen muss eine Bewertung des Mehrwerts der Finanzierungsinstrumente sowie der Konsistenz mit anderen Formen öffentlicher Maßnahmen, u. a. ggfs. dem EFSI, erfolgen, bevor die ESI-Fonds-Mittel für die Finanzierungsinstrumente bereitgestellt werden.

37. Entsprechend der Darstellung in der von der Kommission im Februar 2016 herausgegebenen Broschüre „Komplementarität der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und des Europäischen Fonds für strategische Investitionen – Koordinierung, Synergien und Komplementarität sicherstellen“ könnten der EFSI und die ESI-Fonds einander ergänzen und die Hebelwirkung bzw. Wirksamkeit der Maßnahmen erhöhen. Mit der Verordnung 2018/1046 wurde eine neue Möglichkeit eingeführt, die EFSI- und ESI-Fonds zweckgebunden in einander ergänzender Weise in Anspruch zu nehmen.

40. Im Rahmen des EFSI „bedeutet „Zusätzlichkeit“ die Förderung von Geschäften durch den EFSI, durch die Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen ausgeglichen werden sollen und die in dem Zeitraum, in dem die EU-Garantie eingesetzt werden kann, durch die EIB, den EIF oder im Rahmen bestehender Finanzierungsinstrumente der Union ohne eine EFSI-Förderung nicht oder nicht im gleichen Ausmaß hätten durchgeführt werden können“.

Unabhängig davon, ob es sich bei einem Geschäft um eine Sonderaktivität handelt, finden Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen bei der Bewertung der Zusätzlichkeit stets Berücksichtigung.

Durch eine eindeutigeren Definition des Sonderaktivitätenstatus und weiterer Elemente, die starke Anzeichen einer Zusätzlichkeit sind, wurde die Definition der Zusätzlichkeit in der EFSI 2.0-Verordnung weiter verbessert. Die EIB bewertet hier für jedes Projekt das Potenzial, Investitionen anzulocken.

41. Die Stichprobenauswahl von Projekten im Rahmen des Finanzierungsfensters „Infrastruktur und Innovation“ (IuI-Fenster) umfasste 15 Projekte, die im ersten Jahr der Umsetzung des EFSI unterzeichnet worden waren. In den Feststellungen des Rechnungshofs kommt nicht in vollem Umfang zum Ausdruck, dass das Projektprüfungsverfahren der EIB im Laufe der Zeit für die ab 2017 unterstützten Projekte intensiviert wurde.

44. Mit der EFSI 1.0-Verordnung wurde eine Verbindung zwischen Zusätzlichkeit und Sonderaktivitätenstatus geschaffen. Die EIB weist darauf hin, dass in den Unterlagen, die sie dem Investitionsausschuss seit der Einrichtung des EFSI übermittelt hat, auch eine qualitative Bewertung der Zusätzlichkeit enthalten war. In der geänderten EFSI-Verordnung wird die Definition der Zusätzlichkeit klarer gefasst und die dem Investitionsausschuss vorgelegten Unterlagen beinhalten infolgedessen eine umfassendere Bewertung der Zusätzlichkeitsaspekte (u. a. im Hinblick auf Marktversagen und suboptimale Investitionsbedingungen).

45. Durch eine eindeutigeren Definition des Sonderaktivitätenstatus und weiterer Elemente, denen zufolge eine starke Zusätzlichkeit gegeben ist, wurde die Definition der Zusätzlichkeit in der EFSI 2.0-Verordnung verbessert.

Kasten 2 – Beispiel für ein durch den EFSI gefördertes Projekt, das vom Markt finanziert worden wäre, wenn auch nicht zu solchen günstigen Bedingungen

Nach Ansicht der EIB galten für das Projekt suboptimale Investitionsbedingungen (geringe Nutzung von Gas in dem betreffenden Mitgliedstaat und Substitution umweltschädlicherer Energieträger) und ohne die Unterstützung des EFSI wäre dafür keine Finanzierung bereitgestellt worden. Verglichen mit den auf dem Markt angebotenen Finanzierungsbedingungen waren diejenigen der EIB besser auf die Art der Investition abgestimmt.

Kasten 3 – Beispiel für eine vom EFSI geförderte Operation, die die traditionelle EIB-Finanzierung ersetzt hat

Die EIB ist der Auffassung, dass die Hybridanleihe – zu deren Besonderheiten gehört, dass sie anteilig dem Eigenkapital zugerechnet wird und nicht die Verschuldungsquote erhöht – die traditionelle EIB-Finanzierung nicht verdrängt hat, da die genannten Merkmale ein Produkt ermöglichen, das eher als „zusätzlich“ bezeichnet werden kann als das klassische Darlehen der EIB. Tatsächlich führt die Hybridanleihe als ein nachrangiges Instrument nicht nur zu einem Liquiditätszufluss (was ein normales vorrangiges Darlehen der EIB leisten würde), sondern hat dank der Erweiterung des finanziellen Spielraums des Kreditnehmers für weitere Investitionen einen zusätzlichen Nutzeffekt.

55. Gilt die EFSI-Förderung einmal als zusätzlich und ist durch den Investitionsausschuss des EFSI genehmigt, werden die EFSI-förderfähigen Investitionskosten im Zusammenhang mit der genehmigten Operation auf das Investitionsziel im Rahmen des EFSI angerechnet.

Kasten 4 – Finanzierung eines Infrastrukturprojekts

Die mobilisierte Investitionssumme wurde aufgrund der genehmigten Methodik berechnet. Der verringerte Darlehensbetrag ist auf die Einbeziehung vieler privater Investoren zurückzuführen,

dennoch war das Darlehen der EIB dabei förderlich, die Finanzierungslücke innerhalb der vorgesehenen Zeit zu schließen. Ohne die EIB wären die anderen Geldgeber nicht in der Lage gewesen, die Differenz durch Erhöhung ihrer Darlehensbeträge zu überbrücken.

Das Verhältnis zwischen dem Volumen der EIB-Unterstützung mit EFSI-Finanzierung und den mobilisierten EFSI-förderfähigen Investitionen liefert eine projektspezifische Schätzung davon, inwieweit die EFSI-Förderung mit neuen Investitionen verknüpft werden kann. Grundsätzlich lässt sich beim Anregen von Finanzierungen der genaue kausale Zusammenhang insbesondere im Vorfeld oder in der Planungs- bzw. Umsetzungsphase kaum darstellen und auch nicht schlüssig nachweisen. Je nach Verfügbarkeit der Daten können statistische Ex-post-Analysen zur Einschätzung des Kausalzusammenhangs durchgeführt werden.

59. Die Methode der EIB zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI von 2015 bot bereits eine allgemeine Erklärung der Schätzwertberechnung mobilisierter Investitionen für den Fall, dass bei einem Projekt eine EIB-Unterstützung mit mehreren EFSI-Finanzierungen kombiniert wird. Der Lenkungsausschuss des EFSI genehmigte im Oktober 2018 eine aktualisierte Methode der EIB zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI. Zudem wurde die Methode des EIF zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI im März 2018 aktualisiert. Diese Methoden kommen in der Genehmigungsphase zum Einsatz.

60. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 59.

61. Der EIF und die EIB können bestätigen, dass im Hinblick auf die festgestellte Überlappung mit dem KMU-Fenster in dem angegebenen Fall eine Aktualisierung der Beträge sowie eine Abänderung in den offiziellen Berichten des EFSI und auf der Website unmittelbar nach Feststellung dieser Überlappung stattgefunden haben.

63. In der neuen Haushaltsordnung (EU 2018/1046) werden sowohl das Konzept der Hebelwirkung als auch der Multiplikatoreffekt beschrieben und erläutert.

64. Mit Hilfe der beiden Indikatoren - *Hebelwirkung* und *Multiplikatoreffekt* - werden verschiedene, aber im Zusammenhang stehende Wirkungsweisen der EU-Maßnahmen gemessen. Die Tatsache, dass beide Konzepte Anwendung finden, ist unmittelbar auf die unterschiedlichen Basisrechtsakte zurückzuführen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 63.

68. Die geografische Konzentration lässt sich nicht ausschließlich auf Grundlage der mobilisierten Investitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten berechnen. Auch die Größe der Volkswirtschaften und die Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten müssen bei der Befassung mit der geografischen Konzentration Berücksichtigung finden.

Die Kommission erkennt an, wie wichtig die geografische Diversifizierung des EFSI ist. Um die geografische Ausgewogenheit zu erhöhen, haben die Kommission und die EIB mehrere diesbezügliche Maßnahmen umgesetzt. Hierzu gehören u. a. eine verstärkte Zusammenarbeit mit den NPB auch durch Einrichtung von Investitionsplattformen und über Modelle für eine Vertiefung der Zusammenarbeit (z. B. die Equity-Plattform des EIF und der Nationalen Förderinstitute) sowie gezieltere lokale Angebote insbesondere über die Plattform für Investitionsberatung.

70. Die Vornahme einer entsprechenden Bewertung und Darstellung im Verhältnis zu makroökonomischen Indikatoren ist entscheidend, um den relativen Nutzen und die Auswirkungen des EFSI auf die einzelnen Mitgliedstaaten zu verstehen.

Auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist hier eine relevante Dimension. Die Länder der EU-13 profitierten bereits 2016 als Gruppe von dem EFSI im Verhältnis ihrer jeweiligen Anteile an der

EU-Volkswirtschaft. 2017 belief sich ihr Anteil an der EFSI-Finanzierung auf 12 % und stand somit im überproportionalen Verhältnis zu ihrem kumulativen Anteil an dem EU-BIP in Höhe von 8,6 %.

71. Zwischen der Genehmigung und der Unterzeichnung einer Operation liegt ein innewohnender zeitlicher Abstand (was die Aushandlung von Vertragsbedingungen mit den NPBI weiter kompliziert) und vor dem Hintergrund, dass sich zum 31. Dezember 2017 viele genehmigte Operationen in der Verhandlungsphase befanden, wird der NPBI-Beteiligungsbetrag noch deutlich ansteigen.

72. Die NPBI in den angegebenen Mitgliedstaaten verfügen über die erforderliche Erfahrung und Kompetenz im Umgang mit risikoreicheren Finanzprodukten.

77. Siehe die Anmerkungen zu Ziffer 72, in denen dargelegt wird, dass Investitionsplattformen einer höheren technischen Leistungsfähigkeit genügen müssen als die den NPBI angebotenen klassischen Produkte. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die erfahrensten und besser entwickelten NPBI ein Interesse daran hatten, diese Strukturen zusammen mit der EIB umzusetzen, und eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten zu erfassen (siehe die Anmerkung zu Ziffer 78 weiter unten).

78. Zum Stand Oktober 2018 erfassen die genehmigten Investitionsplattformen 14 Mitgliedstaaten und decken eine Reihe von Sektoren ab, u. a. den digitalen, Umwelt-, Verkehrs- und Energiesektor; dabei sind die Plattformen stark auf kleine und mittlere Unternehmen sowie Unternehmen mit mittelgroßer Kapitalausstattung ausgerichtet.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

80. In den ersten drei Jahren seiner Umsetzung hat der EFSI erfolgreich zur Förderung von Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU beigetragen. Bis zum 17. Juli 2018 unterstützte der EFSI die Mobilisierung von Investitionen in Höhe von 334,8 Mrd. EUR und erfasste alle Mitgliedstaaten. Da private Quellen für zwei Drittel der aufgebrachten 334,8 Mrd. EUR verantwortlich zeichnen, wurde auch das im Rahmen des EFSI angestrebte Ziel erreicht, private Investitionen zu mobilisieren. Zudem wird davon ausgegangen, dass rund 697 000 KMU von den durch den EFSI unterstützten Finanzierungen profitieren werden. Laut Schätzung der Wirtschaftsabteilung der EIB und der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission (JRC) sind mit den EFSI-Projekten bereits über 750 000 Arbeitsplätze gefördert worden und diese Zahl dürfte gegenüber dem Basisszenario bis 2020 auf 1,4 Mio. Arbeitsplätze ansteigen. Im Hinblick auf die dann mutmaßlich erzielten zusätzlichen Investitionen in Höhe von 500 Mrd. EUR und dank seines Erfolgs ist der EFSI bis Ende 2020 verlängert worden.

81. Die Kommission und die EIB sind der Ansicht, dass die anderen Finanzierungsinstrumente durch die Einführung des EFSI in der Mehrzahl deutlich gestärkt worden sind, anstatt ersetzt zu werden. Darüber hinaus wurde das Spektrum einiger bestehender Finanzierungsinstrumente neu ausgerichtet, um einige der beobachteten Überlappungen mit dem EFSI zu verringern.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 33.

Empfehlung 1 – Förderung des gerechtfertigten Einsatzes risikoreicherer EIB-Produkte im Rahmen des EFSI

Die EIB nimmt die Empfehlung in ihrer Rolle als die mit der Durchführung betraute Stelle an.

Empfehlung 2 – Förderung der Komplementarität zwischen EU-Finanzierungsinstrumenten und EU-Haushaltsgarantien

Die Kommission nimmt die Empfehlung an und ist der Auffassung, dass dieser Empfehlung bereits mit den Legislativvorschlägen für den MFR nach 2020 Rechnung getragen wurde. Die Kommission schlug im Einzelnen vor, die zentral verwalteten Instrumente zur Investitionsförderung der EU zu

straffen und zu optimieren. Nach diesem Vorschlag sollen in den internen Politikbereichen der EU mit Blick auf die Sicherstellung der Komplementarität alle Instrumente zur Investitionsförderung im Rahmen eines einheitlichen InvestEU-Programms mit vier eigenständigen Politikbereichen umgesetzt werden. So würde durch die Vermeidung von Doppelungen und Überlappungen die Komplementarität zwischen den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten verbessert werden.

Empfehlung 3 – Verbesserung der Bewertung, ob potenzielle EFSI-Projekte auch aus anderen Quellen hätten finanziert werden können

Die EIB nimmt die Empfehlung in ihrer Rolle als die mit der Durchführung betraute Stelle an und erachtet sie für den EFSI 2.0 als bereits umgesetzt.

Die EIB ist der Auffassung, diesem Problem bei der Entwicklung neuer Produkte im Rahmen des EFSI im Einklang mit den Investitionsleitlinien Rechnung getragen zu haben, indem sie sich zum Ziel setzte, viele verschiedene, auf die Marktbedürfnisse abgestimmte Produkte anzubieten sowie private Investitionen in Projekte zu fördern, ohne dabei die private Marktfinanzierung zu verdrängen. Auf Ebene der Operationen hat die EIB bereits nach dem Inkrafttreten der EFSI 2.0-Verordnung eine qualitative Bewertung der Zusätzlichkeit, einschließlich des Marktversagens oder suboptimaler Investitionsbedingungen (u. a. Verfügbarkeit komplementärer und alternativer Finanzierungsquellen sowie deren Bedingungen) mit einbezogen. In den Vorschlägen, die sie dem Investitionsausschuss vorlegt, bringt die EIB diese Bewertung im Einklang mit den erweiterten Anforderungen der EFSI-Verordnung zum Ausdruck. Die EIB erinnert daran, dass die Analyse der Verdrängung anderer Finanzierungsquellen schlüssig zum maßgeblichen kontrafaktischen Szenario führen müsste. Da der Finanzmarkt jedoch fragmentiert ist, lassen sich kontrafaktische Szenarien praktisch nicht eindeutig aufzeigen.

87. Die Methoden zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI sehen vor, doppelte Zählungen, sobald sie erkannt sind, herauszurechnen und bei der Genehmigung nur die mobilisierten zusätzlichen Investitionen zu berücksichtigen. Die EIB bestätigt in Bezug auf die vom Rechnungshof überprüften Fälle, die doppelte Zählung unmittelbar nach Vorlage der entsprechenden Informationen im Einklang mit der Methodik berichtet zu haben. Die mobilisierten Investitionen spiegeln die bestmögliche Einschätzung der erwarteten Investitionen in die Realwirtschaft wider und die tatsächlichen Beträge werden bei Projektabschluss einer Überprüfung unterzogen. Somit stellen die im Vorfeld mobilisierten Investitionen bei der Bewilligung naturgemäß eine Schätzung und nicht etwa eine Über- oder Unterbewertung dar.

In der neuen Haushaltsordnung (EU 2018/1046) werden sowohl das Konzept der Hebelwirkung als auch der Multiplikatoreffekt beschrieben und erläutert.

Empfehlung 4 – Bessere Abschätzung der mobilisierten Investitionen

Die Kommission nimmt die Empfehlung 4 a an.

a) Die Kommission hat im Einklang mit der Haushaltsordnung für alle Instrumente zur Investitionsförderung im nächsten MFR kohärente Indikatoren zur Messung der erwarteten Ergebnisse vorgeschlagen. Die Methodik muss unter Berücksichtigung der den Endempfängern, Finanzintermediären, Durchführungspartnern und der Kommission entstehenden Kosten und des Verwaltungsaufwands weiterhin umgesetzt werden können.

b) Die Kommission und die EIB nehmen die Empfehlung 4 b an und erachten sie als im Anschluss an die Prüfung durch den Rechnungshof umgesetzt.

Der Lenkungsausschuss des EFSI genehmigte in diesem Zusammenhang bereits im Oktober 2018 eine aktualisierte Methode der EIB zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI. Zudem wurde die Methode des EIF zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI im März 2018

aktualisiert. Diese Methoden kommen in der Genehmigungsphase zum Einsatz und es wird sichergestellt, dass nur mobilisierte zusätzliche Investitionen dem EFSI-Ziel zugerechnet werden. In den beiden bereits genehmigten Aktualisierungen wird das Konzept der geschätzten, zusätzlich mobilisierten EFSI-förderfähigen Investitionen insbesondere in Bezug auf eine anschließende Finanzierung im Rahmen des EFSI und Koinvestitionen klarer gefasst.

88. Die geografische Konzentration lässt sich nicht ausschließlich auf Grundlage der Anzahl von unterzeichneten Finanzierungsprojekten in den einzelnen Mitgliedstaaten berechnen. Auch die Größe der Volkswirtschaften und die Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten müssen bei der Befassung mit der geografischen Konzentration Berücksichtigung finden.

Die Kommission erkennt an, wie wichtig die geografische Diversifizierung des EFSI ist. Um die geografische Ausgewogenheit zu erhöhen, haben die Kommission und die EIB mehrere diesbezügliche Maßnahmen umgesetzt. Hierzu gehören u. a. eine verstärkte Zusammenarbeit mit den NPB auch durch Einrichtung von Investitionsplattformen und über Modelle für eine Vertiefung der Zusammenarbeit (z. B. die Equity-Plattform des EIF und der Nationalen Förderinstitute) sowie gezieltere lokale Angebote insbesondere über die Plattform für Investitionsberatung.

Empfehlung 5 – Verbesserung der geografischen Verteilung der vom EFSI unterstützten Investitionen

Die Kommission und die EIB nehmen diese Empfehlung an.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Lazaros S. Lazarou, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Leo Brincat, Mitglied des Hofes. Herr Brincat wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Romuald Kayibanda und seiner Kabinettattachée Annette Farrugia, dem Leitenden Manager Ralph Otte, der Aufgabenleiterin Gabriela-Elena Deica und dem Aufgabenleiter Martin Puc. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem James McQuade, Mariya Zhekova, Mircea-Cristian Martinescu und Felipe Andres Miguelez. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Romuald Kayibanda, James McQuade, Gabriela-Elena Deica, Annette Farrugia, Leo Brincat, Martin Puc, Valérie Tempez-Erasmi.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	4.7.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	18.10.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	8.1.2019
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	24.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1682-1 doi:10.2865/843849 QJ-AB-19-001-DE-N

HTML ISBN 978-92-847-1680-7 doi:10.2865/39739 QJ-AB-19-001-DE-Q

Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSl) unterstützt die Finanzierung strategischer Investitionen in Schlüsselbereichen wie Infrastruktur, Forschung und Innovation, Bildung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Er funktioniert in Form einer EU-Haushaltsgarantie, die der EIB-Gruppe gewährt wird.

Der EFSl soll es der EIB und dem EIF ermöglichen, zusätzliche Mittel für förderfähige Projekte in der EU bereitzustellen und zusätzliche private und öffentliche Investitionen für diese Projekte zu mobilisieren.

Der Schlussfolgerung des Hofes zufolge konnte die EIB durch den EFSl mehr mit höherem Risiko verbundene Finanzierungen für Investitionen bereitstellen, eine große Zahl von Investitionsprojekten finanzieren, die andernfalls nicht hätten durchgeführt werden können, zusätzliche öffentliche und private Investitionen für diese Projekte einwerben und EU-weit Investitionen in vielen Politikbereichen fördern.

Der Hof stellte jedoch fest, dass die EFSl-Förderung mitunter lediglich andere Finanzierungen der EIB und der EU ersetzt hat. Ein Teil der Finanzmittel floss in Projekte, die auch aus anderen öffentlichen oder privaten Quellen hätten finanziert werden können. Zudem waren die Schätzungen der zusätzlich durch den EFSl eingeworbenen Investitionen manchmal überhöht, und die meisten Investitionen wurden in einigen größeren EU-15-Mitgliedstaaten mit gut etablierten nationalen Förderbanken getätigt.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2019.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.