



Evaluierung der Operationen

Evaluierung der Arbeit des Europäischen
Fonds für Strategische Investitionen (EFSl)

September 2016

Evaluierung der Arbeit des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)

Evaluierung der Operationen, EV

Diese Evaluierung wurde von der Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) der EIB unter der Aufsicht der Abteilungsleiterin Ivory Yong-Prötzel durchgeführt. Das Team stand unter der Leitung von Bastiaan de Laat (Evaluierungsexperte), und ihm gehörten Dawit Demetri, Monica Lledo Moreno und Marco Mota (Evaluierungsbeauftragte) sowie Ulrike van Geleuken (Assistentin) an. Auch Sabine Bernabé (Evaluierungsexpertin), Judith Goodwin (Analystin), Jérôme Gandin (Evaluierungsbeauftragter) und Claudia Monti (Assistentin) trugen wesentlich zu diesem Bericht bei. Unterstützt wurde das Team von Beratern von PwC (Fabio d'Aversa, Christophe Mazand, Iouri Marounov und Alice Bordreuil) und Volkswirten aus London (Patrice Muller).

Vorbehalt

Die in diesem Bericht enthaltenen Ansichten und Einschätzungen sind die der Abteilung Evaluierung der Operationen und entsprechen nicht notwendigerweise den Ansichten des Managements oder des Verwaltungsrats der EIB.

Die EIB ist gegenüber den Eigentümern, Trägern und Betreibern der in diesem Bericht behandelten Projekte zur Vertraulichkeit verpflichtet. Weder die EIB noch die mit den Studien beauftragten Berater werden Informationen an Dritte weitergeben, mit denen sie gegen diese Verpflichtung verstoßen könnten. Die EIB und die Berater sind weder verpflichtet, weitergehende Auskünfte zu erteilen, noch veranlassen sie die betreffenden Quellen dazu.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	I
Empfehlungen und Stellungnahme des Managements.....	V
Empfehlungen.....	VII
1. Einleitende Informationen	1
1.1 Die Investitionsoffensive für Europa	1
1.2 Der Europäische Fonds für strategische Investitionen.....	2
1.3 Diese Evaluierung	3
1.4 Aufbau dieses Berichts.....	5
2. Der EFSI Mitte 2016	6
2.1 Portfolioanalyse.....	6
2.2 Geographische Aufgliederung	7
2.3 Verteilung nach Sektoren	8
2.4 Neue Produkte	9
2.5 Fazit.....	13
3. Die wichtigsten EFSI-Prinzipien in der Praxis.....	14
3.1 Die Vorbereitung des EFSI.....	14
3.2 Bewertungsmatrix, Förderfähigkeit und Zusatznutzen.....	15
3.3 Zusätzlichkeit und Sonderaktivitäten	19
3.4 Die Multiplikatoren des EFSI	20
3.5 Mobilisierte private Finanzierungen	23
3.6 Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz	24
3.7 Die Leitungsstrukturen des EFSI.....	28
4. Auswirkungen auf die EIB-Gruppe.....	35
4.1 Personal.....	35
4.2 Organisation.....	36
4.3 Projektzyklus.....	37
5. Fazit.....	38
5.1 Der EFSI ist eingerichtet und auf dem besten Weg, sein Investitionsziel zu erreichen.....	38
5.2 Verbesserungspotenzial nach einem Jahr der Umsetzung.....	39
5.3 Die EIB-Gruppe wird sich ändern	41

KÄSTEN

Kasten 1: Neue Produkte im Rahmen des KMU-Fensters.....	11
Kasten 2: Aufbau eines Netzes neuer Geschäftspartner.....	12
Kasten 3: Verordnung über die EU-Haushaltsordnung.....	15
Kasten 4: Vergleich der Bewertung von EFSI-Projekten und anderen Projekten.....	18
Kasten 5: Zusätzlichkeit gemäß Artikel 5 Absatz 1 der EFSI-Verordnung.....	19
Kasten 6: Die Zusätzlichkeit in den Unterlagen für den Investitionsausschuss.....	20
Kasten 7: Methode zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI.....	22
Kasten 8: Der Fall des „RE-Fonds“.....	23
Kasten 9: Wichtigste Zusatzmaßnahmen bei EFSI-Projekten.....	32

ZAHLENGABEN

Abbildung 1: Finanzielle Struktur des EFSI zu Beginn.....	3
Abbildung 2: „Vorziehen“ des KMU-Fensters.....	7
Abbildung 3: Geografische Verteilung der unterzeichneten Operationen.....	7
Abbildung 4: Ansoff-Matrix.....	9
Abbildung 5: Gesamtstrategie der EIB-Gruppe, um den EFSI umzusetzen.....	10
Abbildung 6: Iul-Fenster – Risikoprofil neuer und alter Produkte.....	12
Abbildung 7: Überblick über die Bewertungsmatrix von Indikatoren.....	16
Abbildung 8: Bewertungsmatrix-Ergebnisse für die 39 im Rahmen des Iul-Fensters unterzeichneten Operationen.....	17
Abbildung 9: Tage bis zur Unterzeichnung – EFSI- und Nicht-EFSI-Operationen.....	37

TABELLEN

Tabelle 1: Evaluierungsfragen.....	5
Tabelle 2: Überblick über das EFSI-Portfolio zum 30. Juni 2016.....	6
Tabelle 3: Ausgewählte Indikatoren für Säule 4 bei unterzeichneten Operationen im Rahmen des Iul-Fensters (Stand 30. Juni 2016).....	18
Tabelle 4: Mobilisierte private Finanzierungen (Mrd. EUR).....	24
Tabelle 5: Kofinanzierungen mit nationalen Förderbanken.....	28

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

3PA	3-Säulen-Bewertungssystem
CE	Katalysatoreffekt
CEF	Connecting-Europe-Fazilität
COSME	EU-Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU
CS	Zentrale Dienste
DMD	Stellvertretender geschäftsführender Direktor
EaSI	EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation
EC	Europäische Kommission
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EIAH	Europäische Plattform für Investitionsberatung
EIB	Europäische Investitionsbank
EIB-Gruppe	Europäische Investitionsbank und Europäischer Investitionsfonds
EIF	Europäischer Investitionsfonds
EIPP	Europäisches Investitionsvorhabenportal
EM	Externer Multiplikator
ERR	Volkswirtschaftliche Rentabilität (Economic Rate of Return)
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EV	Evaluierung der Operationen
FLP	First Loss Piece – Erstverlusttranche
H2020	Horizont 2020
IPE	Investitionsplan für Europa
IuI-Fenster	Finanzierungsfenster "Infrastruktur- und Innovation"
IA	Investitionsausschuss
IM	Interner Multiplikator
InnovFin	EU-Mittel für Innovationen
JU	Direktion Rechtsfragen
KMI	Wichtigste Überwachungsindikatoren
Ergebnis- indikatoren	Wichtigste Ergebnisindikatoren
Garantien für KMU	Garantiefazilität für KMU-Kredite
MBIL	Durchleitungsdarlehen für mehrere Empfänger
MD	Geschäftsführender Direktor
NFB	Nationale Förderbanken
NFI	Nationale Förderinstitute
NPST	EIB-Hauptabteilung Neue Produkte und Sonderaktivitäten
OPS	Direktion Finanzierungsoperationen
PE	Private Equity (Beteiligungskapital)
PJ	Direktion Projekte
RCR	Risikokapitalmittel
RM	Direktion Risikomanagement
SB	Lenkungsrat
SG	Generalsekretariat
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SMEG	KMU-Garantiefazilität
KMU- Fenster	Finanzierungsfenster KMU
TMR	Direktion Management und Umstrukturierung von Operationen
VC	Venture Capital – Risikokapital
VP	Vizepräsident

ZUSAMMENFASSUNG

Die Investitionsoffensive für Europa wurde im November 2014 verabschiedet. Sie ist die erste große Initiative der Juncker-Kommission und zielt darauf ab, Investitionslücken in Europa zu verringern. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) ist Teil der Investitionsoffensive und soll zu diesem Ziel beitragen, indem er Investitionen fördert und KMU sowie Midcap-Unternehmen den Zugang zu Finanzierungsmitteln erleichtert. Diese zweifache Zielsetzung des EFSI kommt auch in seinen zwei Finanzierungsfenstern zum Ausdruck: das Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ (IuI-Fenster), das von der EIB umgesetzt wird, und das Finanzierungsfenster „KMU“ (KMU-Fenster), das vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) umgesetzt wird.

Die finanzielle Struktur des EFSI umfasst eine Garantie im Betrag von 16 Milliarden Euro, die die EU der EIB-Gruppe bereitstellt, und einen Kapitalbeitrag der EIB in Höhe von 5 Milliarden Euro. Diese finanziellen Mittel ermöglichen es der EIB-Gruppe, Risiken zu übernehmen. Dadurch kann die Gruppe Projekte finanzieren, die dem Marktversagen entgegenwirken. Auch suboptimale Investitionsvoraussetzungen können so behoben werden, sodass Investitionen durchgeführt werden können, die ohne den Beitrag des EFSI im entsprechenden Zeitraum nicht – oder nicht im gleichen Umfang – finanziert werden hätten können. Es wird auch davon ausgegangen, dass es der EFSI der EIB-Gruppe ermöglicht, mehr risikoreichere Projekte oder risikoreichere Tranchen von Projekten zu finanzieren.

Durch den EFSI sollen in einem Zeitraum von drei Jahren (von Mitte 2015 bis Mitte 2018) andere Investoren zur Beteiligung veranlasst werden und auf diese Weise 315 Milliarden Euro für die Realwirtschaft mobilisiert werden. Dies umfasst sowohl Investitionsvorhaben als auch den Zugang von KMU zu Finanzierungsmitteln. Um dieses Ziel zu erreichen, muss das EFSI-Portfolio im Durchschnitt eine Multiplikatorwirkung des Fünzfachen aufweisen: Ein vom EFSI bereitgestellter Euro soll in weiterer Folge Investitionen in die Realwirtschaft im Umfang von 15 Euro bewirken.

In der vorliegenden Evaluierung werden die bisherige Funktionsweise des EFSI beurteilt und Aspekte aufgezeigt, die seine künftige Einsatzweise verbessern könnten. Es ist allerdings noch zu früh, um ein endgültiges Urteil über die Leistungsfähigkeit des EFSI abzugeben.

Diese Evaluierung ist in der EFSI-Verordnung vorgesehen, die im Juli 2015 verabschiedet wurde. Sie wurde von der Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) der EIB im Rahmen ihres Arbeitsprogramms für 2016 vorgenommen, das vom Verwaltungsrat der EIB genehmigt wurde.

Der EFSI ist eingerichtet und auf dem besten Weg, sein Investitionsziel zu erreichen

Aufgrund der gemeinsamen Bemühungen der Europäischen Kommission und der EIB-Gruppe wurde der EFSI in kurzer Zeit vorbereitet und einsatzfähig gemacht. Dies war möglich, weil der EFSI in die vorhandene Struktur und Organisation der EIB-Gruppe eingebettet wurde. So wurden etwa die EIB und der EIF vor der Verabschiedung der EFSI-Verordnung gebeten, aus ihren bestehenden Pipelines Operationen auszuwählen, die als EFSI-Operationen in Betracht kamen. Der EIF konnte auch auf bestehende Mandate zurückgreifen, die ihm von der Kommission und der EIB erteilt worden waren.

Die EIB und der EIF entwickelten auch eine Reihe neuer Produkte mit risikoreicherem Profil und einer größeren Multiplikatorwirkung. Sie ergänzen ihre bestehende Produktpalette und werden derzeit gerade zum Einsatz gebracht.

Beide Einrichtungen haben eine erhebliche Anzahl neuer Mitarbeiter eingestellt, und diese Entwicklung setzt sich fort, damit die EFSI-Ziele erreicht werden können. Sie haben auch ihre Verfahren, Prozesse, internen Systeme und ihre Organisationsstruktur angepasst, um dem EFSI Rechnung zu tragen.

Ende 2015 war die Leitungsstruktur des EFSI, wie in der EFSI-Verordnung vorgesehen, komplett. Sie trägt zur effizienten Umsetzung des EFSI bei Die

EFSI-Leitungsstruktur besteht aus dem Lenkungsrat, dem geschäftsführenden Direktor, dem stellvertretenden geschäftsführenden Direktor und dem Investitionsausschuss.

Was die genehmigten Operationen betrifft, so erreichte der EFSI zum 30. Juni 2016 – also nach einem Drittel seiner Geltungsdauer – rund ein Drittel seines Gesamtinvestitionsziels: Operationen im Betrag von 17,45 Milliarden Euro waren genehmigt worden, was Gesamtinvestitionen von 104,75 Milliarden Euro mobilisieren dürfte. Die Unterzeichnungen beliefen sich auf 10,45 Milliarden Euro, und dadurch dürften Investitionen im Umfang von insgesamt 66,14 Milliarden Euro ermöglicht werden.

Bei den mobilisierten Gesamtinvestitionen gibt es deutliche Unterschiede zwischen dem Iul-Fenster und dem KMU-Fenster. Dies ist darauf zurückzuführen, dass beim KMU-Fenster auf bestehende Mandate (InnovFin - Garantien für KMU, COSME-Garantiefazilität für KMU-Kredite und Risikokapitalmittel) zurückgegriffen werden konnte, um die Durchführung von Investitionen vorziehen zu können, was in Einklang mit der Definition für Zusätzlichkeit in der EFSI-Verordnung steht. Außerdem ist der Multiplikatoreffekt der Fremdkapitaloperationen des EIF in der Regel höher als bei denen der EIB.

Obwohl ihre Zusammenarbeit noch nicht sehr weit fortgeschritten ist, arbeiten die EIB und der EIF aktiv mit Programmen und Finanzierungsinstrumenten der Kommission zusammen, um Komplementaritäten und Synergien sicherzustellen. Auch die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten nimmt zu. So wurden bereits mehrere Operationen unterzeichnet, und schrittweise wird eine Pipeline aufgebaut.

Wenn sich die bisherigen Entwicklungen fortsetzen und die EFSI-Strategie im Sinne neuer Produkte und neuer Formen der Zusammenarbeit umgesetzt wird, dürfte das Ziel des EFSI für das Gesamtinvestitionsvolumen im Hinblick auf die Genehmigungen erreicht werden.

Verbesserungspotenzial nach einem Jahr der Umsetzung

Um sicherzustellen, dass das Gesamtinvestitionsziel von 315 Milliarden

Euro erreicht wird, müssen die Investitionslücken verringert werden. In der Investitionsoffensive für Europa und in der EFSI-Verordnung sind daher mehrere Grundsätze, Konzepte und Instrumente festgelegt, die alle zur Anwendung gelangen. Aufgrund der im ersten Jahr des EFSI gewonnenen Erfahrungen wird vorgeschlagen, zu einigen dieser Konzepte weiterreichende Überlegungen anzustellen.

(1) Aus der Evaluierung ergibt sich, dass die Vorteile einer Komplementarität zwischen den verschiedenen Säulen der Investitionsoffensive noch nicht voll genutzt werden. Das liegt hauptsächlich daran, dass Säule 2 (auf Beratungsdienste und gemeinsame Nutzung von Informationen konzentriert) erst jüngst in Angriff genommen wurden, während bei Säule 3 (Regulierungsumfeld, Strukturreformen und Abbau von Investitionshemmnissen) bislang nur moderate Fortschritte zu verzeichnen sind. Eine größere Komplementarität zwischen den Säulen würde die Umsetzung des EFSI erleichtern, wodurch auch die Ziele der Investitionsoffensive besser erreicht werden könnten. Auch wenn die EIB-Gruppe Einfluss auf die Plattform für Investitionsberatung EIAH haben kann (da sie von der Bank im Auftrag der Kommission verwaltet wird), kann sie die übrigen Komponenten der zweiten Säule oder die dritte Säule nur sehr geringfügig beeinflussen.

(2) In Erwägungsgrund 13 der EFSI-Verordnung heißt es, dass der EFSI „zur Stärkung [...] des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts [in der Union] beitragen“ soll. Es ist daher besorgniserregend, dass das Gesamtportfolio des EFSI einen hohen Konzentrationsgrad auf die EU15-Länder (92 Prozent) aufweist, während die EU13 nicht ausreichend berücksichtigt sind (8 Prozent). Diese Situation ist besonders problematisch, da die meisten weniger entwickelten Regionen in Europa auf die EU13-Länder in Mittel- und Osteuropa entfallen. In der Evaluierung können zum jetzigen Zeitpunkt nur Hypothesen für die Gründe dieser geografischen Konzentration der EFSI-Operationen vorgebracht werden. So müssen eventuell die für einen EFSI-Einsatz in Betracht kommenden Sektoren, die in Artikel 9 Absatz 2 der EFSI-Regulierung aufgeführt werden, erweitert werden, damit die EIB-Gruppe verstärkt in

den EU13-Ländern tätig werden kann. Außerdem könnte der Druck, das Ziel von 315 Milliarden Euro zu erreichen, die EIB-Gruppe dazu veranlassen, Operationen auf Märkten weiterzuverfolgen, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor mehr Erfahrung mit dem Einsatz von Finanzierungsinstrumenten und der Strukturierung risikoreicher Projekte aufweisen.

(3) Die fehlende Investitionstätigkeit des privaten Sektors war ein wesentlicher Grund für die Einrichtung des EFSI, der der Verordnung zufolge in allen möglichen Fällen die privatwirtschaftlichen Investitionen maximieren soll. Bisher sind rund 62 Prozent der durch den EFSI mobilisierten Gesamtinvestitionen dem privaten Sektor zuzuschreiben, was positiv zu vermerken ist. Das ehrgeizige Ziel, private Investitionen anzustoßen, muss allerdings beibehalten werden, damit den Problemen gegengesteuert werden kann, die der Anlass für die Entwicklung der Investitionsoffensive waren. Nur so können die angestrebten volkswirtschaftlichen Auswirkungen erreicht werden. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um bei den mobilisierten Mitteln des privaten Sektors bessere Ergebnisse zu erzielen. Da der Umfang der mobilisierten privaten Finanzierungsmittel ein wichtiger Ergebnisindikator für den EFSI ist, würden es bewährte Methoden nahelegen, hier ein spezifisches Ziel festzusetzen.

(4) Die Bewertungsmatrix dient dazu, die Förderfähigkeit und die Qualität eines Projekts zu beurteilen. Sie besteht aus vier Säulen mit mehreren Indikatoren. In Säule 1 wird beurteilt, ob das Projekt im Hinblick auf die übergreifenden Ziele förderfähig ist, in Säule 2, ob die Qualität und Tragfähigkeit des Projekts ausreichend sind (einschließlich der technischen Eignung und der volkswirtschaftlichen Rentabilität), und in Säule 3, welchen technischen und finanziellen Beitrag die EIB zu dem Projekt leistet; in Säule 4 sind verschiedene ergänzende Indikatoren über das Projekt sowie den dafür geltenden Sektor- und Länderkontext enthalten. In der Evaluierung wird beschrieben, wie die Matrix eingesetzt wird. Es wird darauf hingewiesen, dass sie dem Investitionsausschuss dabei hilft, sich ein Urteil darüber zu bilden, ob die EU-Garantie für ein Projekt eingesetzt werden sollte. Da jedoch die Operationen nach und nach und

nicht alle auf einmal vorgelegt werden, kann sie nicht zur Festlegung von Prioritäten verwendet werden. Um Verwirrung zu vermeiden, spricht sich die Evaluierung dafür aus, dass in der Bewertungsmatrix Bezug auf Projektauswahlkriterien und weniger auf die Ausdrücke „Zusatznutzen“ („added value“) oder „zusätzlicher Nutzen“ („value added“) genommen wird.

(5) Gemäß der EFSI-Verordnung wird die EU-Garantie für Operationen gewährt, die das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen. Dieses Kriterium bedeutet dabei, dass der EFSI Operationen unterstützt, die a) der Bekämpfung von Marktschwächen und nicht optimalen Investitionsbedingungen dienen, und die b) ohne den EFSI nicht oder nicht im selben Ausmaß oder im selben Zeitrahmen finanziert werden könnten. In der Verordnung heißt es auch, dass eine EFSI-Finanzierung Zusätzlichkeit für ein Projekt bewirkt, wenn es für eine Zuordnung zu den Sonderaktivitäten in Betracht kommt (Darlehenseinstufung D- oder niedriger). Die Evaluierung ist der Ansicht, dass die Verordnung in diesem Punkt genauer sein könnte, da es zu Situationen gekommen ist, in denen die Zusätzlichkeit eines Projekts trotz seines hohen Risikoprofils von einigen Interessenträgern in Frage gestellt wurde. In der Praxis dokumentieren und beurteilen die EIB-Projektteams das Kriterium der Zusätzlichkeit für alle Projekte unabhängig davon, ob es sich um Sonderaktivitäten handelt oder nicht. Sie gehen damit über die formalen Anforderungen der Verordnung hinaus, und diese Vorgehensweise sollte beibehalten werden, damit die Projektunterlagen einheitlich sind und Reputationsrisiken für den EFSI vermieden werden.

(6) Ob bei Ablauf der Investitionsperiode das Investitionsziel von 315 Milliarden Euro erreicht wird, hängt von den Annahmen für die Multiplikatorwirkung der Finanzierungen der EIB und des EIF ab. Der tatsächliche Multiplikator kann nur auf Portfolioebene und am Ende des Investitionszeitraums gemessen werden. Die EIB-Gruppe muss jedoch überwachen, welche Fortschritte sie auf dem Weg zu dem Zielvolumen von 315 Milliarden Euro macht. Deshalb hat die EIB-Gruppe erhebliche Ressourcen darauf verwendet, um gemeinsam mit der Kommission eine Methode zu entwickeln, mit der die Multiplikatoren für verschiedene

Produktarten geschätzt werden können. Um nachzuweisen, dass die Unterstützung durch den EFSI tatsächlich Investitionen Dritter zur Folge hatte (oder mobilisierte), sollte die EIB weiterhin mit Kunden prüfen und dokumentieren, wie ihrer Ansicht nach die EFSI-Finanzierung andere Investoren mobilisierte. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass der Multiplikator und die zugehörigen Unterlagen anschaulich sind und nicht zum Nachweis des ursächlichen Zusammenhangs zwischen einer EFSI-Finanzierung und anderen Finanzierungsquellen dienen.

(7) Die *Leistungsstruktur* des EFSI hängt eng mit der Leistungsstruktur, dem organisatorischen Aufbau und der Steuerung des Projektzyklus in der EIB zusammen. Wie die Evaluierung ergeben hat, wurden die Leitungsorgane wie in der EFSI-Verordnung vorgesehen eingerichtet und funktionieren wie geplant. Sie wurden in die bestehenden Strukturen der EIB-Gruppe eingebettet, ohne in den Entscheidungsprozess der EIB oder des EIF einzugreifen oder diesen zu stören. Außerdem unterstützen sie die zügige und effiziente Umsetzung des EFSI. Zu drei Aspekten jedoch sollten weiterführende Überlegungen angestellt werden: a) Die Verfahren für den Umgang mit potenziellen Interessenkonflikten sollten auf den Lenkungsrat ausgedehnt werden und an die der anderen EFSI-Leitungsgremien und des Verwaltungsrats angepasst werden. b) Die Funktion und den Zuständigkeiten des Büros des geschäftsführenden Direktors, des EFSI-Sekretariats und der EIB-Dienststellen, die mit dem EFSI befasst sind, könnten expliziter beschrieben werden, um potenzielle Überschneidungen zu vermeiden, und c) die Informationswege zwischen den verschiedenen Leitungsgremien des EFSI und zwischen diesen und der EIB sollten verbessert werden.

Die EIB-Gruppe wird sich ändern

In relativ kurzer Zeit hat der EFSI zu erheblichen Änderungen in der EIB-Gruppe geführt. Die Auswirkungen dieser Änderungen könnten langfristig sein und umfassen: die erhebliche Anzahl der neu eingestellten Mitarbeiter, die Verfahren, internen Prozesse und der organisatorische Aufbau, die angepasst werden mussten, das höhere Risikoprofil und die größere Multiplikatorwirkung der neu entwickelten

Finanzprodukte, das Portfolio der EFSI-Operationen, die über eine Zeitspanne hinweg verwaltet werden müssen, die weit über den anfänglichen Investitionszeitraum des EFSI hinausgeht, die Transparenzfordernisse sowie die Tatsache, dass die Auswirkungen, die Zusätzlichkeit und die Katalysatorwirkung der Operationen in verstärktem Umfang nachgewiesen werden müssen.

Allgemeine Schlussfolgerungen

Diese Evaluierung kommt zu den folgenden allgemeinen Schlussfolgerungen:

- Der EFSI wurde in sehr kurzer Zeit vorbereitet und ist nunmehr voll einsatzfähig. Bei den Genehmigungen liegt er im Plan, wenn von dem Ziel ausgegangen wird, Gesamtinvestitionen in die Realwirtschaft im Umfang von 315 Milliarden Euro zu mobilisieren. Bei den Unterzeichnungen und Auszahlungen hingegen ist ein Rückstand zu verzeichnen.
- Damit das Erreichen dieses Ziels auch dazu führt, dass die Ziele des EFSI umgesetzt werden können, müssen in verschiedenen Bereichen Verbesserungen vorgenommen werden. Dazu zählen die Komplementarität mit den zwei anderen Säulen der Investitionsoffensive, der erwartete Anteil der privaten Investitionen in Gegenüberstellung zu den Investitionen der öffentlichen Hand, die Leistungsstruktur, das Konzept der Zusätzlichkeit, die geografische Verteilung der EFSI-Operationen und die Überwachung der Geschwindigkeit der Unterzeichnungen und Auszahlungen.

EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHME DES MANAGEMENTS

Das Direktorium begrüßt die unabhängige Evaluierung der Funktionsweise des Europäischen Fonds für strategische Investitionen EFSI („Evaluierung“) durch die Abteilung Evaluierung der Operationen.

Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) ist eine gemeinsame Initiative der EIB-Gruppe und der Europäischen Kommission, um Investitionslücken in der Europäischen Union (EU) zu schließen. Dazu sollen Mittel aus dem Privatsektor für strategische Investitionsprojekte mobilisiert werden. Der Grundgedanke umfasst zwei Komponenten: Erstens soll ein wesentlicher Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften geleistet werden, und zweitens soll das Vertrauen privater Investoren und Geschäftsbanken wiederhergestellt werden, damit sie in größerem Ausmaß Risiken übernehmen. Der EFSI ist die erste Säule der Investitionsoffensive für Europa. Er wurde im November 2014 eingerichtet und wird von der EIB-Gruppe umgesetzt, die alles daran setzt, um ihn zu einem Erfolg zu machen, damit die Garantie der Europäischen Union für die EIB und der Kapitalbeitrag der EIB Investitionen unterstützen, den Zugang von KMU und Midcap-Unternehmen zu Finanzierungsmitteln verbessern, das Wachstum in Europa fördern und dauerhafte Arbeitsplätze schaffen können.

Die Evaluierung deckt den Zeitraum von September 2014 bis Juni 2016 ab und wird – wie in der EFSI-Verordnung¹ vorgesehen – von der Bank vor Januar 2017 dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission übermittelt.

Da sie die Funktionsweise des EFSI, d. h. die verwendeten Ressourcen einschließlich der Aktivitäten bereits vor dem Inkrafttreten der EFSI-Verordnung im Juli 2015 prüft, bietet diese Evaluierung die Möglichkeit, Bereiche zu ermitteln, in denen die künftige Funktionsweise des EFSI verbessert werden kann. Dies betrifft auch den Gesetzgebungsvorschlag, den die Europäische Kommission im September 2016 vorgelegt hat und der die Verlängerung der Geltungsdauer des EFSI über die ursprünglichen drei Jahre hinaus vorsieht.

Die Evaluierung erfolgt zu einem frühen Zeitpunkt, sodass noch nicht alle Informationen darüber vorliegen, ob der EFSI seine Ziele erreicht. Das Direktorium wird die darin enthaltenen Empfehlungen jedoch als Anlass nehmen, um die operative Strategie der Bank und die für den EFSI getroffenen organisatorischen Vorkehrungen neu zu überdenken und gegebenenfalls anzupassen. Das Direktorium wird sich vor allem auf die Zusätzlichkeit, die geografische und sektorale Ausgewogenheit der EIB-Finanzierungen, für die eine EFSI-Abdeckung gewährt wird, und die Komplementarität mit anderen Finanzierungsinstrumenten und Finanzinstituten konzentrieren. Das wichtigste Kriterium für die Projektauswahl bleibt jedoch nach wie vor die Projektqualität. Das Direktorium ist auch darauf vorbereitet, einen weiteren Beitrag zu den anderen Säulen der Investitionsoffensive zu leisten, die entscheidend für die Umsetzung des EFSI und das Erreichen der obengenannten strategischen Ziele sind – und zwar unter Beachtung der Aufgaben der EIB-Gruppe und ihrer Ressourcen.

Die Evaluierung ist das Ergebnis eines laufenden und umfassenden Meinungsaustausches, an dem das Evaluierungsteam sowie die mit EFSI-Angelegenheiten befassten EIB- und EIF-Mitarbeiter beteiligt waren. Aber auch Angehörige des EFSI-Lenkungsrats und des Investitionsausschusses, Mitarbeiter der Kommission und von Geschäftspartnern – einschließlich der Vertreter von nationalen Förderbanken und -instituten (NFB/NFI) – nahmen daran teil. Das Direktorium hat den Bericht am 6. September 2016 bestätigt und ihn dem Verwaltungsrat der EIB für seine Septembersitzung vorgelegt, in der auch die Verlängerung des EFSI erörtert werden wird.

¹ „Bis zum 5. Januar 2017 bewertet die EIB das Funktionieren des EFSI. Die EIB übermittelt ihre Bewertung dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission.“ (Artikel 18 Absatz 1). Verordnung (EU) 2015/1017 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. 316/2013 — der Europäische Fonds für strategische Investitionen.

Die Evaluierung erfolgt zu einem günstigen Zeitpunkt, da sie wertvolle Hinweise auf künftige Entwicklungen gibt. Das Direktorium geht davon aus, dass die Ergebnisse der Evaluierung der Kommission, einer externen Evaluierung, die ebenfalls von der Kommission in Auftrag gegeben wurde, und einer Befragung der Interessenträger, die vom Lenkungsrat des EFSI durchgeführt wurde, die Maßnahmen, die das Direktorium ergreifen will, ergänzen und optimieren.

EMPFEHLUNGEN

Aufgrund des im Zuge dieser Evaluierung ermittelten Tatbestandes werden hier acht Empfehlungen vorgeschlagen, um die EIB-Gruppe ebenso wie die anderen Interessenträger in die Lage zu versetzen, die Ziele des EFSI und letztlich der Investitionsoffensive besser zu erreichen.

Entsprechend dem Auftrag der Abteilung Evaluierung der Operationen richten sich die nachstehenden Empfehlungen ausschließlich an die EIB-Gruppe. Für die vollständige Umsetzung der meisten Empfehlungen ist jedoch auch die Mitwirkung von Interessenträgern auf allen Ebenen – einschließlich des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission – erforderlich.

In dem Ausmaß, in dem diese Empfehlungen vom Verwaltungsrat der EIB bestätigt werden, und unter Berücksichtigung der Ergebnisse anderer laufender Evaluierungen und Befragungen wird von der Bank erwartet, konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlungen vorzuschlagen.

PLANUNG UND VERHANDLUNG VON PARTNERSCHAFTEN

(1) Es muss gewährleistet werden, dass Säule 2 und Säule 3 der Investitionsoffensive den EFSI stärken (Punkte 1.1, 3.1 und 3.6)

Die Evaluierung stellt fest, dass die Komplementarität zwischen den einzelnen Säulen der Investitionsoffensive noch im Anfangsstadium steckt. Eine größere Komplementarität würde die Umsetzung des EFSI erleichtern, wodurch auch die Ziele der Investitionsoffensive besser erreicht werden könnten. Auch wenn die EIB-Gruppe sehr großen Einfluss auf die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) hat, kann sie die übrigen Komponenten der zweiten Säule oder die dritte Säule nur sehr geringfügig beeinflussen. Die Evaluierungsbeauftragten empfehlen daher, dass die Bank die Kommission und die Mitgliedstaaten über diesen Punkt in Kenntnis setzt und dass alle Beteiligten gemeinsam Überlegungen dazu anstellen, wie die anderen Säulen den EFSI stärken könnten. Ansonsten könnte der EFSI beim Erreichen seiner Ziele beeinträchtigt sein, so unter anderem bei seinem Volumenziel und seinen indikativen Obergrenzen für die sektorale und geografische Konzentration.

Stellungnahme des Managements

EINVERSTANDEN

Die EIAH beruht auf der Fachkenntnis der Kommission und der EIB-Gruppe ebenso wie auf dem Know-how der NFB/NFI und der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten. Mit Stand von Anfang September 2016 hatte die EIAH mehr als 255 Anträge aus allen 28 Mitgliedstaaten abgewickelt. Rund zwei Drittel dieser Anträge stammten aus dem privaten Sektor. Bei 26 der bereits vom Verwaltungsrat genehmigten EFSI-Projekte wurden während der Projektentwicklung Beratungsdienste bereitgestellt. Mit interessierten nationalen Förderbanken soll eine Kooperationsplattform eingerichtet werden: Mit 18 NFB wurde eine Absichtserklärung unterzeichnet, die darauf abzielt, Wissen und Best Practice weiterzugeben sowie als Anlaufstelle vor Ort für Projektträger in den einzelnen Ländern zu fungieren, die über die EIAH technische Hilfe suchen. Weitere Entwicklungen betreffen die Bereitstellung von Beratungsdiensten in vorrangigen Gebieten durch NFB, die über das entsprechende Know-how verfügen. Eine stärkere Präsenz vor Ort in ausgewählten Ländern, in denen der größte Bedarf besteht, wird in Betracht gezogen. Dadurch könnten das Angebot an Beratungsdiensten geografisch breiter gestreut und potenzielle EFSI-Projekte besser unterstützt werden, vor allem indem aktiv neue potenzielle Kunden angesprochen werden und die Kombination des EFSI mit Strukturfondsmitteln gefördert wird.

Die Kommission hat 2016 das Europäische Investitionsvorhabenportal (EIPP) eingerichtet und fast 200 Investitionsvorhaben aus fast allen EU-Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung erhalten. Dazu zählen auch grenzüberschreitende Projekte sowie Vorhaben in 25 Sektoren und Branchen mit hohem Wachstumspotenzial. Auch wenn diese Projektvorschläge vom EIPP nicht darauf geprüft werden, ob sie gemäß der EFSI-Verordnung förderwürdig sind oder mit ihr in Einklang stehen, könnte die EIB 2017 die Auswirkungen bei den EFSI-Operationen prüfen, da die Projektprüfungen und die

Entscheidungsprozesse langwierig sind.

In politischer und geschäftlicher Hinsicht sind die Kommission und die Mitgliedstaaten zuständig für Säule 3. Die EIB trägt gerne dazu bei, was auch der Aufforderung der Kommission und der Mitgliedstaaten entspricht, aber es ist ein klarer Auftrag dafür erforderlich, um ihre Rolle in diesem Zusammenhang klarzustellen. Nationale Investitionshemmnisse und vorrangige Reformen zu ihrer Beseitigung müssen aufgezeigt werden, damit die Umsetzung von Säule 1 erleichtert wird. Die EIB-Gruppe leistet ihren Beitrag zu den Arbeiten zu Säule 3 im Ecofin-Rat und in den Vorbereitungsarbeiten im Ausschuss für Wirtschaftspolitik (AWP) sowie im Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA). Die EIB-Gruppe hat der Kommission und den Mitgliedstaaten bereits Ansatzpunkte und konkrete Beispiele für regulatorische oder rechtliche Investitionshemmnisse vorgelegt, die suboptimale Investitionsvoraussetzungen zur Folge haben. Sie hat auch Möglichkeiten zu ihrer Beseitigung aufgezeigt und ist dabei von ihrer Markterfahrung in allen EU-Ländern ausgegangen.

(2) Private Investitionen müssen weiterhin im Zentrum des EFSI stehen (Punkt 3.5)

Der Rückgang der Investitionstätigkeit in der EU in den Jahren 2007-2013 war der Grund für die Einrichtung des EFSI. Der EFSI soll der für ihn geltenden Verordnung zufolge soweit wie möglich die Mobilisierung privatwirtschaftlichen Kapitals maximieren. Bisher sind rund 62 Prozent der durch den EFSI mobilisierten Investitionen dem privaten Sektor zuzuschreiben, was positiv zu vermerken ist. Das ehrgeizige Ziel, private Investitionen anzustoßen, muss beibehalten werden, damit den Problemen gegengesteuert werden kann, die der Anlass für die Entwicklung der Investitionsoffensive waren. Nur so können die angestrebten volkswirtschaftlichen Auswirkungen erreicht werden. Die Evaluierungsbeauftragten empfehlen daher, die Bemühungen fortzusetzen, um die bisher erreichten Ergebnisse bei der Mobilisierung des privaten Sektors weiterzuführen. Da der Umfang der mobilisierten privaten Finanzierungsmittel ein wichtiger Ergebnisindikator für den EFSI ist, würden es bewährte Methoden nahelegen, hier ein spezifisches Ziel festzusetzen.

Stellungnahme des Managements

ZUM TEIL EINVERSTANDEN

Es gibt ein allgemeines EFSI-Ziel, was die geförderten Investitionen betrifft. Dieses Ziel soll durch die Kombination von EIB-Finanzierungen im Rahmen des EFSI und privaten ebenso wie öffentlichen Mitteln erreicht werden (=315 Milliarden Euro). Ende Juli 2016 beliefen sich die geförderten Investitionen auf insgesamt 115,7 Milliarden Euro. Die Gesamtinvestitionen und der Umfang der mobilisierten privaten Investitionen sind zwei Ergebnisindikatoren. Der Lenkungsrat des EFSI hat bereits eine Methodik zur Ermittlung der Ergebnis- und Überwachungsindikatoren verabschiedet, und diese Unterlage ist öffentlich zugänglich.

Eines der Ziele des EFSI ist es, privates Kapital zu mobilisieren, dennoch ist dies das einzige Kriterium, das in der EFSI-Verordnung mit dem Zusatz „soweit möglich“ versehen ist (in den EFSI-Förderkriterien (Artikel 6) heißt es, dass der EFSI Vorhaben zu fördern hat, die soweit möglich die Mobilisierung von Kapital des privaten Sektors maximieren). Ein absolutes Ziel festzusetzen, würde die Ausgewogenheit der in der Verordnung festgelegten Ziele verzerren und in der Praxis nur schwer umsetzbar sein, da die EFSI-Operationen im Falle eines erheblichen Marktversagens oder bei suboptimalen Investitionsvoraussetzungen (z. B. bei Energieeffizienzvorhaben) sehr oft mit anderen Instrumenten (beispielsweise den ESIF oder Kofinanzierungen durch nationale Förderbanken) kombiniert werden und die Lage je nach EU-Mitgliedstaaten variiert. Der Prozentsatz der mobilisierten privaten Investitionen hängt erheblich von der Art und Strukturierung der jeweiligen Operation sowie von den dafür geltenden spezifischen Marktbedingungen ab. Daher sollte dieses Kriterium nicht als Ziel an sich festgesetzt werden, sondern weiterhin in konsolidierter Weise für das gesamte Portfolio der durch den EFSI unterstützten Projekte erfasst werden.

Außerdem wird in der EFSI-Verordnung auch die Rolle der nationalen Förderbanken bzw. -institute bei der möglichen Kofinanzierung von EFSI-Operationen betont. In dieser Hinsicht intensiviert die EIB weiterhin ihre Zusammenarbeit mit den nationalen Förderbanken. Dies umfasst auch die Einrichtung und den Rückgriff auf Investitionsplattformen, die besonders darauf ausgerichtet sind, private Investitionen zu mobilisieren.

Was die einzelnen EFSI-Operationen betrifft, so überwacht die EIB bereits den Mobilisierungseffekt und wird dies auch weiterhin tun.

UMSETZUNG VON PARTNERSCHAFTEN

(3) Die Good Governance und effiziente Verfahren müssen gewährleistet sein (Punkt 3.7)

Wie die Evaluierung ergeben hat, wurden die Leitungsorgane des EFSI wie in der Verordnung vorgesehen eingerichtet und funktionieren dementsprechend. Sie wurden in die bestehenden Strukturen der EIB-Gruppe eingebettet, ohne in den Entscheidungsprozess der EIB oder des EIF einzugreifen oder diesen zu stören, und tragen zur raschen und effizienten Umsetzung des EFSI bei. Diese beiden positiven Aspekte sollen erhalten bleiben, da die Governance-Struktur die angemessene Umsetzung des EFSI erleichtern und langwierige Verfahren vermeiden soll. Drei Aspekten jedoch sollte besonderes Augenmerk geschenkt werden:

- Die Verfahren für den Umgang mit potenziellen Interessenkonflikten sollten auf den Lenkungsrat ausgedehnt werden, wie es bereits für die anderen Leitungsgremien des EFSI und den Verwaltungsrat getan wurde.
- Die Rolle und die Aufgaben des Büros des geschäftsführenden Direktors, des EFSI-Sekretariats und der EIB-Dienststellen, die mit dem EFSI befasst sind, könnten klarer beschrieben werden, um mögliche Überschneidungen zu vermeiden und die Effizienz zu steigern.
- Die Informationswege zwischen den verschiedenen Leitungsgremien des EFSI und zwischen diesen und der EIB sollten verbessert werden, um den EFSI rasch umsetzen zu können.

Stellungnahme des Managements

EINVERSTANDEN

Die EIB ist sich darüber im Klaren, dass die Frage von Interessenkonflikten der Kommission Anlass zu Besorgnis gibt, da einige von der Kommission benannten Mitglieder des Lenkungsrats auch Stimmrechte im Verwaltungsrat der EIB und des EIF haben und über EFSI-Projekte oder strategische Angelegenheiten im Zusammenhang mit der EFSI-Umsetzung abstimmen können (was auf den Vertreter der EIB nicht zutrifft).

Auch wenn sie sich auf den Teamgeist sowie darauf verlässt, dass sich die Kompetenzen der beteiligten Personen ergänzen, sollte die EIB die Rollen und Zuständigkeiten bei ihrer internen EFSI-Struktur herausarbeiten, um die Effizienz der Arbeitsabläufe und die Synergien zu verbessern. In die jeweiligen Verfahren wird eine genauere Definition der Rollen und betreffenden Aktivitäten und Interaktionen aufgenommen, um sie weiter zu straffen und die Kommunikation zu verbessern.

Der Informationsfluss zwischen den leitenden Organen des EFSI hat sich nach der Anlaufphase bereits verbessert. Der geschäftsführende Direktor des EFSI wird häufiger zu den Sitzungen des Lenkungsrats eingeladen. Für die Teams im operativen Bereich werden regelmäßig Treffen zum Informationsaustausch abgehalten. Dies ist Teil der Maßnahmen, um die Mitarbeiter und das Management stärker für wichtige Aspekte zu sensibilisieren und Rückmeldungen von den Sitzungen des Investitionsausschusses zu geben.

(4) Bei allen unterstützten Projekten muss Zusätzlichkeit bewirkt werden (Punkt 3.3)

Gemäß der EFSI-Verordnung wird die EU.-Garantie für Operationen gewährt, die das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen. Das Kriterium der Zusätzlichkeit bedeutet dabei, dass der EFSI Operationen unterstützt, die a) der Bekämpfung von Marktschwächen und nicht optimalen Investitionsbedingungen dienen, und die b) ohne den EFSI nicht oder nicht im selben Ausmaß oder im selben zeitlichen Rahmen finanziert werden könnten. In der Verordnung heißt es, dass ein Projekt dem Kriterium der Zusätzlichkeit entspricht, wenn es mit Risiken verbunden ist, die denen der EIB-Sonderaktivitäten entsprechen (Darlehenseinstufung D- oder niedriger).

Die Evaluierung ist der Ansicht, dass die Verordnung in diesem Punkt genauer sein könnte, da es zu Situationen kommen könnte, in denen die Zusätzlichkeit eines Projekts trotz seines hohen Risikoprofils von einigen Interessenträgern in Frage gestellt wird. Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Projektteams der EIB in der Praxis die Zusätzlichkeit unter Zugrundelegung der beiden genannten Bedingungen dokumentieren und prüfen, und zwar unabhängig davon, ob ein Projekt den Sonderaktivitäten zuzuordnen ist oder nicht. Außerdem messen der Investitionsausschuss und der Verwaltungsrat der EIB der Analyse der Zusätzlichkeit erhebliche Bedeutung bei. Die Evaluierungsbeauftragten empfehlen, dass die EIB diese bewährte Methode beibehält und sie systematischer zur Anwendung bringt (d. h. Leitlinien für die Projektteams erarbeitet). Auf diese Weise könnte die Dokumentation über die durch den EFSI geförderten Projekte einheitlicher gestaltet werden, was dazu beiträgt, das Reputationsrisiko für den EFSI zu vermeiden.

Stellungnahme des Managements

EINVERSTANDEN

Die Definition der Zusätzlichkeit ist in der EFSI-Verordnung enthalten, jedoch könnte dieser Punkt besser kommuniziert werden.

Die Zusätzlichkeit wird von den Projektteams in den Unterlagen geprüft und dokumentiert, die dem Investitionsausschuss vorgelegt werden. Dieser hat festgestellt, dass sich die Qualität der Unterlagen nach einigen Monaten deutlich verbessert hat, was auf das Feedback des Investitionsausschusses und bessere Leitlinien zurückzuführen ist.

Die Aufgabe des Investitionsausschusses besteht darin, die Förderwürdigkeit und Zusätzlichkeit jedes EFSI-Projekts zu prüfen. Die Mitglieder des Investitionsausschusses haben die vom Lenkungsrat genehmigten Investitionsleitlinien und die strategischen Ausrichtungen erhalten.

Die EIB hat bereits mit der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament vereinbart, die Definition für die Zusätzlichkeit deutlicher zu machen, um bis jetzt noch nicht abgedeckte Bereiche wie etwa Kohäsion und grenzüberschreitende Projekte ebenfalls zu erfassen, wenn sich Gelegenheit für eine Überarbeitung ergibt.

(5) Eine angemessene geografische Verteilung der Operationen muss sichergestellt werden (Punkt 2.2)

Nach einem Jahr der Tätigkeit weist das EFSI-Portfolio einen hohen Konzentrationsgrad auf. Beim Iul-Fenster entfallen 63 Prozent des unterzeichneten Gesamtbetrags auf das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien und 91 Prozent auf EU15-Länder. Beim KMU-Fenster betreffen 54 Prozent des unterzeichneten Betrags (ohne länderübergreifende Operationen) Italien, Frankreich und Deutschland und 93 Prozent EU15-Länder. Es muss nachvollzogen werden, warum das Portfolio derart auf eine Handvoll Länder konzentriert ist und neuere Mitgliedstaaten deutlich weniger vom EFSI profitieren. In dieser Evaluierung können lediglich Hypothesen vorgebracht werden, die weiter geprüft werden müssen. Es wird vorgeschlagen, dass die Bank die Hauptursachen für die Portfoliokonzentration ermittelt und in allen möglichen Fällen gemeinsam mit der Kommission Maßnahmen ergreift.

Stellungnahme des Managements

EINVERSTANDEN

Die EIB und die Kommission sind sich der Tatsache bewusst, dass der EFSI marktorientiert ist. Sie haben diesen Punkt ebenfalls erkannt und wollen die möglichen Gründe für die geografische Konzentration des anfänglichen Portfolios nachvollziehen. Dazu gehört der regelmäßige Kontakt mit externen Interessenträgern (z. B. NFB/NFI, Bankenverbände, privatwirtschaftliche Vereinigungen usw.). Die Analyse der jüngsten Zahlen zu den Genehmigungen (d. h. nach dem Stichtag für die Evaluierung) zeigt eine Verbesserung der Situation, da der EFSI neuere Mitgliedstaaten besser abdeckt, sowohl absolut gesehen als auch umgelegt auf die Einwohnerzahlen.

Einige Gründe sind bereits bekannt: Kleinere Mitgliedstaaten haben weniger Kapazitäten und finanzielle Voraussetzungen, um bankfähige Projekte zu ermitteln und zu strukturieren. Einige Mitgliedstaaten haben bereits sehr früh Koordinationsstellen für EFSI-Projekte eingerichtet. Nicht in allen Mitgliedstaaten gibt es nationale Förderbanken, die Hilfestellung bei der Projektermittlung leisten, oder die Förderbanken wurden erst vor kurzem gegründet. Die EIB wird die Funktion der EIAH ausweiten, um EFSI-Unterstützung umfassender in allen EU-Ländern bereitzustellen und zu einer geografisch ausgewogenen Projektermittlung beizutragen. Dies könnte dezentral über ein Netz von nationalen Partnern umgesetzt werden, und zwar auf der Grundlage bereits unterzeichneter Absichtserklärungen.

In der EFSI-Verordnung heißt es, dass der EFSI umfassend das Kohäsionsziel unterstützen soll. In Artikel 9 (Voraussetzungen für den Einsatz der EU-Garantie) ist dieses Ziel allerdings nicht ausdrücklich aufgeführt, weswegen in einigen Regionen Unsicherheiten bei der Ermittlung von Projekten herrschen. Die EIB wird gemeinsam mit Anspruchsgruppen daran arbeiten, die förderwürdigen Sektoren in der Verordnung zu erweitern, um auch derzeit nicht behandelte Bereiche wie etwa die Kohäsion abzudecken, wenn sich Gelegenheit für eine Überarbeitung ergibt.

Mögliche Maßnahmen für eine Optimierung: Fortsetzung des Dialogs mit externen Partnern, aktive Präsentation der EFSI-Aktivitäten/Informationsweitergabe (was auch die Kombination des EFSI mit den ESIF betrifft), stärkere Einbindung der Regionalbüros, spezialisierte Arbeitsgruppen der Dienststellen der EIB, um bestimmte Regionen zu erreichen (Beispiel des Teams für Griechenland), engere Zusammenarbeit mit den NFB und externen Partnern, die als Botschafter für den EFSI fungieren könnten, Unterstützung von Kohäsionsregionen durch eine Kombination mit ESIF-Mitteln.

(6) Das Tempo der Unterzeichnungen und Auszahlungen muss überwacht werden (Punkt 2.1)

Das Portfolio der im ersten Jahr der EFSI-Umsetzung genehmigten Operationen zeigt, dass bei den Genehmigungen rasche Fortschritte gemacht wurden, dass die Entwicklung bei den Unterzeichnungen und Auszahlungen jedoch langsamer verläuft. Die Evaluierungsbeauftragten empfehlen, die Unterzeichnungen und Auszahlungen stärker zu überwachen, die Gründe für die langsame Entwicklung zu ermitteln und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die größten Auswirkungen auf die Realwirtschaft haben die Auszahlungen – nicht die Genehmigungen und nicht die Unterzeichnungen.

Stellungnahme des Managements

ZUM TEIL EINVERSTANDEN

Der Umfang der Genehmigungen, Unterzeichnungen und Auszahlungen wird bereits jetzt genau überwacht. Die Unterlagen für den Investitionsausschuss enthalten einen Abschnitt, in dem beschrieben wird, wie die EFSI-Garantie zur „beschleunigten Durchführung“ des Kandidatenprojekts beiträgt. Auf diese Weise wird vorab sichergestellt, dass die genehmigte Operation in technischer und finanzieller Hinsicht rasch zu einer greifbaren Investition vor Ort führen kann.

Die Evaluierung erfolgt zu einem frühen Zeitpunkt, und die Unterzeichnungen und Auszahlungen müssen möglicherweise in einigen Monaten neuerlich analysiert werden, da bestimmte geschäftsbedingte Fristen eingehalten werden müssen. Die Vertragsvereinbarungen und der Genehmigungsprozess beim EFSI entsprechen dem üblichen Darlehenszyklus in der EIB. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich Änderungen bei den Marktbedingungen und der Risikobereitschaft auf die Auszahlungen auswirken und dass die EIB darauf keinen Einfluss hat.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass zwar für EFSI-Vorschläge eine gründliche Vorbereitung erforderlich ist, dass die Schritte nach der Genehmigung (die Unterzeichnungen) de facto rascher erfolgen als bei Nicht-EFSI-Operationen. Die Art der Projekte im Rahmen des Iul-Fensters – in der Regel langfristige Investitionsvorhaben mit einer Durchführungsdauer von mehreren Jahren – oder die Tatsache, dass bei Projekten, die Unternehmen mit maximal 3 000 Beschäftigten betreffen, sowohl beim Iul- als auch beim KMU-Fenster Intermediäre mitwirken, führt unweigerlich zu erheblichen Verzögerungen, bis die Mittel völlig vom Endbegünstigten verwendet werden können. Da die Bank neue und manchmal komplexe Produkte ermittelt hat, ist es unvermeidlich, dass der Einsatz dieser neuen Produkte in der ersten Zeit zeitaufwendig ist. Sobald sie regelmäßig verwendet werden, dürfte sich diese Zeitspanne verkürzen.

(7) Die Multiplikatorwirkung des EFSI muss überwacht und sein Katalysatoreffekt untersucht werden (Punkt 3.4)

Einer der Ergebnisindikatoren des EFSI betrifft die Mobilisierung von Investitionen im Gesamtbetrag von 315 Milliarden Euro bis zum 4. Juli 2018. Inwieweit die EIB-Gruppe dieses Volumenziel erreichen kann, hängt von der Multiplikatorwirkung der Finanzierungen der EIB-Gruppe ab, für die EFSI-Unterstützung gewährt wird. Der tatsächliche Multiplikator kann nur auf Portfolioebene und am Ende des Investitionszeitraums ermittelt werden. Die EIB-Gruppe muss jedoch die Fortschritte beim Erreichen des Ziels von 315 Milliarden Euro überwachen. Deshalb hat der Lenkungsrat eine Methode verabschiedet, mit der die Multiplikatoren für verschiedene Arten von Finanzierungsprodukten geschätzt werden können.

Der Multiplikator ist ein wichtiges Instrument, um die Fortschritte bei einem Ergebnisindikator zu überwachen, jedoch kein Selbstzweck. Eine zu große Konzentration auf den Multiplikator und die erreichten Volumina könnte vom wirklich Wesentlichen ablenken: der Qualität der mitfinanzierten Projekte. Die Evaluierungsbeauftragten empfehlen, den Mitarbeitern im operativen Bereich diesbezüglich klare strategische Ausrichtungen an die Hand zu geben. Um den Katalysatoreffekt des EFSI besser zu beurteilen, sollte die EIB weiter mit den Kunden bei EFSI-Operationen untersuchen, was ihrer Ansicht nach die Katalysatorwirkung der EIB-Finanzierung auf der Grundlage des EFSI war. In den Unterlagen für den Investitionsausschuss sollte ebenfalls darüber berichtet werden.

Stellungnahme des Managements

EINVERSTANDEN

Der EFSI ist marktorientiert. Die Höhe der EIB-Finanzierung auf der Grundlage des EFSI, um ein bestimmtes Projekt zu unterstützen, hängt von mehreren Faktoren ab, die aus den Projektmerkmalen resultieren. Aber auch das Interesse anderer Ko-Investoren, das Projekt mitzufinanzieren, spielt eine Rolle. Der Umfang des EIB-Darlehens resultiert nicht aus der Erwägung der Multiplikatorwirkung, sondern aus der Marktnachfrage. Sehr oft wird die erzielte Multiplikatorwirkung gegen die Rolle des EFSI bei der Förderung risikoreicher Operationen abgewogen. Eine geringere Multiplikatorwirkung kann nicht als Ausschlusskriterium für den Einsatz des EFSI verwendet werden. Im Durchschnitt sollten die EFSI-Operationen letztlich jedoch einen Multiplikatoreffekt in Höhe des Fünfzehnfachen haben, um das Ziel

von 315 Milliarden Euro zu erreichen. Diese Leitlinien sind den Dienststellen der EIB gut bekannt.

In den EFSI-Förderkriterien (Artikel 6) heißt es, dass der EFSI Vorhaben zu fördern hat, die soweit möglich die Mobilisierung von Kapital des privaten Sektors maximieren. Die Unterlagen an den Investitionsausschuss enthalten einen Abschnitt, in dem für jede EFSI-Kandidatenoperation der mögliche Mobilisierungseffekt und die Katalysatoraspekte beschrieben werden.

Die EIB wird dem Investitionsausschuss auch in Zukunft genaue Informationen vorlegen, die sie von den Projektträgern erhalten hat, und die den Katalysatoreffekt der EIB-Finanzierung betreffen, durch den eine höhere Multiplikatorwirkung ermöglicht wurde.

ORGANISATION

(8) Die Auswirkungen des EFSI auf die EIB-Gruppe müssen überwacht werden (Abschnitt 4)

Es wurde festgestellt, dass der EFSI zu erheblichen Änderungen in der EIB-Gruppe führt. Dazu zählen: die erhebliche Anzahl der neu eingestellten Mitarbeiter, die Verfahren, internen Prozesse und der organisatorische Aufbau, die angepasst werden mussten, das höhere Risikoprofil und die größere Multiplikatorwirkung der neu entwickelten Finanzprodukte, das Portfolio der EFSI-Operationen, die über eine Zeitspanne hinweg verwaltet werden müssen, die weit über den anfänglichen Investitionszeitraum des EFSI hinausgeht, die Transparenzansprüche sowie die Tatsache, dass die Auswirkungen, die Zusätzlichkeit und die Katalysatorwirkung der Operationen in verstärktem Umfang nachgewiesen werden müssen. Die Evaluierungsbeauftragten fordern die EIB-Gruppe auf, Überlegungen zu den langfristigen Auswirkungen dieser Änderungen anzustellen und die damit einhergehenden Risiken zu verringern.

Stellungnahme des Managements

EINVERSTANDEN

Das rasche Anlaufen des EFSI zeigt die Flexibilität des organisatorischen Aufbaus und der Verfahren, und die Ergebnisse sind bereits greifbar.

Die langfristigen Auswirkungen des EFSI auf die EIB-Gruppe, nämlich auf ihre Organisationsstruktur, ihre Mitarbeiter, ihre Verfahren und Prozesse, könnten analysiert werden. Eine derartige Analyse wäre am Ende der Umsetzungszeit des EFSI von Zusatznutzen, da dann alle Daten vorliegen. Auch die Aktivitäten nach den Unterzeichnungen, also die regelmäßige Überwachung der Verträge und Fälle von Umstrukturierung müssten ebenso berücksichtigt werden wie das Auslaufen des EFSI-Einsatzes. Diese Analyse könnte die Auswirkungen und/oder den Nutzen für alle Aktivitäten und die Funktionsweise der Bank sowie für die Unternehmenskultur der EIB-Gruppe aufzeigen und Synergien zwischen der EIB und dem EIF zur Folge haben.

Die EIB-Gruppe wird auch von Außenstehenden stärker geprüft, und sie wird mehr wahrgenommen. Daher muss ihre Vorgehensweise im Bereich Transparenz weiter angepasst werden, ohne dabei jedoch die für Geschäftsbeziehungen erforderliche Vertraulichkeit zu verletzen. Zahlreiche Unterlagen zur Governance, zur Strategie und zu den Aktivitäten des EFSI sind auf der Website der EIB öffentlich zugänglich.

1. EINLEITENDE INFORMATIONEN

In dieser Evaluierung wird die Funktionsweise des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (AFSI) analysiert, der Teil des Investitionsplans für Europa ist. In der EFSI-Verordnung² heißt es:

„Bis zum 5. Januar 2017 bewertet die EIB das Funktionieren des EFSI. Die EIB übermittelt ihre Bewertung dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission.“ (Artikel 18 Absatz1)

Diese Evaluierung wurde von der Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) der EIB durchgeführt. Sie war Teil ihres Arbeitsprogramms für 2016, das vom Verwaltungsrat der EIB genehmigt wurde.

1.1 Die Investitionsoffensive für Europa

Die Investitionsoffensive für Europa³ wurde im November 2014 verabschiedet. Sie ist die erste große Initiative der Juncker-Kommission. In der Investitionsoffensive wird darauf verwiesen, dass die Investitionstätigkeit in der Europäischen Union (EU) 2013 um 15 Prozent unter dem Höchststand von 2007 lag. Es wurde argumentiert, dass die Wettbewerbsfähigkeit, das Wachstumspotenzial und die Befähigung der EU, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten, langfristig beeinträchtigt würden, wenn diese Investitionslücke fortbesteht. Der Investitionsoffensive lagen daher die folgenden politischen Zielsetzungen⁴ zugrunde:

- Umkehrung des Investitionsrückgangs sowie Förderung der Arbeitsplatzbeschaffung und wirtschaftlichen Erholung ohne Belastung der nationalen Haushalte und Neuverschuldung,
- entscheidende Fortschritte bei der Erfüllung der langfristigen Erfordernisse der Wirtschaft und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie
- Stärkung der europäischen Dimension unseres Humankapitals, Produktionspotenzials und Wissens sowie unserer physischen Infrastrukturen mit besonderem Schwerpunkt auf den für den Binnenmarkt lebenswichtigen Verbundnetzen.

Um diese Ziele zu erreichen, umfasst die Investitionsoffensive drei Säulen⁵, die einander wechselseitig verstärken sollen.

Mit der *ersten* Säule wird die Mobilisierung von mindestens 315 Milliarden Euro an Investitionen bis Juli 2018 bezweckt, indem der EFSI eingerichtet und umgesetzt wird. Der EFSI ist der Gegenstand dieser Evaluierung und besteht aus einer Garantie der EU für die EIB sowie einen Kapitalbeitrag der EIB. Er wird von der EIB-Gruppe umgesetzt.

Die *zweite* Säule zielt darauf ab, die Art und Weise zu verbessern, in der private Investoren und öffentliche Einrichtungen Zugang zu Informationen haben, um Investitionsprojekte zu ermitteln und vorzubereiten. Dafür wird unter anderem das Europäische Investitionsvorhabenportal (EIPP) eingesetzt, auf dem Informationen über Investitionsprojekte der EU über eine öffentlich zugängliche Datenbank bereitgestellt werden. Hinzu kommt die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH), deren Zweck darin besteht, technische Hilfe und Beratungsdienste für die Ermittlung, Vorbereitung und Entwicklung von Investitionsvorhaben anzubieten. Das

² Verordnung (EU) 2015/1017 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. 316/2013 — der Europäische Fonds für strategische Investitionen.

³ Mit Bezug auf Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission seit dem 1. November 2014, auch „Juncker-Plan“ genannt.

⁴ COM(2014) 903 final, Mitteilung der Kommission vom 26. November 2014 betreffend eine Investitionsoffensive für Europa.

⁵ Der Ausdruck „Säule“ ist die offizielle Bezeichnung für die drei Komponenten des Investitionsplans für Europa, obwohl manchmal auch der Ausdruck „Komponente“ verwendet wird. Der Ausdruck „Säule“ wird auch im Falle des 3-Säulen-Bewertungssystems (3PA) und für die vier Säulen der EFSI-Bewertungsmatrix verwendet.

EIPP wird von der Europäischen Kommission und die EIAH von der EIB verwaltet.

Die *dritte* Säule der Investitionsoffensive betrifft eine bessere Berechenbarkeit der Regulierung und den Abbau von Investitionshemmnissen in ganz Europa. Zudem soll der Binnenmarkt weiter gestärkt werden, indem optimale Rahmenbedingungen für Investitionen in Europa geschaffen werden. Auf diese Weise könnten die Auswirkungen der Investitionsoffensive verbessert werden, da ein günstigeres Investitionsumfeld geschaffen wird. Diese Säule betrifft auch Fortschritte bei der Schaffung der Kapitalmarktunion.

1.2 Der Europäische Fonds für strategische Investitionen

1.2.1 Zweck

Der EFSI hat ein doppeltes Ziel, da er Investitionen fördern soll und darauf abzielt, KMU (maximal 250 Beschäftigte) und Midcap-Unternehmen (höchstens 3 000 Beschäftigte) den Zugang zu Finanzierungsmitteln zu erleichtern. KMU und Midcap-Unternehmen werden als Motor für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der EU erachtet. Sie benötigen jedoch für ihre geschäftliche Tätigkeit in erster Linie Bankfinanzierungen und wurden von der Schwäche im EU-Bankensektor nach der Krise besonders in Mitleidenschaft gezogen.

Trotz seines Namens ist der EFSI kein Fonds, sondern eine Garantie, die der EIB-Gruppe aus EU-Haushaltsmitteln zuzüglich eines Kapitalbeitrags der EIB bereitgestellt wird. Durch diese finanzielle Struktur wird es der EIB-Gruppe ermöglicht, mehr risikoreiche Projekte oder risikoreichere Projekttranchen zu finanzieren, ohne die Qualität ihrer Aktiva zu beeinträchtigen und folglich ohne ihr AAA-Rating – ein Schlüsselfaktor für die Nachhaltigkeit ihres Geschäftsmodells – zu gefährden. Damit könnten andere Investitionen angestoßen werden, die diesmal die sichereren Tranchen von Projekten betreffen würden, da das Risiko durch eine Bonitätsverbesserung verringert wird.⁶ Wesentlich ist auch, dass der EFSI bei den von ihm unterstützten Operationen Zusätzlichkeit bewirkt. Dieser Punkt wird in Abschnitt 3 genauer behandelt.

Die zwei Ziele des EFSI spiegeln sich in den zwei „Finanzierungsfenstern“ des EFSI wider: dem Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ (Iul-Fenster) zum Erreichen des ersten Ziels und dem Finanzierungsfenster „KMU“ (KMU-Fenster) für das zweite Ziel. Das Iul-Fenster wird von der EIB und das KMU-Fenster vom EIF umgesetzt.

⁶ Europäische Kommission – Factsheet, Die Investitionsoffensive für Europa – Fragen und Antworten, Brüssel, 20 Juli 2015.

1.2.2 Ziele für die Mittelausstattung und das Volumen

Abbildung 1 zeigt die *anfängliche* finanzielle Struktur des EFSI. Die EU beteiligt sich mit maximal 16 Milliarden Euro am EFSI, und zwar in Form einer EU-Garantie, die folgendermaßen eingesetzt werden soll:

- Höchstens 11 Milliarden Euro für das Iul-Fremdkapitalportfolio,
- höchstens 2,5 Milliarden Euro für das Iul-Portfolio von eigenkapitalähnlichen Finanzierungen sowie
- höchstens 2,5 Milliarden Euro für Produkte des KMU-Fensters,

Die EU-Garantie wird durch einen Beitrag der EIB in Höhe von 5 Milliarden Euro aus eigenen Mitteln der Bank ergänzt, der folgendermaßen aufgeteilt wird:

- 2,5 Milliarden Euro zur Aufstockung des Mandats für Risikokapitalmittel an den EIF, die im Rahmen des KMU-Fensters eingesetzt werden sollen, und
- höchstens 2,5 Milliarden Euro, die *pari passu* für eigenkapitalähnliche Finanzierungen im Rahmen des Iul-Fensters verwendet werden sollen und auch unter die EU-Garantie fallen.

In Verbindung mit dem Beitrag der Bank in Höhe von 5 Milliarden Euro müsste die EU-Garantie von 16 Milliarden Euro – also ein Gesamtbetrag von 21 Milliarden Euro – den EFSI in die Lage versetzen, zusätzliche Finanzierungen im Umfang von 60,8 Milliarden Euro zu ermöglichen, die von der EIB-Gruppe bereitgestellt werden (der interne Multiplikator beträgt somit rund das Dreifache). Damit wiederum sollen während eines Zeitraums von drei Jahren Gesamtinvestitionen von 315 Milliarden Euro in der EU angestoßen werden (der externe Multiplikator beläuft sich somit auf das rund Fünffache).

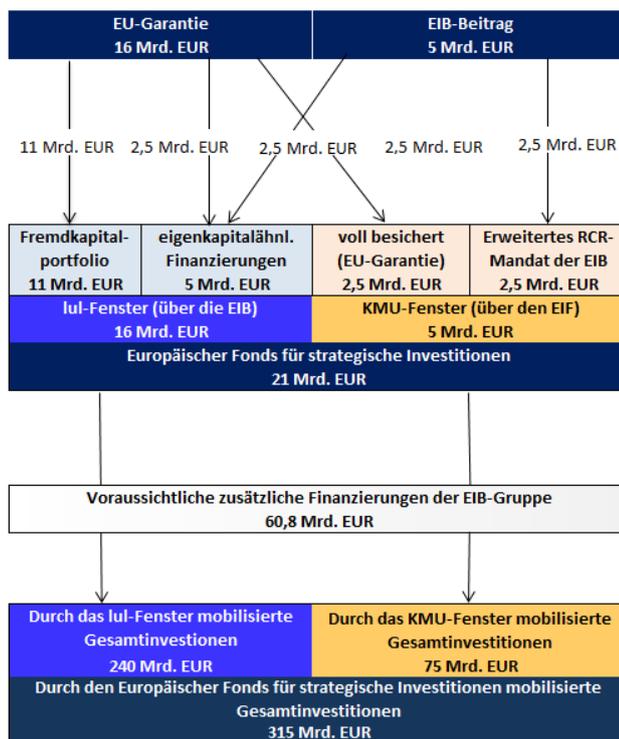
Bei dieser Evaluierung lag bei der Erfassung der Daten und bei ihrer Analyse der Schwerpunkt auf den obengenannten Zielen für die mobilisierten Mittel und die Volumina. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass in Artikel 11 Absatz 3 der EFSI-Verordnung vorgesehen ist, dass maximal 0,5 Milliarden Euro des aufgrund der EU-Garantie vorgesehenen Deckungsbetrags vom Iul-Fenster auf das KMU-Fenster übertragen werden können. Aufgrund dieser Tatsache hat der Lenkungsrat in seiner Sitzung vom 20. Juli 2016 eine Übertragung aus dem Fremdkapitalportfolio des Iul-Fensters auf das KMU-Portfolio genehmigt, das vollständig von der Kommission garantiert wird. Diese Maßnahme wurde auch in die überarbeitete EFSI-Vereinbarung aufgenommen, die die Kommission und die EIB im Juli 2016 unterzeichneten. Diese Übertragung erfolgte spät während der Evaluierung und hat somit nur geringe Auswirkungen auf die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Evaluierung.

1.3 Diese Evaluierung

1.3.1 Ziele

In der EFSI-Verordnung heißt es, dass die EIB die Funktionsweise des EFSI evaluieren soll, während die Kommission den Einsatz der EU-Garantie und die Funktionsweise des

Abbildung 1: Finanzielle Struktur des EFSI zu Beginn



Quelle: EV

Garantiefonds beurteilen muss. Beide Evaluierungen sind bis zum 5. Januar 2017 dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vorzulegen. Diese Evaluierung ist der Evaluierungsbericht der EIB, der von der Abteilung Evaluierung der Operationen der EIB-Gruppe erarbeitet wurde. Diese Evaluierung hat folgende Ziele:

- Bewertung der Funktionsweise des EFSI und
- Ermittlung von Aspekten, die die künftige Funktionsweise des EFSI verbessern könnten.

Im Zusammenhang mit dieser Evaluierung werden mit „Funktionsweise“ der Einsatz der Mittel und die eingeleiteten Maßnahmen bezeichnet, um die EFSI-Ziele zu erreichen. Die Evaluierung prüft, ob der EFSI so funktioniert, dass diese Ziele erreicht werden können.

Da es sich um eine Halbzeit-Evaluierung handelt, liegt der Schwerpunkt darauf, ob der EFSI so konzipiert ist und eingesetzt wird, dass die erwarteten Auswirkungen erzielt werden können. Daher konzentriert sich die Evaluierung in erster Linie auf die Verfahren und die Umsetzung. Die Outputs und Outcomes werden nur in dem Maße einbezogen, als sie bis jetzt schon vorliegen. In der Evaluierung werden nicht die konkreten Ergebnisse und Auswirkungen des EFSI geprüft.

1.3.2 Umfang

Die Evaluierung erstreckt sich auf den EFSI, einschließlich des zugehörigen Portfolios der Operationen, der Leitungs- und Organisationsstrukturen sowie der zugehörigen Projektverfahren und -leitlinien. Dabei wird berücksichtigt, dass der EFSI untrennbar in die Leitungsstruktur der EIB-Gruppe eingebunden ist und dass für ihn dieselben Prozesse und Verfahren gelten.

Die Evaluierung deckt den Zeitraum von September 2014 bis Juni 2016 ab. Dadurch konnte bei der Evaluierung das Anlaufen der Investitionsoffensive für Europa, die Konzipierung und Entwicklung des EFSI durch die EIB und die Europäische Kommission sowie der Zeitraum nach dem Inkrafttreten der EFSI-Verordnung am 4. Juli 2015 berücksichtigt werden. Nicht evaluiert werden die Verhandlungen, die der EFSI-Verordnung vorausgingen.

1.3.3 Ansatz

Die Evaluierung bezieht sich auf die für den EFSI in den offiziellen Unterlagen festgelegten Ziele. In dieser Hinsicht ist sie zielbezogen. Den Forschungsarbeiten lagen acht Evaluierungsfragen (die auf den nachgebildeten Einschaltungskriterien des EFSI beruhen), sowie Standard-Evaluierungskriterien, Methoden zur Prozessevaluierung ebenso wie die Evaluierungserfordernisse zugrunde, die in Erwägungsgrund (47) und in Artikel 18 Absatz 1 der EFSI-Verordnung festgelegt sind. Die Evaluierungsfragen sind in Tabelle 1 aufgeführt.

Die Evaluierung beruht auf einer Überprüfung der entsprechenden Grundsatzdokumente sowie auf einer Analyse des Portfolios. Dazu kamen noch rund 60 Gespräche mit ungefähr 75 wichtigen Anspruchsgruppen. Zu nennen sind hier Mitarbeiter der EIB und des EIF, Mitarbeiter der Kommission, Mitglieder des Lenkungsrats des EFSI, das Büro des geschäftsführenden Direktor des EFSI, Mitglieder des EFSI-Investitionsausschusses sowie Geschäftspartner der EIB und des EIF, darunter auch Vertreter von nationalen Förderbanken und -instituten (NFB/NFI).

Tabelle 1: Evaluierungsfragen

EF#	Evaluierungsfrage	Evaluierungskriterium
1	Wie wurde der EFSI konzipiert, um auf den ermittelten Bedarf zu reagieren?	Relevanz
2	Wie werden die in Betracht kommenden Geschäftspartner und Endbegünstigten ermittelt und im Rahmen des EFSI erreicht?	Relevanz – Wirksamkeit
3	Inwieweit werden mit dem EFSI die erwünschten Ergebnisse erzielt?	Wirksamkeit
4	Inwieweit sind die EFSI-Mittel ausreichend, um die mit dem EFSI beabsichtigte Wirkung zu erzielen?	Effizienz
5	Inwieweit ermöglichen es die Leitungsstrukturen des EFSI, der EIB und des EIF, die mit dem EFSI beabsichtigte Wirkung zu erzielen?	Effizienz-Wirksamkeit
6	Inwieweit ergänzt der EFSI vergleichbare Maßnahmen, ist mit ihnen kohärent und auf sie abgestimmt?	Kohärenz-Koordination-Komplementarität
7	Inwieweit ist der EFSI so konzipiert, dass <i>Zusatznutzen</i> bewirkt?	Zusatznutzen
8	Inwieweit bewirkt der EFSI <i>Zusätzlichkeit</i> ?	Zusätzlichkeit

1.4 Aufbau dieses Berichts

Ansonsten spiegelt der Aufbau des Berichts die Hauptergebnisse dieser Evaluierung wider und ist folgendermaßen gegliedert:

- In Abschnitt 2 wird erläutert, wie es um den EFSI Mitte 2016 bestellt ist.
- In Abschnitt 3 wird geprüft, wie die Hauptprinzipien des EFSI in der Praxis funktionieren.
- In Abschnitt 4 wird ermittelt, wie sich der EFSI auf die EIB-Gruppe auswirkt.
- Abschnitt 5 enthält die Schlussfolgerungen.

2. DER EFSI MITTE 2016

In diesem Abschnitt wird geprüft, was bis jetzt im Rahmen des EFSI erreicht werden konnte, und zwar bezogen auf die insgesamt finanzierten Projekte sowie auf die geografische und sektorale Verteilung. Auch die neuen Produkte werden beschrieben, die im Rahmen des EFSI entwickelt wurden. Zahlreiche dieser Produkte werden in der zweiten Hälfte des Investitionszeitraums zum Einsatz kommen und so bestehende Produkte ergänzen.

2.1 Portfolioanalyse

Zum 30. Juni 2016⁷ waren 262 Operationen im Rahmen des EFSI genehmigt (vgl. Tabelle 2). Diese Operationen betrafen einen Finanzierungsbeitrag von 17,45 Milliarden Euro, was – ausgehend von der Methode zur Berechnung der Multiplikatorwirkung des EFSI – mobilisierten Gesamtinvestitionen von 104,75 Milliarden Euro entspricht. Wenn man also die Genehmigungen zugrunde legt, dann beläuft sich das EFSI-Gesamtportfolio nach einem Drittel des Investitionszeitraums (12 von 36 Monaten) auf rund ein Drittel der angestrebten 315 Milliarden Euro. Von den 262 genehmigten Operationen wurden 202 unterzeichnet⁸, wobei sich der EFSI-Finanzierungsbeitrag auf 10,45 Milliarden Euro beläuft. Dies entspricht mobilisierten Investitionen von 66,14 Milliarden Euro, also 21 Prozent des Investitionsziels.

Obwohl die Berechnungen für zahlreiche Ergebnis- und Überwachungsindikatoren für den EFSI auf unterzeichneten Operationen beruhen, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die im Rahmen des EFSI bereitgestellten Finanzierungsmittel die Realwirtschaft erst dann erreichen, wenn sie ausgezahlt sind. Zum 30. Juni 2016 waren im Rahmen des Iul-Fensters 1,81 Milliarden Euro ausgezahlt (also 38 Prozent der insgesamt unterzeichneten EFSI-Beträge). Für das KMU-Fenster liegen keine vergleichbaren Daten vor, da dieses Instrument sehr speziell ist.

Tabelle 2: Überblick über das EFSI-Portfolio zum 30. Juni 2016

	Zusammen- genommen		Iul-Fenster		KMU-Fenster	
	Genehmigt	davon unter- zeichnet	Genehmigt	davon unter- zeichnet	Genehmigt	davon unter- zeichnet
Anzahl der Operationen	262	202	76	39	186	163
EFSI-Finanzierungsbetrag (Mrd. EUR)	17,45	10,45	10,80	4,72	6,65	5,73
Mobilisierte Gesamtinvestitionen (Mrd. EUR)	104,75	66,14	57,07	22,39	47,67	43,75
Mobilisierte Gesamtinvestitionen (Ziel – Mrd. EUR)	315,00	315,00	240,00	240,00	75,00	75,00
% bis Ziel	33 %	21 %	24 %	9 %	64 %	58 %

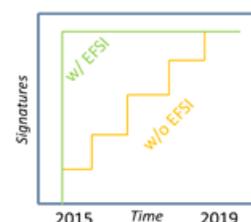
⁷ Die EIB ermittelt die konsolidierten Zahlen nur zweimal pro Jahr, um in einem operativen Bericht an die Kommission zu berichten. Der letzte Stichtag für die Berichterstattung war der 30. Juni 2016, und der Bericht muss Ende September 2016 vorliegen. Die meisten Zahlenangaben in dieser Evaluierung beruhen auf den im Entwurf des operativen Berichts für diesen Zeitraum enthaltenen Zahlen. Die Zahlen können daher von denen in der Endfassung des operativen Berichts abweichen.

⁸ Die Genehmigungen beziehen sich auf Operationen, für die vom Verwaltungsrat der EIB die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln genehmigt wurden. Die Unterzeichnungen betreffen Operationen, für die mit einem Geschäftspartner ein oder mehrere Finanzierungsverträge unterzeichnet wurden, und die Auszahlungen sind die Beträge, die tatsächlich an den Geschäftspartner ausgezahlt wurden. Die „Pipeline“ (siehe unten) bezeichnet Operationen, die ermittelt, aber nicht genehmigt wurden.

Der erhebliche Unterschied zwischen dem IuL-Fenster und dem KMU-Fenster, wenn das Erreichen der Ziele zugrunde gelegt wird (vgl. Tabelle 2), ist weitgehend auf die unterschiedlichen Merkmale der beiden Finanzierungsfenster, d. h. die Art, in der sie eingerichtet wurden, und ihre Multiplikatorwirkung zurückzuführen.

Erstens konnte das KMU-Fenster so rasch zum Einsatz gebracht werden, weil der EIF mit der Kommission und der EIB vereinbart hat, die EFSI-Garantie dazu zu verwenden, um bestehende Mandate der Kommission und der EIB beschleunigt umzusetzen. Bei den Mandaten der Kommission⁹ kam es zu Einschränkungen aufgrund der jährlich verfügbaren Haushaltsmittel. Sie konnten jedoch aufgrund des EFSI „vorgezogen“ werden, sodass mehr Garantieengagements eingegangen werden konnten als dies im gleichen Zeitraum sonst möglich gewesen wäre (vgl. Abbildung 2). Der EFSI ermöglichte es dem EIF auch, die Obergrenzen für Beteiligungen aufgrund des EIB-Mandats für Risikokapitalmittel anzuheben.

Abbildung 2: „Vorziehen“ des KMU-Fensters



Im Gegensatz dazu musste die EIB mehrere neue Produkte entwickeln sowie die internen Verfahren und Systeme anpassen, um das IuL-Fenster umzusetzen. Sie benötigte Zeit, um diese Änderungen in die Praxis umzusetzen. Die Anzahl und der Umfang der Operationen auf der Grundlage des IuL-Fensters dürften in der zweiten Hälfte der EFSI-Geltungsdauer steigen – vor allem im Zusammenhang mit neuen Produkten (nachrangige Fremdmittel, Eigenkapital usw.).

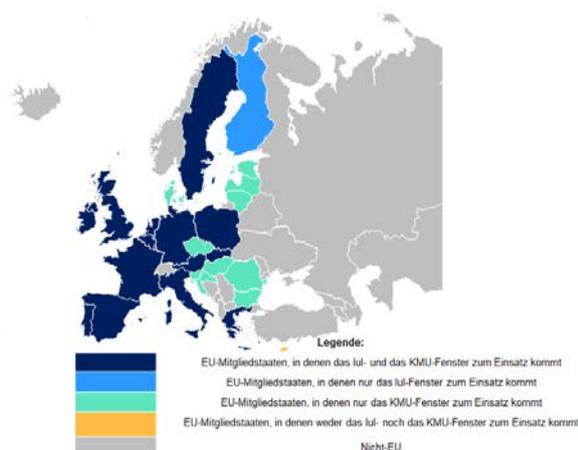
Zweitens ist der Multiplikatoreffekt der Fremdkapitaloperationen des EIF in der Regel höher als bei denen der EIB. Bei den auf der Grundlage des IuL-Fensters unterzeichneten Operationen im Portfolio handelte es sich zum 30. Juni 2016 beim Großteil um „Vorlaufoperationen“¹⁰. Sie umfassen in erster Linie Projektdarlehen, deren Multiplikatorwirkung geringer sein dürfte als die von Operationen, bei denen neue EIB-Produkte zum Einsatz kommen. Mit der Entwicklung und Verwendung neuer EIB-Produkte wird das IuL-Fenster über bessere Voraussetzungen verfügen, um seine Investitionsziele zu erreichen.

2.2 Geographische Aufgliederung

Auf drei Mitgliedstaaten (das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien) entfallen rund 63 Prozent aller EFSI-Finanzierungen im IuL-Portfolio, womit das festgesetzte Limit von 45 Prozent für die geografische Konzentration, das in der strategischen Ausrichtung des EFSI¹¹ festgelegt ist, deutlich überschritten wird.

Beim KMU-Fenster gibt es keine Konzentrationslimits, jedoch heißt es in den strategischen Ausrichtungen für den EFSI, dass das KMU-Fenster in allen EU-Mitgliedstaaten eingesetzt werden soll und dass eine zufriedenstellende geografische Diversifizierung unter den

Abbildung 3: Geografische Verteilung der unterzeichneten Operationen



⁹ Die KMU-Garantiefazilität im Rahmen von InnovFin und die Garantiefazilität für KMU-Kredite auf der Grundlage von COSME (Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU).

¹⁰ Bevor die rechtlichen Grundlagen für den EFSI fertig ausgearbeitet waren – also bevor der Beitrag aus dem EU-Haushalt offiziell genehmigt und die EFSI-Vereinbarung Mitte 2015 unterzeichnet war –, wurde die EIB gebeten, bestehende Mittel einzusetzen, um Operationen zu ermitteln die letztlich für eine Besicherung durch die EU-Garantie in Betracht kommen könnten.

¹¹ http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf

einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden soll, ohne dass dieses Kriterium näher ausgearbeitet wird. Wenn allerdings länderübergreifende Operationen nicht berücksichtigt werden, entfallen auf drei Mitgliedstaaten (Italien, Frankreich und Deutschland) 54 Prozent aller EFSI-Finanzierungen im Portfolio des KMU-Fensters.

Das EFSI-Portfolio von unterzeichneten Operationen umfasste zum 30. Juni 2016 26 EU-Mitgliedstaaten (vgl. Abbildung 3):

- In 15 Mitgliedstaaten gab es sowohl Operationen im Rahmen des IuL-Fensters als auch Projekte auf der Grundlage des KMU-Fensters: Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Slowakei, Spanien, Schweden und Vereinigtes Königreich.
- In einem Mitgliedstaat war lediglich auf der Grundlage des IuL-Fensters eine Operation zu verzeichnen: Finnland.
- In 10 Mitgliedstaaten (in erster Linie in Mittel- und Osteuropa) gab es lediglich im Rahmen des KMU-Fensters Operationen: Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowenien.
- In zwei Mitgliedstaaten waren unter keinem Finanzierungsfenster unterzeichnete Operationen zu verzeichnen: Zypern und Malta.

In Erwägungsgrund 13 der EFSI-Verordnung heißt es, dass der EFSI „zur Stärkung [...] des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts [in der Union] beitragen“ soll. Es ist daher besorgniserregend, dass das Gesamtportfolio des EFSI (also das IuL- und das KMU-Fenster zusammengenommen) einen hohen Konzentrationsgrad auf die EU15-Länder (92 Prozent) aufweist, wenn länderübergreifende Operationen nicht berücksichtigt werden. Der Anteil der EU13 ist hingegen zu gering (8 Prozent). Diese Situation ist besonders problematisch, da die meisten weniger entwickelten Regionen¹² in Europa auf die EU13-Länder in Mittel- und Osteuropa entfallen.

In der Evaluierung können zum jetzigen Zeitpunkt nur Hypothesen für die Gründe dieser geografischen Konzentration der EFSI-Operationen vorgebracht werden. So müssen eventuell die für einen EFSI-Einsatz in Betracht kommenden Sektoren, die in Artikel 9 Absatz 2 der EFSI-Verordnung aufgeführt werden, erweitert werden, damit die EIB-Gruppe verstärkt in den EU13-Ländern tätig werden kann. Außerdem könnte der Druck, das Ziel von mobilisierten Gesamtinvestitionen in Höhe von 315 Milliarden Euro zu erreichen, die EIB-Gruppe dazu veranlassen, Operationen auf Märkten weiterzuerfolgen, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor mehr Erfahrung mit dem Einsatz von Finanzierungsinstrumenten und der Strukturierung risikoreicher Projekte aufweisen.

2.3 Verteilung nach Sektoren

Zum 30. Juni 2016 betrafen die im Rahmen des IuL-Fensters unterzeichneten Operationen sieben EFSI-Sektoren. Der Großteil davon entfiel auf den Energiesektor – nämlich 46 Prozent aller EFSI-Finanzierungen auf der Grundlage des IuL-Fensters, womit die Richtgröße von 30 Prozent für die Sektorkonzentration, die in der strategischen Ausrichtung des EFSI festgelegt ist, überschritten wurde.

Beim KMU-Fenster betrafen die zum 30. Juni 2016 unterzeichneten Operationen vier EFSI-Sektoren. Der Hauptsektor war FEI, auf den 69 Prozent der gesamten EFSI-Finanzierungen auf der Grundlage des KMU-Fensters entfielen. Im Gegensatz zum IuL-Fenster gibt es beim KMU-Fenster keine Obergrenzen für die sektorale Konzentration. Dies ist durch die Tatsache gerechtfertigt, dass die Finanzierungen aus Mitteln des KMU-Fensters ausschließlich über

¹² Durchführungsbeschluss 2014/99/EU der Kommission vom 18. Februar 2014 zur Erstellung der Liste der Regionen, die für eine Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) in Frage kommen, sowie der Mitgliedstaaten, die für eine Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds in Frage kommen, mit Bezug auf den Zeitraum 2014-2020.

Intermediäre geleitet werden, weswegen der EIF nicht dieselbe Kontrolle über die sektorale Verteilung hat wie die EIB beim IuI-Fenster.

2.4 Neue Produkte

Aufgrund der politischen Absicht, den EFSI rasch umzusetzen, wird die EIB-Gruppe in der Verordnung aufgefordert, ihre bestehenden Strukturen und Produkte einzusetzen, um gleich von Anfang an konkrete Ergebnisse mit dem EFSI zu erzielen. Um jedoch das Investitionsziel des EFSI zu erreichen, die Zusätzlichkeit zu gewährleisten und eine breite Palette von Produkten einsetzen zu können, die auf den Marktbedarf abgestimmt sind, musste die EIB-Gruppe neue Kunden ermitteln und neue Produkte entwickeln, die neben ihren bestehenden Produkten angeboten werden können. Die Entwicklung neuer Produkte wird der EIB-Gruppe dadurch erleichtert, dass sie durch den EFSI in größerem Umfang höhere Risiken übernehmen kann.

Bei der Ansoff-Matrix (Abbildung 4) werden neue und bestehende Produkte und Märkte einander gegenübergestellt. Dadurch wird ein Rahmen geschaffen, den diese Evaluierung zur Analyse der verschiedenen Strategien der Marktentwicklung heranzieht, die die EIB-Gruppe verfolgt.

Diese Strategien und die zugehörigen Produkte sind in Abbildung 5 dargestellt. Daraus lässt sich entnehmen, dass der EIF den EFSI von Anfang an mit bestehenden Produkten und auf der Grundlage bestehender Mandate umsetzen konnte (Marktdurchdringung), während die EIB die Unterstützung durch den EFSI dafür heranzog, neue Kundengruppen anzusprechen, neue Märkte zu erschließen oder beides gleichzeitig durchzuführen. In den nachstehenden zwei Abschnitten werden die dafür im Rahmen des KMU-Fensters und des IuI-Fensters entwickelten Produkte genauer beschrieben.

Abbildung 4: Ansoff-Matrix



Strategien der Marktentwicklung

Abbildung 5: Gesamtstrategie der EIB-Gruppe, um den EFSI umzusetzen

	Kategorie	Definition	EIB	EIF
Risikoreichere Strategie	Diversifizierung	Neue Kunden	Nationale Förderbanken, Midcaps in späten Entwicklungsphasen	Risikoreichere Geschäftspartner (Kleinst-/Sozialunternehmen & risikoreichere Darlehen an innovative KMU und kleine Midcaps)
		Neue Produkte	Risikoteilung, Eigenkapital	Garantien ohne Obergrenze
	Produktentwicklung	Bestehende Kunden	Traditionelle Geschäftspartner	Traditionelle Geschäftspartner
		Neue Produkte	Eigenkapital, Hybridfinanzierungen, ABS Mezzanine	KMU-Eigenkapitalfenster [neue] Produkte (Venture-Debt-, Rettungs/Sanierungs-, Rekapitalisierungsfonds)
	Marktentwicklung	Neue Kunden	Risikoreichere Geschäftspartner	Nationale Förderbanken (Ko-Investitionen über Investitionsplattformen)
		Bestehende Produkte	Traditionelle Finanzierungen ABS vorrangig	KMU-Eigenkapitalfenster [traditionelle] Produkte (Risikokapital-/Private-Equity-Fonds)
	Marktdurchdringung	Bestehende Kunden	-	Vorziehen bei bestehenden Geschäftspartnern
		Bestehende Produkte	-	COSME – Garantiefazilität für KMU-Kredite, InnovFin – Garantien für KMU, RCR

Quelle: EV gemäß der Ansoff-Matrix

2.4.1 „Vorziehen“ und Entwickeln neuer Produkte im Rahmen des KMU-Fensters

Der Lenkungsrat und der geschäftsführende Direktor des EFSI genehmigen nach Rücksprache mit dem Investitionsausschuss, ob für EIF-Produkte im Rahmen des KMU-Fensters die EU-Garantie bereitgestellt werden kann. Einzeloperationen auf der Grundlage des KMU-Fensters müssen allerdings nicht von den Führungsorganen des EFSI genehmigt werden, weswegen die Standardverfahren des EIF zur Anwendung gelangen.

Wie bereits erwähnt, wurde vereinbart, dass der EIF das KMU-Fenster dafür einsetzt, seine bestehenden InnovFin-, COSME- und RCR-Mandate, die als mit dem EFSI vereinbar erachtet wurden, rascher umzusetzen. Somit setzte der EIF die EFSI-Unterstützung dafür ein, Operationen auf der Grundlage bestehender Mandate vorzuziehen, die den EFSI-Förderkriterien entsprachen. Der EIF verfolgte daher eine Marktdurchdringungsstrategie, da er bestehende Kunden mit bestehenden Produkten ansprach – wenngleich in größerem Umfang als dies ohne die Unterstützung durch den EFSI im gleichen Zeitraum möglich gewesen wäre.

Darüber hinaus vereinbarte der EIF mit der Kommission und der EIB, die Konzipierung und den Einsatz neuer Produkte erst in der zweiten Hälfte des anfänglichen Investitionszeitraums des EFSI in Angriff zu nehmen. Diese Produkte wurden unter anderem mit der Kommission sowie den NFB und NFI entwickelt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts begann der EIF gerade, die ersten dieser neuen Produkte einzusetzen. Es ist daher noch zu früh, um sie zu beurteilen.

Kasten 1: Neue Produkte im Rahmen des KMU-Fensters

- Das Eigenkapitalprodukt im KMU-Fenster zielt darauf ab, den privaten Sektor zu beteiligen und die derzeitigen Aktivitäten von Förderbanken und -instituten zu ergänzen. Es werden etablierte EIF-Produkte (z. B. Beteiligungsfonds), neu entstehende Produkte (z. B. Technologietransfer) sowie neue Produkte (z. B. Venture Debt) angeboten.
- Garantien ohne Obergrenze für risikoreichere (nachrangige) Darlehen an innovative KMU und kleine Midcap-Unternehmen.
- Garantien ohne Obergrenze für das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation („EaSI“), durch das sozial schwachen Gruppen, Kleinstunternehmen sowie Sozialunternehmen der Zugang zu Mikrofinanzierungen erleichtert werden soll. Dieses Programm sieht eine Risikoteilung zwischen den Finanzintermediären (die vom EIF, der von der Kommission mit der Verwaltung dieses Finanzierungsinstruments betraut wurde, ausgewählt werden) und der Europäischen Kommission vor.

2.4.2 Entwicklung neuer Produkte im Rahmen des IuI-Fensters

Während des Investitionszeitraums des EFSI dürften die Finanzierungsziele und das Mittelbeschaffungsvolumen der EIB dem historisch hohen Niveau entsprechen, das im Zuge der Kapitalerhöhung¹³ der EIB verzeichnet wurde. Der Umfang der Sonderaktivitäten (Operationen mit einem höheren Risikoprofil) im EIB-Portfolio wird sich allerdings voraussichtlich von jährlich rund 4 Milliarden Euro auf 20 Milliarden Euro erhöhen und sich somit auf rund ein Drittel des neuen Finanzierungsvolumens der EIB in der EU belaufen.

Diese erhebliche Ausweitung der Sonderaktivitäten in Verbindung mit dem EFSI-Ziel, Gesamtinvestitionen von 315 Milliarden Euro zu mobilisieren, veranlassten die Bank dazu, ihren Kundenstamm und ihre Produktpalette zu erweitern. Sie war dazu in der Lage, da sich ihre Risikotragfähigkeit durch den EFSI erhöht.

Die EIB begann Mitte 2015 mit der Erarbeitung einer operativen Strategie für den EFSI. Ausgegangen wurde dabei von Schreibtischprüfungen, Rückmeldungen von Kunden und internen Erörterungen. Dies hatte eine Marktanalyse, eine Liste potenzieller neuer Produkte und eine Aufstellung der großen internen und externen Herausforderungen zur Folge, die sich bei der Umsetzung des EFSI ergeben (vor allem aufgrund der Zunahme der Sonderaktivitäten). Hinzu kamen Factsheets zu den einzelnen Ländern, Berichte über Wirtschaftszweige und eine Analyse der aktuellen Lage (Finanzierungsvolumen pro Land vor der EFSI-Umsetzung).

¹³ Die Mitgliedstaaten genehmigten Anfang 2013 eine Erhöhung des Kapitals der EIB um 10 Milliarden Euro. Die Ausweitung des Finanzierungsvolumens aufgrund der Kapitalerhöhung der Bank ging 2015 zu Ende. Ab 2016 sollten die Finanzierungsvolumina wieder auf das Niveau von vor 2013 zurückgehen. Wegen des Anlaufens des EFSI musste die EIB jedoch das Volumen des Jahres 2015 beibehalten, allerdings mit einem höheren Anteil der Sonderaktivitäten. Vgl. auch Abschnitt 3.3 in dem die „Zusätzlichkeit des Portfolios“ erörtert wird.

Ausgehend von den ermittelten Investitionslücken wurde eine Strategie entwickelt, die verschiedene Produktarten (bestehende und neue) umfasste, die angeboten werden sollten. Darüber hinaus wurden individuelle Ziele für jedes Produkt und jede Region festgesetzt, wobei der derzeitige Marktanteil der EIB sowie ein gewisser Wachstumsspielraum berücksichtigt wurden. Dies erfolgte parallel zur Ermittlung der benötigten Humanressourcen und erforderlichen organisatorischen Änderungen (vgl. Abschnitt 4).

Abbildung 6: Iul-Fenster – Risikoprofil neuer und alter Produkte

Risiko	Produkt
Hoch ↑ ↓ Niedrig	Direktes Eigenkapital
	Quasi-Eigenkapital
	Beteiligungsfonds
	ABS Mezzanine
	Tranchen-Mezzanine-Fonds
	Risikoteilung bei neuen Finanzierungen mit Garantiequote von >50 %
	Risikoteilung bei bestehenden Finanzierungen mit Garantiequote von >50 %
	Risikoteilung bei neuen Finanzierungen mit Garantiequote von <=50 %
	Risikoteilung bei bestehenden Finanzierungen mit Garantiesatz von <=50 %
	Co-finance @ Project Mezzanine
	ABS vorrangig
	Tranchen-Fonds vorrangig
	Durchleitungsdarlehen (z. B. für KMU, Midcaps, öffentliche Einrichtungen)
	Co-finance @ Project Senior
Investitionsplattformen	
Neues EIB-Produkt (im Rahmen von EFSI entwickelt)	
Klassisches EIB-Produkt – durch EFSI verbessert	
Klassisches EIB-Produkt	

Konkret heißt es in der operativen Strategie der EIB für den EFSI, dass neue skalierbare Produkte benötigt werden und dass die Sonderaktivitäten deutlich ausgeweitet werden müssen, was vor allem durch den Einsatz eigenkapitalähnlicher Produkte sowie die Risikoteilung mit Finanzintermediären und die Zusammenarbeit mit NFB/NFI erfolgen soll (vgl. Abbildung 6). Einiger dieser neuen Produkte können von der EIB nur dann angeboten werden, wenn sie von ihren Leitungsorganen genehmigt werden.

Vor allem durch eigenkapitalähnliche Produkte könnte ein relativ hoher Beitrag zum EFSI-Ziel der mobilisierten Gesamtinvestitionen geleistet werden. Obwohl sie weniger als 10 Prozent der unterzeichneten EFSI-Volumina ausmachen (5 Milliarden Euro), dürften eigenkapitalähnliche Produkte wegen ihrer voraussichtlich hohen externen Multiplikatorwirkung zu rund 30 Prozent des EFSI-Ziels im Rahmen des Iul-Fensters (75 Milliarden Euro von 240 Milliarden Euro) beitragen (vgl. Abschnitt 3.4).

Kasten 2: Aufbau eines Netzes neuer Geschäftspartner

Aufgrund der EFSI-Ziele war davon auszugehen, dass die EIB-Gruppe wenigstens teilweise auch neue Geschäftspartner ansprechen muss. Während des Zeitraums bis zum 30. Juni 2016 entfielen auf neue Geschäftspartner 85 Prozent der im Rahmen des Iul-Fensters sowie rund 38 Prozent der auf der Grundlage des KMU-Fensters unterzeichneten Operationen. Die Zahlen für das Iul-Fenster sind positiv zu bewerten, und die niedrigeren Zahlen für das KMU-Fenster könnten darauf zurückzuführen sein, dass die COSME-Garantiefazilität für KMU-Kredite, InnovFin – Garantien für KMU und das Mandat für die Risikokapitalmittel entweder auf frühere Mandate folgen oder diese weiterführen, weswegen es wahrscheinlicher ist, auf einen vorhandenen Bestand von Geschäftspartnern zurückzugreifen.

2.4.3 Einsatz neuer Produkte:

Im Falle des Iul-Fensters kamen bei neun der zum 30. Juni 2016 unterzeichneten 39 Operationen relativ neue Produkte zum Einsatz: Acht Operationen werden als Eigenkapital-/Quasi-Eigenkapitaloperationen (davon eine mit den Merkmalen einer Operation mit Risikoteilung) eingestuft, und bei einer handelt es sich um eine Garantie für eine Projektfinanzierung.

Darüber hinaus umfasste das Iul-Fenster zum 30. Juni 2016 37 Operationen, die genehmigt, aber noch nicht unterzeichnet waren, und bei vielen davon werden relativ neue Produkte verwendet. Dazu zählen Eigenkapital-/Quasi-Eigenkapitalprodukte (einige davon mit

Risikoteilung), bestimmte Garantieoperationen (einige mit Risikoteilung) sowie die Kombination von Darlehen und Garantie bei derselben Operation). Vergleichbare Produkte dürften bei Operationen zum Einsatz kommen, die Teil der Iul-Pipeline von Juni 2016 sind. Somit wird der Nachweis erbracht, dass Nachfrage nach den neu entwickelten Produkten (in erster Linie Produkte mit Risikoteilung und Eigenkapitalprodukte) besteht.

Was das KMU-Fenster betrifft, so gelangten bei den zum 30. Juni 2016 unterzeichneten 163 Operationen Produkte zum Einsatz, die im Rahmen von Mandaten bereits vor dem EFSI zur Verfügung standen (InnovFin – Garantien für KMU, COSME-Garantiefazilität für KMU-Kredite und Risikokapitalmittel).

2.5 Fazit

Bis zum 30. Juni 2016, also nach Ablauf von einem Drittel seines Investitionszeitraums, beliefen sich die EFSI-*Genehmigungen* auf rund ein Drittel des Ziels, Gesamtinvestitionen von 315 Milliarden Euro zu mobilisieren. Was die *Unterzeichnungen* betrifft, so konnte das Ziel zu 21 Prozent erreicht werden. Daher liegt der EFSI bei den genehmigten Operationen im Plan, verzeichnet jedoch bei den Unterzeichnungen – und vor allem bei den Auszahlungen – Rückstände.

Bei den beiden Finanzierungsfenstern – dem KMU-Fenster und dem Iul-Fenster – sind unterschiedlich rasche Fortschritte zu verzeichnen. Der Hauptgrund dafür sind die unterschiedlichen Merkmale der beiden Fenster und die Festlegung ihrer Multiplikatorwirkung. So hat der EIF beispielsweise bei der Umsetzung des KMU-Fensters bestehende Mandate rascher zum Einsatz gebracht und erst später neue Produkte eingeführt. Im Gegensatz dazu benötigte die EIB bei der Umsetzung des Iul-Fensters Zeit, um eine Palette neuer Produkte zu entwickeln, die sowohl ein höheres Risikoprofil als auch größere (externe) Multiplikatoren aufweisen. Diese neuen Produkte dürften nach dem ersten Jahr der Bestandsdauer des EFSI zum Einsatz gelangen und bestehende Produkte ergänzen.

Was die geografische und sektorale Konzentration betrifft, so werden die Richtgrößen im EFSI-Portfolio überschritten. Es dürften Maßnahmen ergriffen werden, um diese Entwicklung zu korrigieren, da in der strategischen Ausrichtung des EFSI Obergrenzen festgesetzt sind und der Kohäsion in der EFSI-Verordnung große Bedeutung beigemessen wird.

Schließlich sollte der EFSI nach seinem Anlaufen nunmehr sein normales Arbeitstempo erreichen. Auch wenn dies von mehreren Faktoren abhängt, ist die Verfügbarkeit von neuen Produkten für das Iul- und für das KMU-Fenster sowie das Tempo, in dem mögliche Iul-Operationen dem Investitionsausschuss und dem Verwaltungsrat der EIB vorgelegt werden, vielversprechend.

3. DIE WICHTIGSTEN EFSI-PRINZIPIEN IN DER PRAXIS

3.1 Die Vorbereitung des EFSI

Eine wichtige Begründung für die Einrichtung des EFSI war, dass es in Europa eine Investitionslücke gibt. In den Unterlagen zum Investitionsplan für Europa wird darauf verwiesen, dass die Investitionen in der EU 2013 gegenüber 2007, also dem Jahr vor der Krise, um fast 15 Prozent (442 Milliarden Euro) zurückgegangen waren. Einige Studien stellen jedoch das Vorhandensein oder das Ausmaß der Investitionslücke in Frage.¹⁴

Zwei Hauptargumente werden vorgebracht: Erstens war 2007 ein Rekordjahr für Investitionen, und dieser Umfang könnte auf den Kreditboom in bestimmten Sektoren oder Ländern zurückzuführen sein, weswegen die Entwicklung keine nachhaltige gewesen wäre. Zweitens bewegen sich die Investitionen in Europa trotz der in letzter Zeit zunehmenden Liquidität nach wie vor auf niedrigem Niveau. Dies könnte auf andere Faktoren – etwa eine rückläufige Nachfrage, starre Strukturen oder Unsicherheitsfaktoren – hindeuten, die die Investoren davon abhalten, zu investieren. Aus diesem Grund ist die Investitionsoffensive von Bedeutung, da sie ein umfassender Plan mit drei verschiedenen Säulen ist.

Diese vorstehenden Aspekte hätten im Zuge einer Ex-ante-Evaluierung geklärt werden können, wie dies auch in der Haushaltsordnung vorgeschrieben ist, die die Verwendung des Gesamthaushalts der Europäischen Union regelt (vgl. Kasten 3).¹⁵ Als Reaktion auf die Nachwirkungen der weltweiten Finanzkrise wurde die rasche Umsetzung des EFSI jedoch als Schlüsselfaktor erachtet. Außerdem waren ergänzende Ex-ante-Evaluierungen bereits für Produkte vorgenommen worden, die im Rahmen des KMU-Fensters vorgesehen waren, beispielsweise die Produkte im Zusammenhang mit COSME und InnovFin¹⁶.

Es wurde daher beschlossen, dass die allgemeine Haushaltsordnung auf den EFSI keine Anwendung findet, sondern dass für ihn eine spezielle Verordnung gilt, in der keine Ex-ante-Prüfung verlangt wird. In einer derartigen Evaluierung hätten die Gründe für die Investitionslücke untersucht und Umsetzungsmodalitäten sowie potenzielle Begünstigte genauer ermittelt werden können, was die Konzipierung und Umsetzung des EFSI erleichtert hätte. Hinzu kommt, dass der Europäische Rechnungshof die Tatsache in Frage stellte, dass der EFSI nicht unter die EU-Haushaltsordnung fällt.¹⁷

¹⁴ Beispielsweise Dauderstädt, M. (2015): How to close the European investment gap?, Friedrich Ebert Stiftung, EU-Büro Brüssel; Myant, M. (2015): The European Commission's investment plan: a critical appraisal and some alternatives, Social Policy in the European Union: state of play 2015, Seiten.127-152; Gros, D. (2014) Investment as the key to recovery in the euro area? CEPS Policy Brief, No. 326, 18. November 2014.

¹⁵ Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

¹⁶ Beispielsweise die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: „Impact Assessment accompanying the Communication from the EC on Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation, SEC (2011) 1427 final“ oder die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: „Ex-ante assessment of the EU SME Initiative, SWD (2013) 517 final“.

¹⁷ Stellungnahme 4/2015 zum für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 (Seiten 13-14).

http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS150317_OP4_15/OP15_04_EN.pdf.

Kasten 3: Verordnung über die EU-Haushaltsordnung

Artikel 30

Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit

(4) Um die Beschlussfassung zu verbessern, nehmen die Organe gemäß den von der Kommission festgelegten Leitlinien Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen vor. Diese Bewertungen werden bei allen Programmen und Tätigkeiten vorgenommen, die mit erheblichen Ausgaben verbunden sind, und die Ergebnisse der Bewertung werden dem Europäischen Parlament, dem Rat und den für die Ausgaben zuständigen Behörden mitgeteilt.

Artikel 31

Pflicht zur Erstellung eines Finanzbogens

(1) Allen Vorschlägen oder Initiativen, die der Rechtssetzungsbehörde von der Kommission (...) unterbreitet werden und die Auswirkungen auf den Haushalt (...) haben könnten, werden ein Finanzbogen und die Ex-ante-Bewertung gemäß Artikel 30 Absatz 4 beigefügt.

Am ehesten einer Ex-ante-Evaluierung ähnelte bei der Konzipierung des EFSI der Bericht der Taskforce für Investitionen in der EU vom Dezember 2014. Diese Gruppe setzte sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und der EIB zusammen und hatte folgende Aufgaben:

- Erstellung einer Liste potenzieller Projekte, die kurzfristig in Angriff genommen werden könnten,
- Analyse der Investitionshemmnisse und -engpässe in der EU und
- Entwicklung eines Aktionsplans, und günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und eine glaubwürdige sowie transparente Projektpipeline aufzubauen.

Die Taskforce ermittelte mehr als 2 000 Projekte, deren Investitionskosten sich auf insgesamt 1,3 Billionen Euro beliefen, wobei Vorhaben im Betrag von 500 Milliarden Euro im Zeitraum 2015-2017 durchgeführt werden könnten. Außerdem ermittelte sie mehrere übergreifende und spezifische Investitionshemmnisse im Zusammenhang mit KMU und Midcap-Unternehmen sowie sektorspezifische Hindernisse. Die Taskforce ließ keinen Zweifel daran, dass die Projektliste keine umfassende Bestandsaufnahme möglicher Investitionsprojekte darstellte und dass ihre Vorschläge nur als Beispiel dienen sollten. Die Liste der Projekte hat bis jetzt nur eine geringe Rolle beim Aufbau einer Pipeline für den EFSI gespielt, obwohl aus den Befragungen hervorgeht, dass sie vielleicht die Entscheidungsträger beeinflusste, da aufgezeigt wurde, dass eine potenzielle Nachfrage nach dem EFSI bestand.

Der EFSI wurde – kurz gesagt – rasch entworfen, um auf eine nachdrückliche politische Forderung zu reagieren, die einen Investitionsplan für Europa betraf. Diese Schnelligkeit ging zu Lasten einer sorgfältigen Planung und des Rückgriffs auf die Best Practice, was Ex-ante-Evaluierungen gemäß der EU-Haushaltsordnung betrifft.

Nachstehend werden die Hauptprinzipien beurteilt, die der Konzipierung des EFSI zugrunde liegen, und es wird ermittelt, wie sie nach einem Jahr der EFSI-Umsetzung funktionieren.

3.2 Bewertungsmatrix, Förderfähigkeit und Zusatznutzen.

3.2.1 Die Bewertungsmatrix des Iul-Fensters

Ein wesentlicher Zweck des EFSI ist es, die Schwierigkeiten bei der Finanzierung und Durchführung von Investitionsvorhaben mit hohem Zusatznutzen zu verringern, die dazu beitragen, die Ziele der Europäischen Union zu erreichen.¹⁸ In den Investitionsleitlinien in Anhang II der EFSI-Verordnung wird der „Mehrwert“ folgendermaßen definiert: „Vorhaben, für die die EU-Garantie gewährt wird, müssen die Förderkriterien und allgemeinen Ziele nach Artikel 6 bzw. Artikel 9 Absatz 2 achten.“¹⁹

¹⁸ Erwägungsgrund 13 der EFSI-Verordnung.

¹⁹ Anhang II, Investitionsleitlinien des EFSI, Abschnitt 4.

Artikel 6 und Artikel 9 Absatz 2 wurden in die Bewertungsmatrix des EFSI aufgenommen, die von der Kommission in Absprache mit der EIB erarbeitet wurde. In Erwägungsgrund 3 der Delegierten Verordnung²⁰ heißt es: „Die Bewertungsmatrix sollte so genutzt werden, dass der Einsatz der EU-Garantie zugunsten von Projekten mit höherem Mehrwert gewährleistet ist“.

Die Bewertungsmatrix ist auf das 3-Säulen-Bewertungssystem (3PA) der EIB abgestimmt, das Instrument der EIB, um die Förderfähigkeit und Qualität von Projekten in der EU sowie den Beitrag der EIB zu diesen Projekten zu ermitteln. Beide Instrumente bestehen aus Säulen, die mehrere Indikatoren umfassen und relativ heterogene Elemente abdecken (vgl. Abbildung 7). Diese Säulen werden einzeln bewertet und nicht in eine Gesamtbewertung zusammengefasst. Die ersten drei Säulen beider Instrumente sind identisch: Unter Säule 1 wird die Förderfähigkeit des Projekts im Hinblick auf grundsatzpolitische Ziele ermittelt, unter Säule 2 wird die Qualität und Solidität eines Projekts (einschließlich der technischen Tragfähigkeit und der volkswirtschaftlichen Rentabilität) geprüft, und Säule 3 betrifft den technischen und finanziellen Beitrag der EIB zu dem Projekt. Säule 4 umfasst einer Reihe ergänzender Indikatoren zum Projekt (einschließlich des erwarteten Outcomes), zum Sektor und zum länderspezifischen Kontext. Die Indikatoren für Säule 4 sind EFSI-spezifisch.

Abbildung 7: Überblick über die Bewertungsmatrix von Indikatoren

		Bewertungsmatrix von Indikatoren			
		Säule 1	Säule 2	Säule 3	Säule 4
Name der Säule	Indikatoren	Übereinstimmung mit den strategischen Zielen des EFSI	Qualität und Tragfähigkeit des Projekts	Technischer und finanzieller Beitrag	Ergänzende Indikatoren
		Übereinstimmung mit den EFSI-Zielen	Wachstum	Finanzieller Beitrag	Projektspezifische Indikatoren
		Wichtigste Ziele	Kompetenzen des Projektträgers	Mobilisierungseffekt	Länderspezifische makroökonomische Indikatoren
			Nachhaltigkeit	Beitrag und Beratung der EIB	Länderspezifische Sektorindikatoren
			Beschäftigung		

3.2.2 Verwendung der Bewertungsmatrix

Der Investitionsausschuss verwendet die EFSI-Bewertungsmatrix, um den möglichen Einsatz der EU-Garantie im Rahmen des Iul-Fensters unabhängig und transparent zu prüfen und „um dem Einsatz der EU-Garantie bei Maßnahmen Vorrang einzuräumen, die höhere Bewertungskennziffern und einen Mehrwert aufweisen“.²¹ Mitglieder des Investitionsausschusses bestätigten in Befragungen, dass sie die EFSI-Bewertungsmatrix einsetzen und vor allem die Säule 4 heranziehen, um die Förderfähigkeit der Projekte, die sie prüfen, besser nachvollziehen zu können²². Zum Teil aufgrund der Tatsache, dass die Operationen dem Investitionsausschuss in Form einer Pipeline vorgelegt werden – d. h. nach und nach und nicht alle auf einmal – kann jedoch die Bewertungsmatrix nicht als Instrument zum Festlegen von Prioritäten²³ verwendet werden.

²⁰ Delegierte Verordnung (EU) 2015/1558 der Kommission vom 22. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erstellung einer Bewertungsmatrix mit Indikatoren im Hinblick auf den Einsatz der EU-Garantie.

²¹ Delegierte Verordnung (EU) 2015/1558 vom 22. Juli 2015 über die Erstellung einer Bewertungsmatrix im Hinblick auf den Einsatz der EU-Garantie.

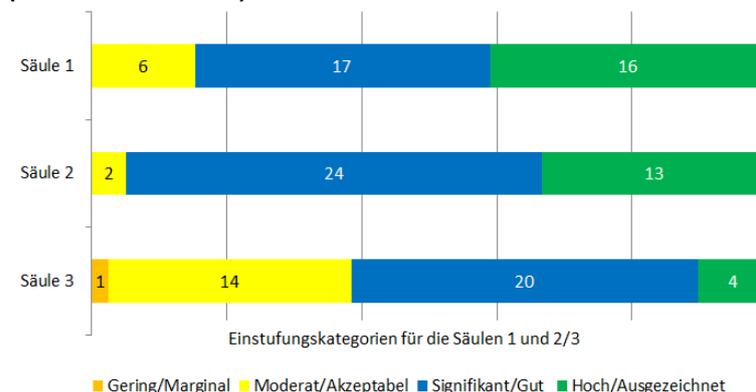
²² Da die Überlegungen des Investitionsausschusses vertraulich sind, konnte keine durch Unterlagen belegte Analyse vorgenommen werden, wie die Bewertungsmatrix eingesetzt wird. Daher beruhen die hier genannten Ergebnisse ausschließlich auf Gesprächen.

²³ Eine ähnliche Feststellung enthielt bereits die evaluierende Stellungnahme von EV zum 3-Säulen-Bewertungssystem, dass die Bank zur Projektprüfung einsetzt.

Die Evaluierung hat auch ergeben, dass die Ausdrücke „value added“ und „added value“ („Mehrwert“) in der EFSI-Verordnung, in der Delegierten Verordnung und in der Praxis oft synonym verwendet werden. Um daher Verwirrung zu vermeiden, spricht sich diese Evaluierung dafür aus, in der Bewertungsmatrix stattdessen Bezug auf Projektauswahlkriterien zu nehmen. Der Begriff „added value“, also „Zusatznutzen“, wäre dann für den *volkswirtschaftlichen* Zusatznutzen der Projekte vorbehalten (gemessen beispielsweise in allen möglichen Fällen anhand der volkswirtschaftlichen Rentabilität) oder für den Zusatznutzen, der sich aus dem EFSI-Beitrag ergibt (ausgedrückt durch das in Abschnitt 3.3 behandelte Kriterium der „Zusätzlichkeit“).

Aus Abbildung 8 geht hervor, dass beim Portfolio der unterzeichneten IuI-Operationen zum 30. Juni 2016 die Ergebnisse bei Säule 1 und Säule 2 eher im oberen Bereich lagen. Dies deutet darauf hin, dass die Operationen zum Zeitpunkt der Projektprüfung als in erheblichem Umfang den EFSI-Zielen und -Strategien entsprechend und als qualitativ hochwertig erachtet werden.

Abbildung 8: Bewertungsmatrix-Ergebnisse für die 39 im Rahmen des IuI-Fensters unterzeichneten Operationen (Stand 30. Juni 2016)



Bei den Ergebnissen unter Säule 3 war eine ziemlich Konzentration auf die Einstufung „moderat bis signifikant“ festzustellen, und weniger Projekte erhielten die höchste Bewertung.

Alle in Betracht kommenden Sektoren, die in Artikel 9 Absatz 2 der EFSI-Verordnung genannt sind, wurden von mindestens einer EFSI-Operation abgedeckt. Die zusammengenommenen Daten der Bewertungsmatrix bestätigen auch, dass bei den IuI-Operationen bis jetzt der Schwerpunkt größtenteils auf der Entwicklung des Energiesektors liegt.

In Artikel 6 der EFSI-Verordnung heißt es, dass der EFSI Projekte fördern soll, die wirtschaftlich tragfähig sind und dass dabei nach Möglichkeit von einer Kosten-Nutzen-Analyse nach Unionsstandards ausgegangen werden muss. Säule 2 enthält die volkswirtschaftliche Rentabilität für 19 der 39 EFSI-Operationen, die zum 30. Juni 2016 im Rahmen des IuI-Fensters unterzeichnet waren.²⁴ Die volkswirtschaftliche Rentabilität von 13 dieser 19 Projekte beträgt mehr als 10 Prozent („gut“ bis „ausgezeichnet“), drei haben eine volkswirtschaftliche Rentabilität von 7-10 Prozent („akzeptabel“ bis „gut“), und drei haben eine volkswirtschaftliche Rentabilität von 3,5-6,9 Prozent („marginal“ bis „akzeptabel“). In den Befragungen der Mitglieder des Investitionsausschusses wurde bestätigt, dass die volkswirtschaftliche Rentabilität sehr wohl berücksichtigt wird, wenn ermittelt wird, ob ein Projekt für die EU-Garantie in Betracht kommt.

Die nachstehende Tabelle enthält summarische Angaben zu einigen der projektspezifischen Indikatoren bei Säule 4 für die 39 Projekte, die die EIB im Rahmen des IuI-Fensters des EFSI finanziert hat.

²⁴ Standardmethoden zur Ermittlung der volkswirtschaftlichen Rentabilität können bei Operationen, die unter Zwischenschaltung eines Finanzintermediärs abgewickelt werden (wie die Operationen im Rahmen des KMU-Fensters oder Beteiligungsoperationen auf der Grundlage des IuI-Fensters), nicht eingesetzt werden, da die Projekte, die in weiterer Folge vom Finanzintermediär finanziert werden, nicht vorher bekannt sind.

Tabelle 3: Ausgewählte Indikatoren für Säule 4 bei unterzeichneten Operationen im Rahmen des Iul-Fensters (Stand 30. Juni 2016)

Mobilisierte Investitionen, die den EIB-/EFSI-Kriterien entsprechen (Mrd. EUR)	22,39
Geförderte Arbeitsplätze	8 000
Auswirkungen auf den vorübergehenden Beschäftigungseffekt (Personenjahre)	115 985
Auswirkungen auf den dauerhaften Beschäftigungseffekt	7 092

Mit diesen Indikatoren werden die veranschlagten Outcomes der Projekte, d. h. die direkten Auswirkungen der Operationen, gemessen. Indirekte oder induzierte Auswirkungen (also durch eine größere wirtschaftliche Tätigkeit) werden nicht erfasst, weswegen die Nettoauswirkungen auf die Wirtschaft nicht gemessen werden können (z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen bezieht sich nur auf direkte Arbeitsplätze). Aufgrund von methodologischen und ressourcenbedingten Einschränkungen wäre es nicht möglich, die indirekten oder induzierten Auswirkungen im Rahmen einer Standardprüfung der einzelnen Projekte zu ermitteln.

Um die makroökonomischen Nettoauswirkungen der EFSI-Operationen auf Wachstum und Beschäftigung in Europa zu messen, hat die volkswirtschaftliche Abteilung der EIB gemeinsam mit der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission, die ihren Sitz in Sevilla hat, daran gearbeitet, das Rhomolo-Modell zu verwenden, bei dem es sich um ein strukturelles, makroökonomisches, sektorübergreifendes und regionenübergreifendes Modell handelt. Bis jetzt wurde eine Pilotstudie durchgeführt, bei der auf Projekte zurückgegriffen wurde, die im Zeitraum nach der Kapitalerhöhung der EIB finanziert wurden. Die Pilotstudie hat bestätigt, dass das Modell geeignet ist, um die makroökonomischen Auswirkungen der im Rahmen von EFSI-unterstützten Projekten zu messen. Nunmehr wird daran gearbeitet, das Modell auf über Finanzintermediäre geleitete Operationen auszuweiten.

Kasten 4: Vergleich der Bewertung von EFSI-Projekten und anderen Projekten

347 Operationen, aus dem Jahr 2014, für die eine Einstufung gemäß dem 3-Säulen-Bewertungssystem vorliegt, wurden mit den 39 EFSI-Operationen verglichen, die im Rahmen des Iul-Fensters bis zum 30. Juni 2016 unterzeichnet wurden. Die Anzahl der EFSI-Operationen ist zu gering, um Schlussfolgerungen zuzulassen, aber dieser Vergleich lässt Rückschlüsse auf die qualitativen Unterschiede zwischen EFSI-Operationen und anderen Projekten zu.

Der Analyse lässt sich Folgendes entnehmen: a) EFSI-Operationen dürften zu einer größeren Anzahl von EU-Zielen beitragen als andere Projekte (Säule 1). b) Was die Qualität und Solidität betrifft (Säule 2), so sind die Operationen vergleichbar, und bei EFSI-Operationen gibt es eine gleichmäßigere Verteilung bei der Bewertung des technischen und finanziellen Beitrags (Säule 3) als bei den anderen Operationen.

3.2.3 Zusatznutzen im Rahmen des KMU-Fensters

Beim KMU-Fenster legt der EIF den Zusatznutzen einer Operation in einer mit Säule 3 vergleichbaren Weise fest, da er den Schwerpunkt auf den *Beitrag des EIF zur Operation* legt – im Gegensatz zum Beitrag (oder Zusatznutzen) der Operation für die Gesellschaft. Der EIF ermittelt somit Folgendes: a) Wie schwierig ist es, alternative Finanzierungsquellen für eine Operation zu erschließen (ähnlich wie bei der Definition für Zusätzlichkeit, die in Abschnitt 3.3 behandelt wird)? b) Welche Funktion übernimmt der EIF bei der Strukturierung einer Operation und bei der Beratung, und c) welche Katalysatorrolle spielt der EIF (EIF als Ankerinvestor, Signalwirkung usw.) durch den Rückgriff auf den EFSI?

Im Unterschied zu Operationen auf der Grundlage des Iul-Fensters, deren Zusatznutzen vom Investitionsausschuss und vom Verwaltungsrat der EIB ermittelt wird, wird der Zusatznutzen von Operationen im Rahmen des KMU-Fensters auf Ebene des EIF-Verwaltungsrats erörtert. Genauere Angaben zur unterschiedlichen Funktionsweise der für das Iul- und für das KMU-Fenster geltenden Leitungsstrukturen enthält Abschnitt 3.7.

3.3 Zusätzlichkeit und Sonderaktivitäten

Gemäß der EFSI-Verordnung²⁵ wird „Die EU-Garantie (...) zur Förderung von Geschäften gewährt, die das Kriterium der Zusätzlichkeit (...) erfüllen“. Die Zusätzlichkeit ist somit ein Schlüsselkriterium für den EFSI.

Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist in Artikel 5 Absatz 1 der EFSI-Verordnung definiert (vgl. Box 5). Zunächst heißt es dort, dass der EFSI Operationen unterstützt, die: a) der Bekämpfung von Marktschwächen und nicht optimalen Investitionsbedingungen dienen, und die b) ohne den EFSI nicht oder nicht im selben Ausmaß finanziert werden könnten. In der Verordnung wird allerdings diese Definition noch weiter ausgearbeitet, da dem *Risikoprofil* der Operationen und des Gesamtportfolios ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird. Darin heißt es nämlich, dass der EFSI dann Zusätzlichkeit bei einem Projekt bewirkt, wenn dieses Projekt mit einem Risiko verbunden ist, das dem der Sonderaktivitäten der EIB entspricht (d. h. wenn es eine Darlehenseinstufung von D- oder darunter aufweist²⁶).

Kasten 5: Zusätzlichkeit gemäß Artikel 5 Absatz 1 der EFSI-Verordnung

Artikel 5 – Zusätzlichkeit

(1) Für die Zwecke dieser Verordnung 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 Finanzinstrumente der Union ohne eine EFSI-Förderung nicht oder nicht im gleichen Ausmaß hätten durchgeführt werden können. Durch den EFSI geförderte Vorhaben müssen in der Regel ein höheres Risikoprofil haben als Vorhaben, die im Rahmen üblicher Geschäfte der EIB gefördert werden, und das EFSI-Portfolio muss im Allgemeinen ein höheres Risikoprofil haben als das Portfolio an Investitionen, das von der EIB im Rahmen ihrer üblichen Investitionspolitik vor Inkrafttreten dieser Verordnung gefördert wurde.“

Mit den im Rahmen des EFSI unterstützten Projekten sollen Arbeitsplätze geschaffen und zu nachhaltigem Wachstum beigetragen werden. Sie bewirken dann Zusätzlichkeit wenn sie ein Risiko aufweisen, das dem Risiko im Falle von Sonderaktivitäten der EIB gemäß der Definition in Artikel 16 der Satzung der EIB und ihren Leitlinien für die Kreditrisikopolitik entspricht.

EIB-Projekte, die mit einem geringeren Risiko als dem Mindestrisiko bei Sonderaktivitäten verbunden sind, kommen auch für eine EFSI-Unterstützung in Betracht, wenn der Einsatz der EU-Garantie erforderlich ist, um Zusätzlichkeit gemäß der Definition im ersten Unterabsatzes dieses Absatzes zu bewirken.

Dieser Artikel der Verordnung hatte zu Diskussionen Anlass gegeben, wie am besten gewährleistet werden kann, dass der EFSI Zusätzlichkeit bewirkt. In der Verordnung ist festgelegt, dass der EFSI Zusätzlichkeit bei Operationen zur Folge hat, bei denen es sich um Sonderaktivitäten (also risikoreiche Operationen) handelt. Diese sind daher förderwürdig (wie im Falle der Sonderaktivitäten), ohne dass der Nachweis erbracht werden muss, dass sie a) der Bekämpfung von Marktschwächen und nicht optimalen Investitionsbedingungen dienen, und die b) ohne den EFSI nicht oder nicht im selben Ausmaß finanziert werden könnten.

Der EFSI bewirkt Zusätzlichkeit bei risikoreicheren Operationen, wenn diese Operationen nicht (oder nicht in demselben Umfang oder in demselben Zeitraum) nicht durchgeführt werden könnten, weil die Investoren nicht bereit sind, die notwendigen Risiken zu übernehmen. In einem derartigen Fall würde der EFSI Zusätzlichkeit bewirken, weil die EIB eine risikoreichere Tranche übernimmt und so andere Investoren zur Beteiligung veranlasst, die die risikoärmeren (oder andere) Tranchen übernehmen. Es können allerdings Situationen auftreten, in denen das Risikoprofil nicht auf Zusätzlichkeit verweist, d. h. dass alternative Strukturen (einschließlich risikoärmere Strukturen) in Betracht gezogen werden könnten.

²⁵ Anhang II, Investitionsleitlinien des EFSI.

²⁶ Gemäß den Leitlinien der Bank für die Kreditrisikopolitik in Europa zählen zu den Sonderaktivitäten a) Fremdfinanzierungen (Darlehen und Garantien), bei denen der Geschäftspartner eine Einstufung von D- oder darunter aufweist, und b) eigenkapitalähnliche Operationen.

In der Praxis hingegen, bringt die EIB die umfassenderen Kriterien für Zusätzlichkeit zur Anwendung, die für ihre Sonderaktivitäten gelten, und geht so über die Erfordernisse der EFSI-Verordnung hinaus. Dies geht deutlich aus den EFSI-Unterlagen hervor, die für den Investitionsausschuss und in Verbindung mit der EFSI-Bewertungsmatrix erstellt werden (vgl. Box 6). Außerdem lassen Befragungen den Schluss zu, dass die Mitglieder des Investitionsausschusses, der beurteilen muss, ob ein Projekt für den Einsatz der EU-Garantie im Rahmen des Iul-Fensters in Betracht kommt, die Zusätzlichkeit aller Operationen – *einschließlich* der Sonderaktivitäten – prüfen, da sie sich namens der EU als Hüter des Prinzips der Zusätzlichkeit sehen. Abschließend misst der Verwaltungsrat der EIB, der alle EIB-Operationen, für die EFSI-bereitgestellt wird, genehmigt, den verschiedenen Aspekten der Zusätzlichkeit ebenfalls große Bedeutung bei, selbst wenn die Operation unter die Sonderaktivitäten fällt. In dieser Evaluierung wird somit positiv beurteilt, dass die EIB dokumentiert, wie der EFSI Zusätzlichkeit bei jeder Operation bewirkt – auch bei jenen, die als Sonderaktivitäten eingestuft werden.

Dies legt jedoch den Schluss nahe, dass die Definition und die Verwendung des Begriffs „Zusätzlichkeit“ in Bezug auf die Sonderaktivitäten genauer klargelegt werden muss, vor allem in Artikel 5 Absatz 1. Auf diese Weise könnte die Dokumentation über die geförderten Projekte einheitlicher gestaltet werden, was zur Verringerung des Reputationsrisikos für den EFSI beitragen würde.

Abschließend muss darauf verwiesen werden, dass neben der Zusätzlichkeit auf Projektebene auch das Konzept der *Zusätzlichkeit auf Portfolioebene* besteht. Wie bereits erwähnt erhöht die EU-Garantie die Risikotragfähigkeit der EIB und würde somit die EIB in die Lage versetzen, das jährliche Volumen ihrer Sonderaktivitäten erheblich auszuweiten (von rund 4 Milliarden Euro auf 20 Milliarden Euro). Durch den EFSI könnte die EIB somit ein *zusätzliches* Volumen von Finanzierungen bereitstellen, die risikoreicher sind als ihre herkömmlichen Finanzierungen – und zwar über das Ausmaß hinaus, das sonst aufgrund der Satzung der EIB möglich wäre. Die wird als „Portfolio-Zusätzlichkeit“ bezeichnet.

Kasten 6: Die Zusätzlichkeit in den Unterlagen für den Investitionsausschuss

Alle 39 zum 30. Juni 2016 unterzeichneten Operationen im Iul-Portfolio fallen unter die Sonderaktivitäten, weswegen gemäß der EFSI-Verordnung der Einsatz des EFSI bei ihnen Zusätzlichkeit bewirkt. EIB-intern erarbeitete Unterlagen zu diesen Operationen handeln jedoch oft von anderen Elementen der Definition von Zusätzlichkeit, die in der EFSI-Verordnung enthalten ist. Dazu zählen:

- Marktversagen oder Investitionsdefizite
- Längere Laufzeit oder spätere Fälligkeit
- Mobilisierung von Investoren (Katalysatorwirkung)
- Diversifizierung der Finanzierungsquellen des Projektträgers
- Der EFSI ist entscheidend für die Inangriffnahme der Operation

3.4 Die Multiplikatoren des EFSI

Der EFSI zielt darauf ab, die von der EU und der EIB bereitgestellten 21 Milliarden Euro einzusetzen, um in Europa Investitionen im Umfang von 315 Milliarden Euro zu mobilisieren. Dies bedeutet, dass sich die Gesamtmultiplikatorwirkung auf das Fünfzehnfache beläuft.

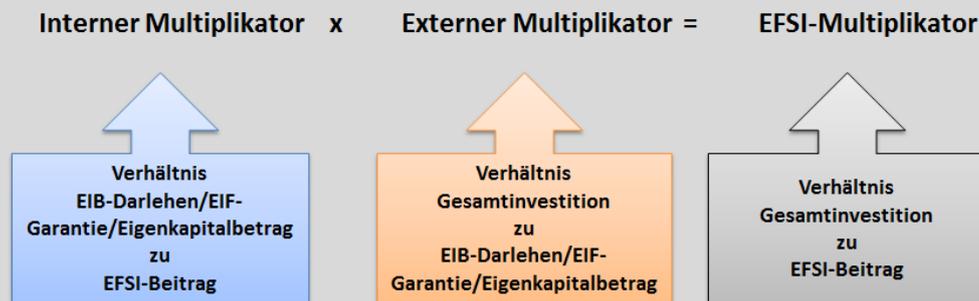
Der tatsächliche Multiplikator kann nur auf Portfolioebene und am Ende des Investitionszeitraums gemessen werden. Die EIB-Gruppe muss jedoch die gesamten mobilisierten Investitionen schätzen, um zu überwachen, welche Fortschritte sie auf dem Weg zu dem Zielvolumen von 315 Milliarden Euro macht. Daher muss die Multiplikatorwirkung auch *ex ante* bei jeder einzelnen Operation berechnet werden. Das Ermitteln der Fortschritte beim Erreichen des Investitionsziels hängt erheblich von den Annahmen ab, die hinsichtlich der Multiplikatorwirkung gemacht werden.

Deshalb hat die EIB-Gruppe erhebliche Ressourcen darauf verwendet, um gemeinsam mit der Kommission eine Methode zu entwickeln, mit der die Multiplikatoren für verschiedene

Produktarten geschätzt werden können. Die Methode zur Berechnung des Multiplikatoreffekts stellt einen Rahmen dar, um die verfügbare EFSI-Unterstützung mit a) dem Betrag der EIB-/EIF-Finanzierung zu verknüpfen (der sogenannte „interne Multiplikator“ bzw. IM) und b) einen Zusammenhang zwischen den bereitgestellten Finanzierungen und dem Betrag der Gesamtinvestition herzustellen, die voraussichtlich ausgelöst werden (der sogenannte „externe Multiplikator“ bzw. EM). Kasten 7 enthält weitere Informationen über die vom Lenkungsrat 2015 bestätigte Methodik.

Kasten 7: Methode zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI

Die Methode zur Berechnung der Multiplikatorwirkung des EFSI umfasst zwei unabhängige Faktoren, die im nachstehenden Diagramm skizziert sind:



Methodik für das Iul-Fenster²⁷

1 Interner Multiplikator (IM)

Der interne Multiplikator ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen der EFSI-Garantie und den EIB-Finanzierungen. Er kann nur am Ende des Investitionszeitraums auf Portfolioebene gemessen werden. Die EFSI-Garantie deckt beim Fremdkapitalfenster die Erstverluste ab. Die Erstverlustabsicherung dürfte am Ende des Investitionszeitraums 25 Prozent betragen. Jeder Euro der EFSI-Garantie würde damit durchschnittlich EIB-Finanzierungen von 4 Euro ermöglichen. Deshalb wird der interne Multiplikator für alle Fremdkapitaloperationen auf Projektebene ex ante mit 4 festgelegt. Beim Fenster der Kapitalbeteiligungen/eigenkapitalähnlichen Operationen entspricht der IM dem tatsächlichen Betrag der EIB-Finanzierung und wird mit 1 festgelegt.

2 Externer Multiplikator (EM)

Die Formel zur Ermittlung des EM bei **Projektarlehnen und direkten Eigenkapital-/eigenkapitalähnlichen Operationen** lautet folgendermaßen:

$$EM = (\text{Projektkosten}) / (\text{EFSI-Finanzierungsvolumen})$$

Bei **Durchleitungsoperationen** wird der EM geringfügig anders berechnet, da der Verstärkungsfaktor berücksichtigt wird, der aus der Kofinanzierung des Finanzintermediärs resultiert. Dieser zusätzliche Effekt – der „Katalysatoreffekt“ (KE) – wird auf Projektebene (EM*) mit dem externen Multiplikator multipliziert. Die entsprechende Formel lautet somit folgendermaßen:

$$EM = (\text{Katalysatoreffekt, KE}) \times EM^*$$

Dabei gilt: $EM^* = (\text{Projektkosten}) / (\text{Finanzierungsbetrag des Intermediärs})$
 $KE = (\text{Finanzierungsbetrag des Intermediärs}) / (\text{EFSI-Finanzierungsvolumen})$

Methodik für das KMU-Fenster²⁸

1 Interner Multiplikator (IM)

- Der interne Multiplikator wird bei der **COSME-Garantiefazilität für KMU-Kredite** mit 1 festgelegt, da das Garantieprodukt mit Obergrenze keine interne Kofinanzierung voraussetzt.
- Bei der **KMU-Garantiefazilität im Rahmen von InnovFin** beträgt er 5, da es die Garantie ohne Obergrenze erforderlich macht, dass der EIF zusätzlich zu den voraussichtlichen Erstverlusten (20 Prozent), die durch den EFSI-Beitrag abgedeckt werden, die Zweitverluste absichert.
- Beim **RCR-Mandat** dürfte er im Durchschnitt 2,5 betragen und beläuft sich auf mindestens 1,05, da der EIF im Rahmen des Mandats zu Ko-Investitionen verpflichtet ist. Daher ist das RCR-Mandat das einzige Teilfenster, das einen variablen rechnerischen IM abweist.

2 Externer Multiplikator (EM)

Bei der Ermittlung des EM beim KMU-Fenster werden die nachstehenden Komponenten zugrunde gelegt, die je nach Produkt im Rahmen des KMU-Fensters variieren:

- Finanzierungen der Finanzintermediäre für KMU, die direkt auf die EIF-Unterstützung zurückzuführen sind (EM1),
- Anpassungen für Aufstockungen bestehender Kapitalbeteiligungen, nicht EFSI-fähige Komponenten (z. B. Investitionen in nicht in Betracht kommenden geografischen Gebieten) und gemeinsame Operationen der EIB

²⁷ Gemeinsamer Vorschlag der Kommission und der EIB (2015): „Methode zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI“, Unterlage 06-2015, SB/04/15.

²⁸ Gemeinsamer Vorschlag der Kommission und der EIB (2015): „Methode zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI“, Unterlage 13-2015, SB/06/15.

- und des EIF sowie zusätzliche Investitionen oder Finanzierungen im KMU-Sektor (EM2), was dem Verhältnis zwischen dem mobilisierten Finanzierungsvolumen und den daraus resultierenden in Betracht kommenden mobilisierten Investitionen entspricht, die von KMU, kleinen Midcap-Unternehmen usw. getätigt wurden.

Produkt	IM		EM1		Anpassungen		EM2		GM
COSME-Garantiefazilität für KMU-Kredite	1	x	min. 20	x	$\frac{1}{CGR}$ sofern vorhanden**	x	1,4	=	min. 28
KMU-Garantiefazilität im Rahmen von InnovFin	5	x	min. 2	x	$\frac{1}{CGR}$ sofern vorhanden**	x	1,4	=	min. 14
RCR	2,5	x	2,4 bis 3,2	x	0,75	x	2,5	=	11 bis 15

* Höhe der Rückgarantie. Daher ist der Gesamtmultiplikator (GM) bei Operationen mit Rückgarantie höher.

Die Erarbeitung der Methodik hatte lebhafte Diskussionen zur Folge, da bei der Entwicklung neuer Produkte die entsprechenden Methoden zur Ermittlung der Multiplikatoren festgelegt werden müssen, und die zugrundeliegenden Annahmen müssen erprobt und gegebenenfalls angepasst werden (vgl. Kasten 8). Außerdem könnte das Ziel, Gesamtinvestitionen von 315 Milliarden Euro zu mobilisieren, auch Anreize dafür schaffen, Multiplikatoren festzulegen, die das Erreichen dieses Ziels erleichtern. Der Schwerpunkt auf Multiplikatoren und auf dem Erreichen des Investitionsziels sollte daher Mittel zum Zweck und kein Selbstzweck sein. Damit darf nicht vom Wesentlichen abgelenkt werden: die Angemessenheit der finanzierten Projekte.

Kasten 8: Der Fall des „RE-Fonds“

Beim „RE-Fonds“ (ein fiktiver Name) handelt es sich um einen Fonds, der in erster Linie auf Kapitalbeteiligungen und Mezzanine-ähnliche Finanzierungen in den Bereichen Erzeugung und Übertragung von Strom aus erneuerbaren Energien ausgerichtet ist. Für den Fonds gab es drei Finanzierungsrunden, und die EIB beteiligte sich an der dritten.

Die ersten Unterlagen vor der Fertigstellung der Methode zur Ermittlung der Multiplikatorwirkung wiesen bei dieser Operation einen EFSI-Multiplikator in Höhe des Vierzigfachen aus. Ein derart hoher Multiplikator machte deutlich, dass die Methode für diese Art von Operation überarbeitet werden musste: Es wurde beschlossen, alle Zeichnungsrunden vor der Beteiligung der EIB nicht zu berücksichtigen. Der aufgrund der neuen Methode ermittelte EFSI-Multiplikator belief sich auf 7,8.

Dieses Beispiel zeigt, wie komplex die Methode ist und dass einige Änderungen erhebliche Auswirkungen auf die Ermittlung der mobilisierten Gesamtinvestitionen haben können. Er werden daher im Zuge der Entwicklung neuer Produkte erhebliche Anstrengungen darauf verwendet, die Methodik solider und robuster zu machen.

Der Fall des „RE-Fonds“ zeigt schließlich, wie Änderungen bei der Methode eine Differenz in Höhe des Fünffachen zur Folge haben können, und macht deutlich, dass klar nachgewiesen werden muss, dass die EFSI-Unterstützung tatsächlich Investitionen Dritter bedingt (oder mobilisiert) hat. Die EIB sollte somit weiterhin mit Kunden prüfen und dokumentieren, wie ihrer Ansicht nach die EFSI-Finanzierung andere Investoren mobilisierte. Auf diese Weise könnte besser beurteilt werden, in welchem Umfang der EFSI seine Ziele erreicht. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass der Multiplikator und die zugehörigen Unterlagen anschaulich sind und nicht zum Nachweis des ursächlichen Zusammenhangs zwischen einer EFSI-Finanzierung und anderen Finanzierungsquellen dienen.

3.5 Mobilisierte private Finanzierungen

Der Rückgang der Investitionstätigkeit in der EU in den Jahren 2007-2013 war der Grund für die Einrichtung des EFSI. Der EFSI soll der für ihn geltenden Verordnung zufolge soweit wie möglich die Mobilisierung privatwirtschaftlichen Kapitals maximieren. Somit wurde der Umfang der mobilisierten privaten Finanzierungen als wesentlicher Ergebnisindikator für den EFSI festgelegt. Im Zeitraum zum 30. Juni 2016 bestanden bei 41,16 Milliarden Euro (62 Prozent) der vom EFSI mobilisierten Investitionen im Umfang von 66,14 Milliarden Euro Zusammenhänge mit privaten Finanzierungen (vgl. Tabelle 4). Dies ist positiv zu vermerken, jedoch muss das ehrgeizige Ziel, *private* Investitionen anzustoßen, beibehalten werden, damit den Problemen

gegengesteuert werden kann, die der Anlass für die Entwicklung der Investitionsoffensive waren. Außerdem ist es schwierig zu beurteilen, ob der EFSI im Hinblick auf die mobilisierten privaten Mittel im Plan liegt, weil für diesen Indikator kein Ziel festgelegt wurde.

Tabelle 4: Mobilisierte private Finanzierungen (Mrd. EUR)²⁹

		Insgesamt	Fremdkapital- operationen	Kapitalbeteiligungen
IuI-Fenster	Private Finanzierungen	14,43	10,65	3,78
	Summe	22,39	17,78	4,60
	Anteil	64 %	60 %	82 %
KMU-Fenster	Private Finanzierungen	26,73	12,22	14,51
	Summe	43,75	21,12	22,63
	Anteil	61 %	58 %	64 %
Zusammen- genommen	Private Finanzierungen	41,16	22,87	18,29
	Summe	66,14	38,90	27,23
	Anteil	62 %	59 %	67 %

3.6 Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz

In der Investitionsoffensive wird unterstrichen, dass die Auswirkungen auf die beschränkten öffentlichen Mittel gering gehalten werden müssen, indem mehr private Investitionen angestoßen werden. Gemäß der EFSI-Verordnung muss der EFSI eine Reihe von Maßnahmen ergänzen, mit ihnen übereinstimmen und darauf abgestimmt sein. Dazu zählen das Kohäsionsziel, EU-Programme und -Instrumente, die traditionelle Tätigkeit der EIB und alle anderen Schritten, die auf die Verringerung der Investitionslücken in der EU abzielen (etwa die, die den Investitionsplan für Europa betreffen). Auf diese Weise sollen Synergien erzielt und sichergestellt werden, dass die Gesamtauswirkungen des EFSI und der damit zusammenhängenden Maßnahmen größer sind, als die Summe ihrer Teile.

In der EFSI-Verordnung ist jedoch nichts darüber enthalten, wie in der Praxis Komplementarität sichergestellt und Synergien erzielt werden sollen. Es wurde vorher nicht geprüft, wie Maßnahmen in Verbindung mit dem EFSI auf EU-weiter, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene voneinander profitieren könnten. Komplementaritäten werden daher im Zuge der Umsetzung angestrebt, also durch „Learning by doing“, und sind nicht so sehr geplant.

3.6.1 Die Synergien mit Säule 2 und Säule 3 der Investitionsoffensive können gestärkt werden

Säule 2 – Europäische Plattform für Investitionsberatung

Im Rahmen des Investitionsplans für Europa haben die Kommission und die EIB beschlossen, die von ihnen für öffentliche Einrichtungen und Projektträger in der EU angebotenen Beratungsdienste für Investitionsvorhaben auszuweiten, indem sie die europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) einrichteten. Die EIAH wurde im September 2015 eingerichtet und ist eine wichtige Anlaufstelle für Behörden und private Projektträger, die entweder im Rahmen bestehender Beratungsprogramme (JASPERS, InnovFin – Beratung, fi-compass usw.) der neuen oder erweiterten Unterstützungsdienste der EIB oder von den zuständigen externen Partnern der Plattform Rat suchen. Die EIAH ist nicht ausschließlich auf den EFSI ausgerichtet, soll ihn aber unterstützen, indem sie öffentliche Einrichtungen und Projektträger besser in die

²⁹ Die EIB ermittelt die konsolidierten Zahlen nur zweimal pro Jahr, um in einem operativen Bericht an die Kommission zu berichten. Der letzte Stichtag für die Berichterstattung war der 30. Juni 2016, und der Bericht muss Ende September 2016 vorliegen. Die meisten Zahlenangaben in dieser Evaluierung beruhen auf den im *Entwurf* des operativen Berichts für diesen Zeitraum enthaltenen Zahlen. Die Zahlen können daher von denen in der Endfassung des operativen Berichts abweichen. Der Umfang der mobilisierten privaten Finanzierungen wird anhand der vom Lenkungsrat bestätigten Methode für die Ergebnis-/Überwachungsindikatoren ermittelt.

Lage versetzt, Projekte von strategischer Bedeutung zu ermitteln, vorzubereiten, zu strukturieren und durchzuführen und den wirkungsvollen Einsatz sowie die potenzielle Hebelwirkung von EU-Programmen zu steigern.

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Berichts wurde die Strategie der Beratungsplattform gerade neu festgelegt, wobei von den bisherigen Erfahrungen ausgegangen wurde. Die EIAH ist seit dem zweiten Halbjahr 2015 in Betrieb, und Ende Juli 2016 lagen bereits 239 Anfragen vor (von denen 180 projektbezogen waren). Sie stammten aus 27 Mitgliedstaaten, und rund zwei Drittel der Anfragen kamen aus dem privaten Sektor. Bis jetzt konnten 26 Projekte der EFSI-Pipeline im Entwicklungsstadium von den Beratungsdiensten der Bank profitieren. Für diese Projekte leistete zwar nicht die EIAH Beratung, aber dieser Sachverhalt zeigt, dass Nachfrage nach derartigen Diensten im Rahmen des EFSI besteht.

Es ist damit zu rechnen, dass in der EIAH-Strategie, die gerade erarbeitet wird, Bezug darauf genommen wird, wie die EIAH zum EFSI beitragen könnte. Dies könnte auch die Ermittlung potenzieller EFSI-Projekte, Beratungsleistungen für einzelne EFSI-Projekte und eventuell Hilfestellung bei der Informationsweitergabe und bei der Öffentlichkeitsarbeit umfassen. Diese Punkte wären insbesondere für Investitionsplattformen bestimmt, die laut EFSI-Verordnung eine beratende Funktion für die EIAH haben sollen.

Säule 2 – Europäisches Investitionsvorhabenportal

Verschiedene Interessenträger haben argumentiert, dass das Fehlen einer transparenten und vorwärtsgerichteten Pipeline von Investitionsprojekten der EU die Investitionstätigkeit in der EU behindert. Um dem gegenzusteuern, wurde ein öffentlich zugängliches Webportal eingerichtet, durch das Projektträger mit Sitz in der EU die Möglichkeit haben, ihre Projekte vorzustellen. Investoren wiederum können sich über diese Projekte informieren.³⁰ Das Vorhabenportal ist seit Mai 2016 in Betrieb, weswegen es noch zu früh ist, um seinen potenziellen Beitrag zum EFSI zu beurteilen. Außerdem hat man sich von der ursprünglichen Idee entfernt, durch das Vorhabenportal Investitionsprojekten ein Qualitätssiegel zu verleihen, denn dafür wäre in gewisser Form eine Beurteilung erforderlich. Das Portal dient jetzt mehr dem Informationsaustausch zwischen privaten Investoren und Projektträgern. Sowohl die EIB-Mitarbeiter als auch die Kommissionsbediensteten sind der Ansicht, dass potenzielle Synergien des EFSI und seiner Pipeline mit dem Vorhabenportals in seiner derzeitigen Form gering ist.

Säule 3 – Verbesserung des Investitionsumfelds

Die dritte Säule des Investitionsplans für Europa ist die, von der erwartet wird, dass sie erhebliche Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit in der EU haben wird, da darin Maßnahmen vorgesehen sind, um die in der EU geltenden Bestimmungen investitionsfreundlicher zu machen, indem regulatorische Hindernisse auf nationaler Ebene beseitigt werden und das Investitionsumfeld harmonisiert wird. Ein wesentlicher Faktor in dieser Hinsicht ist die Kapitalmarktunion, für die die Kommission im September 2015 einen Aktionsplan vorlegte.

Die Kommission analysierte auch die wesentlichen Hindernisse für Investitionen auf nationaler Ebene und erarbeitete für jeden EU-Mitgliedstaat länderspezifische Investitionsprofile. Damit sollen die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, Strukturreformen in Angriff zu nehmen. Diese Investitionshemmnisse wurden beim Europäischen Semester 2016 als Priorität berücksichtigt. Es handelt sich allerdings hier um einen letztlich freiwilligen Prozess, der auf nicht verbindlichen Empfehlungen beruht und bei dem die Mitgliedstaaten in weiterer Folge Maßnahmen ergreifen können. Die EU-Akteure haben somit nur begrenzt die Möglichkeit, nationale Reformen einzuleiten. Aus Gesprächen geht hervor, dass die regulatorischen Hindernisse derzeit nicht in genügendem Umfang in Angriff genommen werden, um ein investitionsfreundlicheres Umfeld zu schaffen.

³⁰ Das Vorhabenportal umfasst eine Datenbank von Projektbeschreibungen (strukturierte zusammengefasste Angaben zu den Projekten), eine interaktive Karte der Projektstandorte sowie ein interaktives Projektverzeichnis in Tabellenform.

Die Evaluierung stellt zusammenfassend fest, dass die Komplementarität zwischen den einzelnen Säulen der Investitionsoffensive noch im Anfangsstadium steckt. Eine größere Komplementarität würde die Umsetzung des EFSI erleichtern, wodurch auch die Ziele der Investitionsoffensive besser erreicht werden könnten. Die EIB-Gruppe kann die Funktionsweise der EIAH erheblich beeinflussen, weil diese Plattform von der Bank im Auftrag der Kommission verwaltet wird. Sie hat aber nur sehr begrenzten Einfluss auf das EIPP oder auf die dritte Säule der Investitionsoffensive, wenn man von ihrem Beitrag zu der allgemeinen Diskussion über Investitionshemmnisse absieht.³¹

3.6.2 Neue Formen der Zusammenarbeit bilden sich bei EU-Fonds heraus

Fazilität „Connecting Europe“ und Horizont 2020

Die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) und das Programm Horizont 2020 (H 2020) werden von der Kommission verwaltet. Ein Teil der Mittel für die EU-Garantie für den EFSI stammt aus den Budgets für diese Programme, auch wenn für diese Haushaltslinien im Rahmen des EFSI nicht mehr die speziellen Ziele der CEF und von H 2020 gelten.

Im Zuge der Evaluierung wurde der Schluss gezogen, dass die Verbindung zwischen der EIB und diesen Programmen sowohl Gefahren als auch Chancen bietet. Was die Gefahren betrifft, so bestehen in Anbetracht des Drucks, beim EFSI rasch Ergebnisse zu erzielen, Anzeichen dafür, dass die EIB den EFSI-Operationen Vorrangstellung gegenüber den CEF- oder H 2020-Operationen einräumt. Die mögliche Konkurrenz zwischen dem EFSI und den bestehenden Mandaten (oder – allgemeiner ausgedrückt – den anderen Aktivitäten der EIB) ist Teil der von der EIB vorgenommenen Prüfung der Finanzierungen und sollte sorgfältig überwacht werden.

Die Möglichkeiten für Synergien zwischen den Programmen und dem EFSI gründen sich darauf, dass die Kommission mit Mitteln aus der CEF und H 2020 die Erstverlusttranche von Operationen finanzieren könnte (da die EIB selbst im Rahmen des EFSI keine Erstverlusttranchen übernimmt). Die EIB wiederum könnte im Rahmen des EFSI Mezzanine-Tranchen finanzieren. Die Gespräche der Kommission und der EIB über diese Finanzierungsstrukturen sind schon weit fortgeschritten.

Strukturfonds

Die Bezeichnung Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) bezieht sich auf fünf EU-Fonds³², die auf der Grundlage eines gemeinsamen rechtlichen Rahmens tätig sind. Darüber hinaus gibt es für jeden Fonds eine spezielle Verordnung. Insgesamt gelten für diese Fonds sektorspezifische Ziele, die sich in gewissem Umfang mit denen des EFSI decken. Es bestehen daher Komplementaritätsmöglichkeiten bei den Einschaltungen.

In der EFSI-Verordnung wird der Komplementarität mit den ESIF große Bedeutung beigemessen, da die die EFSI-Projekte *„mit der Unionspolitik vereinbar [sein müssen], einschließlich [...] des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“*. Gleichzeitig enthält die Verordnung wenig Angaben dazu, wie diese Komplementarität erreicht werden soll. Überlegungen zu potenziellen Komplementaritäten zwischen dem EFSI und den ESIF wurden erstmals im zweiten Halbjahr 2015 angestellt, als der EFSI bereits angelaufen war. Die Kommission veröffentlichte Ende Februar 2016 eine Broschüre, in der sie die Möglichkeiten erläutert, EFSI- und ESIF-Finanzierungen zu kombinieren. Diese Broschüre ist derzeit der einzige Leitfaden zur Kombination von ESIF- und EFSI-Mitteln, und die EIB nimmt auf ihrer Intranet-Seite darauf Bezug, und zwar in Verbindung mit dem EFSI-Instrumentarium.

³¹ So hat die EIB im Zusammenhang mit der dritten Säule des Investitionsplans eine interne Arbeitsgruppe zum Thema Investitionshindernisse eingerichtet.

³² Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Theoretisch können der EFSI und die ESIF auf verschiedenen Ebenen kombiniert werden (Projektebene, Finanzierungsinstrumente, Investitionsplattform oder Kombinationen aus diesen Möglichkeiten), so lange die jeweiligen Förderkriterien erfüllt werden. Die Kombination von ESIF- und EFSI-Mitteln bei Fonds mit mehreren Anteilklassen ähnelt der Struktur, die zuvor im Zusammenhang mit der CEF und H 2020 erläutert wurde: Aus ESIF-Mitteln würde die Erstverlusttranche finanziert, während die Mezzanine-Tranche von der EIB (mit Unterstützung durch den EFSI) übernommen würde. Andere Investoren würden die vorrangige Tranche finanzieren.

Zum Zeitpunkt dieser Evaluierung wurden allerdings erst für wenige EFSI-Operationen ergänzende ESIF-Mittel bereitgestellt. Obwohl es den Umfang dieser Evaluierung übersteigt, diesen Punkt genauer zu prüfen, könnte es sein, dass gewisse Hindernisse bestehen, die Kofinanzierungen zwischen den ESIF und dem EFSI erschweren. So könnten etwa die Finanzierungsstrukturen zur Bereitstellung von Kofinanzierungen für Verwaltungsbehörden mit wenig Erfahrung auf dem Gebiet des Financial Engineering zu komplex erscheinen. Dies könnte die Behörden davon abhalten, Kofinanzierungen vorzuschlagen. Außerdem könnten a) die Kombination des EFSI mit anderen EU-Instrumenten und b) das Erzielen eines möglichst hohen Betrags von mobilisierten Gesamtinvestitionen gegeneinander abgewogen werden, da aufgrund der Ergebnis- und Überwachungsindikatoren für den EFSI EU-Kofinanzierungen vom Gesamtbetrag der durch den EFSI mobilisierten Investitionen abgezogen werden müssen.

Nach einem Jahr der EFSI-Umsetzung ist die Zeit gekommen, die erforderlichen Voraussetzungen für die Kombination von EFSI- und ESIF-Mitteln sowie die Hemmnisse zu prüfen. Darüber hinaus könnten die Beratungsdienste möglicherweise die Verwaltungsbehörden unterstützen, damit der EFSI besser in mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zum Einsatz gebracht werden kann (vgl. Abschnitt 2.2).

3.6.3 Mit nationalen Förderbanken und nationalen Förderinstituten

Die Gruppe der nationalen Förderbanken und -institute ist ziemlich heterogen: Sie sind unterschiedlich groß, decken unterschiedliche Kompetenzbereiche ab und können unterschiedliche Strukturen aufweisen (z. B. eine öffentliche Einrichtung oder eine echte Bank, ganz oder teilweise in staatlichem Eigentum). Aufgrund ihrer Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort und ihres Know-how werden die nationalen Förderbanken als strategische Partner der EIB erachtet, um die EFSI-Ziele zu erreichen. Die EIB kann im Gegenzug folgende Beiträge leisten: große Projekte prüfen, steuern und strukturieren, internationale Investoren einbinden, die Wissensweitergabe auf EU-weiter Ebene ermöglichen und einen Überblick über die Ziele und Ausrichtungen der EU geben.

In der EFSI-Verordnung wird darauf verwiesen, wie wichtig die Zusammenarbeit der EIB-Gruppe mit nationalen Förderbanken und -instituten ist. Die Kommission veröffentlichte daher kurz nach der Verabschiedung der EFSI-Verordnung eine Mitteilung, in der die Rolle der Förderbanken bei der Unterstützung des Investitionsplans für Europa aufgezeigt wird.

Ursprünglich war vorgesehen (Erwägungsgrund 10 der EFSI-Verordnung), dass Mitgliedstaaten oder NFB/NFI einmalige Beiträge zum EFSI leisten können, indem sie sich am Garantiefonds beteiligen. Bei der Einrichtung des EFSI gaben verschiedene Mitgliedstaaten, nationale Förderbanken und -institute bekannt, sich mit insgesamt bis zu 42 Milliarden Euro am EFSI beteiligen zu wollen. Der Beitrag der nationalen Förderbanken zur Investitionsoffensive hat sich jedoch verlagert. Er betrifft nicht mehr eine Beteiligung an der Garantie, sondern die Zusammenarbeit auf der Ebene von Investitionsplattformen oder bei konkreten Projekten. Aus diesem Grund wurden mehrere Instrumente entwickelt, um den unterschiedlichen Arten von NFB/NFI Rechnung zu tragen (vgl. Abbildung 5). Dazu zählen die NFB-Eigenkapital-Plattform des EIF sowie die Verbriefungsinitiative des EIF und der NFB.

Aus Tabelle 5 geht hervor, dass es bei 69 der 202 EFSI-Operationen Kofinanzierungen mit nationalen Förderbanken gibt. Auf diese Operationen entfallen EFSI-Finanzierungen von insgesamt 3,36 Milliarden Euro, und in Verbindung mit den NFB-Finanzierungen und anderen Investitionen sollen damit Gesamtinvestitionen von 23,43 Milliarden Euro mobilisiert werden.

Tabelle 5: Kofinanzierungen mit nationalen Förderbanken³³

		Anzahl der Operationen mit Kofinanzierung durch NFB	Betrag der EFSI-Finanzierungen bei Kofinanzierungen mit NFB (Mrd. EUR)	Mit NFB mobilisierte EFSI-Finanzierungen (Mrd. EUR)
IuI-Fenster	mit NFB	13	1,20	5,68
	Summe	39	4,72	22,39
	Anteil	33 %	25 %	25 %
KMU-Fenster	mit NFB	56	2,16	17,76
	Summe	163	5,73	43,75
	Anteil	34 %	38 %	41 %
Zusammengenommen	mit NFB	69	3,36	23,43
	Summe	202	10,45	66,14
	Anteil	34 %	32 %	35 %

Aus Befragungen von Mitarbeitern von NFB/NFI sowie der EIB-Gruppe geht hervor, dass die seit kurzer Zeit erfolgende Bereitstellung neuer Produkte und der Rückgriff auf Investitionsplattformen die Pipeline der Projekte erhöht, an deren Kofinanzierung sich NFB/NFI beteiligen können. Es ist zwar noch zu früh, um die Mitwirkung von NFB/NFI zu beurteilen, jedoch dürften sie in zunehmendem Maße EFSI-Operationen kofinanzieren.

Neben der Teilnahme am EFSI kamen einige NFB-/NFI-Mitarbeiter auch darauf zu sprechen, wie die EIB und der EIF das Networking und den Informationsaustausch zwischen einigen NFB/NFI erleichtert haben, die zuvor wenig Kontakt miteinander hatten. Dadurch konnten diese Banken und Institute voneinander lernen und besser zusammenarbeiten, auch beim EFSI.

3.7 Die Leitungsstrukturen des EFSI

Die angemessene Funktionsweise der EFSI-Leitungsstrukturen ist entscheidend für das Erreichen seiner Ziele. Die Leitungsstrukturen des EFSI wurden denen der EIB-Gruppe hinzugefügt. In der EFSI-Verordnung heißt es jedoch, dass sie die Beschlussfassung der EIB oder des EIF³⁴ unberührt lassen und diese nicht beeinflussen sollen. Es muss daher analysiert werden, wie diese beiden Gremien einander ergänzen, damit die EFSI-Ziele erreicht werden können.

3.7.1 Hauptkomponenten der Leitungsstruktur

Die spezielle Leitungsstruktur des EFSI ist in der EFSI-Verordnung beschrieben, und es gibt Bestimmungen hinsichtlich der Berichterstattung, der Rechenschaftspflicht und der Evaluierung. Die Vereinbarung zwischen der Kommission und der EIB umfasst auch die technischen und administrativen Bedingungen für die Verwaltung des EFSI.

³³ Die EIB ermittelt die konsolidierten Zahlen nur zweimal pro Jahr, um in einem operativen Bericht an die Kommission zu berichten. Der letzte Stichtag für die Berichterstattung war der 30. Juni 2016, und der Bericht muss Ende September 2016 vorliegen. Die meisten Zahlenangaben in dieser Evaluierung beruhen auf den im *Entwurf* des operativen Berichts für diesen Zeitraum enthaltenen Zahlen. Die Zahlen können daher von denen in der Endfassung des operativen Berichts abweichen. Außerdem muss die Liste der nationalen Förderbanken für Berichterstattungszwecke von der Kommission noch bestätigt werden.

³⁴ Im Bereich der Leitungsstrukturen sind die Auswirkungen des EFSI auf den EIF gering. Die Instrumente, die der EIF für EFSI-Operationen verwendet, müssen gemeinsam vom Lenkungsrat und vom geschäftsführenden Direktor nach Absprache mit dem Investitionsausschuss genehmigt werden. Diese einfachere Methode ist im Wesentlichen auf den Wunsch der Rechtssetzungsbehörde zurückzuführen, Doppelgleisigkeiten bei den Leitungsstrukturen der COSME- und InnovFin-Produkte zu vermeiden.

Die Leitungsstruktur des EFSI soll die der EIB-Gruppe ergänzen, da die Ermittlung, Prüfung und Genehmigung von EFSI-Projekten unter den gewöhnlichen Projektzyklus der EIB fällt, der um spezielle Punkte erweitert wird, ohne dass andere ersetzt werden. Dieser Beschluss wurde gefasst, um eine rasche Einrichtung zu ermöglichen und von den Mitteln und vom Know-how der bestehenden Strukturen der EIB in den Bereichen Finanzierungstätigkeit und Risikomanagement zu profitieren. Die Leistungsstruktur des EFSI besteht aus einem Lenkungsrat, einem Investitionsausschuss und einem Management-Team, das sich aus einem geschäftsführenden Direktor und seinem Stellvertreter zusammensetzt. Darüber hinaus hat die EIB beschlossen, mehrere Funktionen einzurichten, um die Umsetzung des EFSI zu erleichtern.

Lenkungsrat

Der Lenkungsrat besteht aus vier Mitgliedern: Drei werden von der Kommission ernannt (derzeit leitende Mitarbeiter der GD-ECFIN, der GD Energie und der GD Wettbewerb), und einen benennt die EIB (derzeit ein Vizepräsident). Aufgabe des Lenkungsrats ist es die strategische Ausrichtung des EFSI festzulegen. In diesem Zusammenhang stellt er sicher, dass auf Portfolioebene und bei allen EFSI-Operationen die Übereinstimmung mit den strategischen Grundsätzen und Einheitlichkeit gegeben sind. Er legt somit die für das Funktionieren des EFSI erforderlichen Bestimmungen fest, überwacht das Erreichen der EFSI-Ziele und überprüft regelmäßig, dass die Mitglieder des Investitionsausschusses ihren Pflichten nachkommen. Der Lenkungsrat ist auch für die Bestellung des EFSI-Investitionsausschusses sowie die Auswahl von Kandidaten für den Posten des geschäftsführenden Direktors und des stellvertretenden geschäftsführenden Direktors zuständig. Außerdem muss er regelmäßig Konsultationen mit den maßgeblichen Anspruchsgruppen über die Ausrichtung und Umsetzung des EFSI abhalten.

Der Lenkungsrat besteht seit Juli 2015 und kommt seiner Funktion nach, die allgemeine Umsetzung des EFSI zu überwachen. Er war maßgeblich an der Festlegung des Risikoprofils des EFSI beteiligt und hat die operativen Grundsätze und Verfahren sowie die strategischen Ausrichtungen des EFSI bestätigt. Er hat auch wesentliche Punkte (z. B. die Ausrichtungen für das Portfolio der Hybridfinanzierungen oder die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken) klargestellt. Darüber hinaus trifft er momentan gerade die Vorbereitungen für die erste Konsultation mit externen Interessenträgern. Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass der Lenkungsrat als strategisches Gremium dreimal pro Jahr zusammentreffen würde. In neun Monaten haben jedoch bereits 14 Treffen stattgefunden. Dies mag zwar durch die zahlreichen Entscheidungen gerechtfertigt sein, die in den ersten Monaten des EFSI-Einsatzes getroffen werden müssen, allerdings ist zu hoffen, dass sich die Häufigkeit der Sitzungen des Lenkungsrats den ursprünglichen Erwartungen angleichen wird, sobald der EFSI sein normales Arbeitstempo erreicht hat.

Investitionsausschuss

Der Investitionsausschuss umfasst acht unabhängige Experten, die vom Lenkungsrat ebenso bestellt werden wie der Vorsitzende des Investitionsausschusses (der geschäftsführende Direktor des EFSI). Der Investitionsausschuss genehmigt den Einsatz der EU-Garantie für von der EIB vorgeschlagene Operationen – einschließlich von Operationen mit NFB/NFI. Alle Operationen müssen den Kriterien entsprechen, die in der Verordnung festgelegt wurden, und in Einklang mit der Investitionsstrategie des EFSI stehen. Der Investitionsausschuss wird auch bei neuen Produkten für das KMU-Fenster konsultiert. Um eine objektive und transparente Beurteilung durch den Investitionsausschuss zu gewährleisten, erließ die Kommission nach Rücksprache mit der EIB eine Delegierte Verordnung, die eine Bewertungsmatrix von Indikatoren enthält, auf die der Investitionsausschuss zurückgreifen soll (vgl. Abschnitt 3.2).

Der Investitionsausschuss hat seine Tätigkeit im Januar 2016 aufgenommen. Da die darin vertretenen Experten weder der EIB noch der Kommission angehören, sind sie mit dem Projektzyklus und den Verfahren der EIB wenig oder gar nicht vertraut, was zu Beginn einen Mehraufwand für die Dienststellen der EIB mit sich brachte, der höher als erwartet war. Sie konnten jedoch rasch nachvollziehen, wie die EIB tätig ist.

Die Mitglieder des Investitionsausschusses analysieren erwartungsgemäß bei jeder von der EIB vorgeschlagenen Iul-Operation, ob die EU-Garantie zu Recht eingesetzt wird. Darüber hinaus

prüfen sie genau die voraussichtliche Zusätzlichkeit, die durch die Garantie bewirkt werden kann. Aus Befragungen geht hervor, dass dies auch auf Operationen – etwa im Rahmen der Sonderaktivitäten – zutrifft, bei denen de facto davon ausgegangen wird, dass auch ihnen die Zusätzlichkeit zugute kommt, die durch die EFSI-Unterstützung bewirkt wird (vgl. Abschnitt 3.3). Schließlich prüft der Investitionsausschuss die Relevanz möglicher Iul-Operationen und ihren Beitrag zu den EFSI-Zielen.

Geschäftsführender Direktor und stellvertretender geschäftsführender Direktor

Der geschäftsführende Direktor ist für die laufende Geschäftsführung des EFSI zuständig und dem Lenkungsrat gegenüber rechenschaftspflichtig. Ihn unterstützt ein stellvertretender geschäftsführender Direktor³⁵. Der geschäftsführende Direktor führt den Vorsitz im Investitionsausschuss, ihm obliegt es, die Tätigkeit des Ausschusses zu erleichtern und erforderlichenfalls seine Zuständigkeiten zu klären. Er bereitet die Ausschusssitzungen vor und führt dabei den Vorsitz, stellt die Erarbeitung der entsprechenden Unterlagen sicher (mit Unterstützung durch das EFSI-Sekretariat), erleichtert die Kommunikation und gewährleistet funktionierende Rückmeldungskanäle zwischen den Dienststellen der EIB, die die Operationen vorbereiten, und dem Investitionsausschuss. Außerdem ist der geschäftsführende Direktor für die Kommunikation nach außen zuständig und der Ansprechpartner für alle Interessenträger – also auch das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission und die EIB –, wenn es um den EFSI betreffende Fragen geht. Gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Lenkungsrats kann der geschäftsführende Direktor auch aufgefordert werden, im Europäischen Parlament und im Rat über die mit dem EFSI erzielten Ergebnisse zu berichten.

Das Büro des geschäftsführenden Direktors hat seine Tätigkeit im November 2015 aufgenommen und umfasst sechs Mitarbeiter (den geschäftsführenden Direktor, den stellvertretenden geschäftsführenden Direktor, zwei Berater und zwei Assistenten). Der geschäftsführende Direktor war ein aktiver Sprecher für den EFSI – und zwar in politischen Kreisen und in einer breiteren Öffentlichkeit. Er trug auch aktiv dazu bei, den Bekanntheitsgrad des EFSI zu steigern. Intern war eine seiner Hauptaufgaben, den Teamgeist des Investitionsausschusses zu fördern und bei allen Mitgliedern denselben Kenntnisstand in Bezug auf die Verordnung und die Verfahren der EIB zu schaffen. Außerdem musste er eine dynamische und effiziente Beziehung zwischen dem Investitionsausschuss und der EIB-Gruppe aufbauen. Es wurden daher mehrere Präsentationen für den Investitionsausschuss organisiert, vor allem in der Anfangsphase der Tätigkeit des Investitionsausschusses. In dieser Hinsicht erwies sich die Erfahrung des geschäftsführenden Direktors aufgrund seiner früheren Tätigkeit in der EIB³⁶ als wertvoll, da es für jemanden, der nicht mit der EIB-Gruppe vertraut ist, schwer gewesen wäre, den Investitionsausschuss dabei zu unterstützen, sowohl die Funktionsweise des EFSI als auch die der EIB-Gruppe zu verstehen.

Die Rolle des geschäftsführenden Direktors hat sich weiterentwickelt, was auf die neu auftretenden Erfordernisse im Zusammenhang mit der Funktionsweise des Investitionsausschusses und den Zuständigkeiten des geschäftsführenden Direktors und seines Stellvertreters zurückzuführen ist und auch die regelmäßige Berichterstattung an den Lenkungsrat umfasst. Das Büro des geschäftsführenden Direktors erleichtert auch die Methode, mit der die Mitglieder des Investitionsausschusses zusätzliche Informationen von den EIB-Projektteams beantragen, bevor sie ihre Entscheidungen fällen. Darüber hinaus leitet es Rückmeldungen an die Dienststellen der EIB weiter, die Anforderungen und Empfehlungen des Ausschusses betreffen, um die Qualität der EFSI-Projektunterlagen zu verbessern. Dies wurde durch die vor kurzem erfolgte Überarbeitung der Unterlagen deutlich, die von den Ausschussmitgliedern verwendet werden, um ihre Urteil darüber abzugeben, ob eine Operation für die EU-Garantie in Betracht kommt. Mit Unterstützung durch das Büro des geschäftsführenden Direktors wurde die Unterlage wesentlich geändert, um die Lesbarkeit zu verbessern und die vorgelegten Informationen auf den Bedarf des Ausschusses abzustimmen.

³⁵ Die Funktion des stellvertretenden geschäftsführenden Direktors wurde nicht geprüft, da dieser seit knapp nach seiner Bestellung abwesend war.

³⁶ Der geschäftsführende Direktor des EFSI ist ein ehemaliger Vizepräsident der EIB.

Die Rolle des geschäftsführenden Direktors in Bezug auf den Investitionsausschuss und Stellen von außerhalb ist klar und wird zufriedenstellend umgesetzt. Seine Funktion als für die laufende Geschäftsführung zuständiges Organ ist hingegen weniger klar und überschneidet sich in gewissem Umfang mit der der EIB-Stellen, die mit dem EFSI befasst sind.

EFSI-Sekretariat

Obwohl es in der EFSI-Verordnung nicht vorgesehen war, jedoch in der EFSI-Vereinbarung vorgeschlagen wurde, beschloss die EIB, ein spezielles EFSI-Sekretariat einzurichten, das alle leitenden Organe des EFSI unterstützen soll. Es ist ähnlich wie die Sekretariate anderer Leitungsorgane der EIB strukturiert und organisiert. Es hat eine wesentliche Koordinationsfunktion, und darüber hinaus werden auch die verschiedenen Rollen und eigenständigen Funktionen respektiert. Dies betrifft vor allem die Beziehung zwischen dem Darlehensgeber (EIB) und dem Garantiegeber (EU). Das Sekretariat nimmt zudem die folgenden Aufgaben wahr:

- Erarbeitung der Entwürfe für interne Verfahren des Lenkungsrats und des Investitionsausschusses,
- Abhalten von Sitzungen des Lenkungsrats und Einleiten der im Anschluss daran erforderlichen Maßnahmen sowie – in enger Absprache mit dem Büro des geschäftsführenden Direktors – Ansetzen der Sitzungen des Investitionsausschusses,
- Sicherstellung, dass Fristen und Verfahren eingehalten werden,
- Mitwirkung an der Überarbeitung der EFSI-Vereinbarung,
- Abhalten eines wöchentlichen Treffens mit den jeweiligen EIB-Dienststellen (und gegebenenfalls anderen Interessenträgern), um die verschiedenen EFSI-bezogenen Aufgaben zu koordinieren,
- Verwalten des Portals des Investitionsausschusses und Erleichterung der Kommunikation zwischen dem Ausschuss und den Dienststellen der EIB zu Operationen, die vom Ausschuss geprüft werden, und
- Koordinierung der Aktivitäten, die Bitten um Information von externen Interessenträgern betreffen und sich auf die Leitungsstruktur und die leitenden Organe des EFSI beziehen.

...und die EIB

Wie bereits erwähnt, sind die EFSI-Strukturen nicht völlig losgelöst, sondern kommen zur Organisationsstruktur und zum Projektzyklus der EIB hinzu. Dies umfasst die üblichen Verfahren der EIB zur Ermittlung, Prüfung und Genehmigung, in die die verschiedenen Dienststellen, das Direktorium und der Verwaltungsrat der EIB eingebunden sind. Neben dieser üblichen Organisationsstruktur hat die EIB ein spezielles EFSI-Referat eingerichtet (in der vor kurzen geschaffenen Hauptabteilung Mandatsverwaltung), das für die Koordinierung aller operativen EFSI-Aktivitäten zuständig ist. De facto befasst es sich sowohl mit strategischen (d. h. gemeinsam mit der Kommission Erarbeitung des Entwurfs der strategischen Ausrichtung des EFSI für den Lenkungsrat) als auch mit operativen Angelegenheiten (als Verbindungsglied zwischen den Dienststellen der Bank und dem Büro des geschäftsführenden Direktors). Darüber hinaus sammelt es Informationen für die EIB und erstellt die Berichte, die erforderlich sind, um den Verpflichtungen gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission nachzukommen.

Schließlich kommt sowohl dem Präsidenten der EIB als auch dem für den EFSI zuständigen Vizepräsidenten eine wichtige Rolle bei der Öffentlichkeitsarbeit für den EFSI und bei seiner Förderung zu. Dies zeigt sich bei der hochrangigen Koordinierung von EFSI-Fragen zwischen der Kommission und der EIB, ihrer häufigen Anwesenheit bei Veranstaltungen im Zusammenhang mit dem EFSI – einschließlich von Vertragsunterzeichnungen, der umfassenden Kommunikation nach außen und der Weitergabe von Informationen über die Wichtigkeit des EFSI in der Bank selbst.

3.7.2 Der EFSI und die EIB-Operationen

Für die EFSI-Operationen gelten Verfahren und Prozesse, die zu den Standardverfahren der EIB hinzukommen. Aufgrund der zeitlichen Zwänge bei der Umsetzung des EFSI war die EIB

bestrebt, die neu hinzukommenden EFSI-spezifischen Verfahren so wenig aufwendig wie möglich zu gestalten, um unnötige Zusatzarbeiten und administrative Belastungen zu vermeiden, gleichzeitig jedoch den EFSI effizient umzusetzen.³⁷ Dennoch sind diese Verfahren mit erheblichen Aufwendungen für die Bank verbunden, und sie könnten weiter gestrafft werden.

Die zusätzlichen Maßnahmen (die in Kasten 9 aufgeführt sind) erhöhen die Arbeitsbelastung der Dienststellen und führen zu weiteren zeitlichen Zwängen für die EIB, da zusätzliche zwischengeschaltete Genehmigungen erforderlich sind, Interessenträger in den Prozess eingebunden sind, Unterlagen erstellt werden müssen und Präsentationen (etwa für den Investitionsausschuss) veranstaltet werden müssen.

Vor allem die Unterlagen für den Investitionsausschuss wurden mehrmals überarbeitet, da der Ausschuss und das Büro des geschäftsführenden Direktors zunehmend genauere Vorstellungen davon hatten, welche Informationen der Investitionsausschuss für eine Entscheidung benötigt.

Obwohl sich die Unterlagen für den Verwaltungsrat und den Investitionsausschuss inhaltlich und im Hinblick auf den Zweck unterscheiden, da der Verwaltungsrat (als Darlehensgeber) und der Investitionsausschuss (als Garantiegeber) unterschiedliche Funktionen haben, sind einige Abschnitte (beispielsweise die Projektbeschreibungen) in beiden Unterlagen enthalten. Es sollten Maßnahmen eingeleitet werden, die nach Möglichkeit die Einheitlichkeit der gemeinsamen Inhalte sicherstellen.

Die Tätigkeit des Investitionsausschusses ist nach der Genehmigung der Operation durch das Direktorium und vor der Genehmigung durch den Verwaltungsrat angesiedelt. Obwohl die Genehmigung der EFSI-Förderwürdigkeit durch den Investitionsausschuss eindeutig mit mehr Arbeitsaufwand für die Dienststellen der EIB verbunden ist, wurde der allgemeine Validierungsprozess bis jetzt dadurch noch nicht verzögert. Die Genehmigung durch den Investitionsausschuss hat jedoch Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe, da die EIB-Mitarbeiter Fragen des Ausschusses innerhalb von 48 Stunden beantworten wollen, obwohl sie die schriftlichen Antworten erst zwei Tage vor einer anberaumten Sitzung vorlegen müssen. Dies stellt die EIB-Dienststellen für besondere Herausforderungen. Es könnte sich als nützlich erweisen, wenn das Prüfungsteam ebenso wie in den Sitzungen des Direktoriums bei den Sitzungen des Investitionsausschusses anwesend wäre, um alle Fragen sofort zu beantworten. Auch dies könnte allerdings schwierig für die Dienststellen der EIB werden.

Die verschiedenen EFSI-Unterlagen, die verfasst werden, werden mehrere Male auf unterschiedlichen Ebenen der Hierarchie validiert. Aus Befragungen geht hervor, dass die zahlreichen Validierungen durch die einzelnen Vizepräsidenten (durch den Vizepräsident für den EFSI hinsichtlich der Freigabe, durch den Vizepräsidenten für das geografische Einschaltungsgebiet und manchmal durch den für einen bestimmten Sektor zuständigen

Kasten 9: Wichtigste Zusatzmaßnahmen bei EFSI-Projekten

- Entscheidung, wer für die Operation zuständig ist, wenn die Operation sowohl im Rahmen des EFSI als auch unter anderen Mandaten (etwa CEF oder InnovFin) förderfähig ist
- Erstellung zusätzlicher Unterlagen für den Investitionsausschuss und die Kommission
- Genehmigung der EFSI-Unterstützung durch den Investitionsausschuss
- Gelegentliche Präsentationen von Dienststellen für den Investitionsausschuss
- Zusätzliche Bestimmungen in den rechtlichen Unterlagen
- Freigabe durch den für den EFSI zuständigen Vizepräsidenten im Prüfungs- und Genehmigungsstadium
- Berichterstattung über den EFSI durch die Bank

³⁷ Dies steht in Einklang mit der Absicht der Rechtssetzungsbehörde, die auf eine rasche Einrichtung abzielte, damit „der Fonds [...] auf die Mittel der [EIB] sowie auf das Fachwissen, über das die bestehenden Strukturen der EIB in Bezug auf die Kreditvergabe und das Risikomanagement besitzen, zurückgreifen“ könnte. (Mitteilung der Kommission COM/2014/0903 final über eine Investitionsoffensive für Europa).

Vizepräsidenten) einen erheblichen Engpass darstellen, der die Genehmigung von Operationen verzögert. Einige Operationen müssen sowohl während der Vorprüfung als auch während der Prüfung mehrmals durch Vizepräsidenten validiert werden. Die Zahl der Validierungen könnte daher verringert werden.

Der EFSI hat sich bis jetzt nur geringfügig auf den Projektzyklus bei EIF-Operationen ausgewirkt, da die Rollen und Zuständigkeiten der EFSI-Leitungsorgane im Falle des KMU-Fensters eingeschränkter sind als beim IuI-Fenster. Die Produkte, die der EIF für EFSI-Operationen beim KMU-Fenster verwendet, müssen gemeinsam vom Lenkungsrat und vom geschäftsführenden Direktor nach Absprache mit dem Investitionsausschuss genehmigt werden. Diese einfachere Methode beim KMU-Fenster ist im Wesentlichen auf den Wunsch der Rechtssetzungsbehörde zurückzuführen, Doppelgleisigkeiten bei den Leitungsstrukturen der COSME- und InnovFin-Produkte zu vermeiden.

3.7.3 Zu drei Aspekten sollten weiterführende Überlegungen angestellt werden:

Die in der Verordnung vorgesehenen Leitungsorgane wurden wie erwartet eingesetzt und haben ihre Tätigkeit aufgenommen. Bis jetzt unterstützen sie die zügige und effiziente Umsetzung des EFSI. Es wurden jedoch drei Aspekte ermittelt, die nähere Aufmerksamkeit verdienen.

Rollen und Zuständigkeiten

Die Struktur des Büros des geschäftsführenden Direktors ist sehr schlank, und zum EFSI-Sekretariat besteht keine direkte Berichtslinie, da dieses Teil der EIB ist und daher an EIB-Organen Bericht erstattet. Beide sind dafür zuständig, die ordnungsgemäße Funktionsweise des EFSI zu gewährleisten, weswegen die Gefahr besteht, dass sich ihre Aufgaben überschneiden. Im ersten Halbjahr 2016 arbeiteten die beiden Gremien zunehmend besser zusammen, und ihre jeweiligen Rollen kristallisierten sich klarer heraus. Derzeit ist das EFSI-Sekretariat in erster Linie für die Koordinierung und Funktionsweise der Struktur zuständig, während das Büro des geschäftsführenden Direktors den geschäftsführenden Direktor berät sowie Sitzungen und Veranstaltungen vorbereitet. Diese Evaluierung kommt jedoch zu dem Schluss, dass die jeweiligen Rollen noch klarer herausgearbeitet werden müssen und dass geprüft werden muss, wie sie enger zusammenarbeiten können, um Ineffizienz zu vermeiden.

Außerdem halten sich die Berichterstattung, die Rechenschaftspflicht und die allgemeinen Kontakte zwischen dem geschäftsführenden Direktor und dem Lenkungsrat in Grenzen. So würde etwa die systematischere Teilnahme des geschäftsführenden Direktors an den Sitzungen des Lenkungsrats seine Fähigkeit steigern, den EFSI gemäß den Leitlinien dieses Gremiums zu verwalten. Die Vertreter der Kommission im Lenkungsrat haben wiederum keinen Überblick über wichtige Aspekte wie etwa die Pipeline der Operationen. Dies könnte sich auf ihre Fähigkeit auswirken, vorwärtsgerichtete Ausrichtungen zu entwickeln und erforderlichenfalls Entwicklungen auf Portfolioebene zu korrigieren. Außerdem verwenden einige Mitglieder des Lenkungsrats nicht den geschäftsführenden Direktor als Hauptinformationskanal, sondern setzen sich (oft in ihrer Eigenschaft als Kommissionsangehörige) manchmal direkt mit den Dienststellen der EIB in Verbindung. Es besteht daher das Risiko, dass sie in dieser Hinsicht allzu sehr in die operative Tätigkeit eingebunden werden.

Schließlich könnten die Aufgaben und Zuständigkeiten des Büros des geschäftsführenden Direktors, des EFSI-Sekretariats und der EIB-Dienststellen, die mit dem EFSI befasst sind, klarer beschrieben werden, um mögliche Überschneidungen zu vermeiden und die Effizienz zu steigern. Vor kurzem wurden erste Vorschläge zu diesem Thema gemacht. Sie müssen allerdings noch genauer ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Unabhängigkeit, Interessenkonflikte und Insiderwissen

Vor der Bestellung der Mitglieder des Investitionsausschusses, also von April bis Dezember 2015, entschieden Kommissionsangehörige, welche Projekte für den Einsatz der EU-Garantie in Betracht kamen. Ein unabhängiger Investitionsausschuss war jedoch eine

Grundvoraussetzung, um eine transparente und unabhängige Entscheidung über die Förderwürdigkeit von Projekten zu ermöglichen. Aus diesem Grund war in der Verordnung eine unabhängige Einrichtung in Form des Investitionsausschusses vorgesehen.

In Einklang mit der allgemein anerkannten Praxis besteht ein offizielles Verfahren für den Umgang mit potenziellen Interessenkonflikten von Ausschussmitgliedern bei den Operationen, die sie analysieren. Diesem Verfahren zufolge – und ausgehend von einer vorab vorgelegten Zusammenfassung – müssen die Ausschussmitglieder alle potenziellen Interessenkonflikte bekanntgeben, bevor sie die Projektunterlagen erhalten. Wenn ein solches Risiko besteht, hat das Ausschussmitglied keinen Zugriff auf die Unterlagen (sein Zugang zum Portal ist blockiert) und nimmt weder an den Erörterungen noch an der endgültigen Abstimmung teil.

Auch auf Ebene des geschäftsführenden Direktors existiert ein Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten. Während der Sitzungen des Direktoriums der EIB, an denen der geschäftsführende Direktor als Beobachter teilnehmen kann, muss er den Raum verlassen, wenn EFSI-Operationen erörtert werden.

Der Lenkungsrat ist ein Gremium, das die Kommission und die EIB vertritt. Drei seiner vier Mitglieder gehören derzeit dem Verwaltungsrat der EIB oder des EIF an. In dieser Eigenschaft sind sie an den Genehmigungen der Strategien und Projekte der EIB oder des EIF beteiligt, was auch EFSI-Projekte umfasst. Dieser Sachverhalt wirft die Frage potenzieller Interessenkonflikte auf, für die derzeit keine speziellen Verfahren existieren.

Informationswege

Die Informationen, die die Mitglieder des Investitionsausschusses erhalten, haben sich in den ersten Monaten der EFSI-Umsetzung in qualitativer Hinsicht laufend verbessert und werden von ihnen nunmehr als zufriedenstellend eingestuft. Die Qualität der Informationen ist ausschlaggebend, da die Ausschussmitglieder ihr Urteil lediglich aufgrund der Informationen fällen, die ihnen die EIB vorlegt. Die Anzahl und die Art der Fragen, die von den Ausschussmitgliedern gestellt werden, sind für die Dienststellen ein wichtiger Hinweis auf die Qualität der erarbeiteten Unterlagen und den Informationsbedarf der Mitglieder des Investitionsausschusses.

Dennoch könnten die Rückmeldungs Kanäle verbessert werden, da die EIB-Mitarbeiter im operativen Bereich trotz der Bemühungen des EFSI-Sekretariats und der „Nachbesprechungen“ des EFSI-Teams nicht die Art von Feedback von den Erörterungen im Investitionsausschuss erhalten, die eine künftige Projektvorbereitung verbessern könnte. Außerdem *erhält der Investitionsausschuss nach seinem Beschluss, ob für ein Projekt die EU-Garantie herangezogen werden kann, keine Informationen darüber, ob der Verwaltungsrat der EIB das Projekt genehmigt hat. Die Ausschussmitglieder sind der Ansicht, dass derartige Informationen nützlich wären* im Hinblick auf ihren kontinuierlichen Lernprozess und dass sie ihre Entscheidungsfindung erleichtern würden.

Es wurden auch zahlreiche Kommunikationswege festgestellt, die eine Gefahr für die Wirksamkeit und Effizienz des EFSI darstellen. Aus mehreren Gesprächen lässt sich insbesondere entnehmen, dass die Kommission und der Lenkungsrat in direktem Kontakt mit den Dienststellen der EIB und ihren leitenden Mitarbeitern stehen. Zwar ist es verständlich, dass interinstitutionelle Gespräche direkt zwischen der Kommission und der EIB stattfinden, jedoch sollten in die Erörterung der laufenden Umsetzung des EFSI auch der geschäftsführende Direktor und das EFSI-Sekretariat eingebunden werden. Ansonsten könnten der geschäftsführende Direktor und das Sekretariat ihre Aufgaben möglicherweise nur eingeschränkt wahrnehmen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DIE EIB-GRUPPE

Bereits im November 2014 war es der EIB-Gruppe – und vor allem der EIB – klar, dass der EFSI mit erheblichen institutionellen Anstrengungen verbunden sein würde und dass die geltenden Denkmodelle, die Risikokultur und die Strategie beträchtlich ausgeweitet werden müssen.

In der Tat hat der EFSI erhebliche Auswirkungen auf die EIB-Gruppe. Diese hat große Anstrengungen unternommen, um die mit dem EFSI verbundenen Aufgaben wahrzunehmen und ihn unter großem Zeitdruck rasch auf den Weg zu bringen. Die EIB-Gruppe hat zahlreiche neue Mitarbeiter eingestellt, ihre interne Organisationsstruktur an mehreren Stellen angepasst, mehrere neue Verfahren und Prozesse eingeführt und eine Reihe neuer, risikoreicherer Produkte entwickelt, die einen höheren Hebeleffekt bewirken sollen und voraussichtlich in der zweiten Hälfte der EFSI-Periode eingeführt werden (letztere wurden in Abschnitt 2.4 erläutert). Der EFSI hat in der EIB insofern einen Wandel bewirkt, als das Bewusstsein dafür wächst, wie wichtig die Auswirkungen, das Konzept der „Zusätzlichkeit“ und die Hebelwirkung ihrer Produkte sind.

4.1 Personal

Der Personalbestand der EIB-Gruppe hat sich infolge des EFSI stark erhöht. Dieser Trend dürfte sich in den kommenden Jahren fortsetzen. Die Bank begann mit der Personalplanung für den EFSI Ende 2014, als die Direktion „Personal“ eine umfangreiche Planung vorlegte, in der sie die Investitionsoffensive für Europa berücksichtigte. Die starke Aufstockung des Personals wurde damit begründet, dass die EFSI-Projekte vom durchschnittlichen Volumen her kleiner und risikoreicher und komplexer sein würden als die bisher üblichen EIB-Operationen. Die Evaluierung kommt zudem zu dem Schluss, dass der EFSI neben der größeren Komplexität der Operationen zusätzliche Arbeit verursacht, da damit neben dem gewöhnlichen Projektworkflow der EIB weitere Berichtspflichten³⁸ verbunden und zahlreiche zusätzliche Interaktionen mit den Leitungsgremien des EFSI erforderlich sind. Diese zusätzliche Arbeitsbelastung erstreckt sich auch auf die neu eingerichteten Leitungsgremien des EFSI. Auf Basis der bislang mit den EFSI-Operationen gesammelten Erfahrungen, auch mit neuen Projekten, ist es jetzt vielleicht an der Zeit, die vom EFSI verursachte Arbeitsbelastung und den Personalbedarf für den restlichen Investitions- und Überwachungszeitraum zu überprüfen.

Im Jahr 2015 stellte die Bank 353 neue Mitarbeiter ein. Dieser Anstieg um 42 Prozent gegenüber den Vorjahren geht auf den EFSI zurück. Im Zuge dieser erheblichen Zunahme mussten die Funktion, Prozesse und Werkzeuge der Rekrutierung gründlich umgestaltet werden (Fremdvergabe von Rekrutierungsaufgaben, Videointerviews, konsistente Vorauswahl und allgemeine Einstellungskampagnen). Der EIF erhöhte sein Personal um 50 Prozent gegenüber 2014, um das KMU-Fenster umzusetzen. Wie auch bei der EIB ist es schwierig einzuschätzen, wie viele genau für den EFSI arbeiten, da mehrere Mitarbeiter auch mit Aufgaben, die nicht nur den EFSI betreffen, befasst sind.

Die neuen Mitarbeiter wurden hauptsächlich in der Direktion Finanzierungsoperationen (OPS) und im Generalsekretariat (SG) eingestellt, da letzterem die Plattform für Investitionsberatung EIAH angegliedert ist. Mit Ausnahme von SG, das einen leichten Personalanstieg verzeichnete, ist die proportionale Verteilung der Mitarbeiter auf die Direktionen bislang im Wesentlichen gleich geblieben. Das deutet darauf hin, dass der EFSI sich auf alle Bestandteile des Projektzyklus und damit der Bank auswirkt. Aus Gesprächen ergaben sich Hinweise darauf, dass die neu eingestellten Mitarbeiter allgemein für die eher klassischen EIB-Produkte, also nicht für die EFSI-Produkte, eingesetzt werden und die bereits erfahrenen Mitarbeiter sich um die komplexeren EFSI-Produkte kümmern.

³⁸ Vor allem aufgrund der Unterlagen für den Investitionsausschuss sowie der besonderen Berichtspflichten über die operative Durchführung und die Finanzen.

Insgesamt bewältigt die Bank (d. h. die Direktion Personal sowie die einstellenden Direktionen) die umfangreiche Aufgabe der Einstellung und Einarbeitung der neuen Mitarbeiter gut. Der Trend bei der Personaleinstellung setzte sich im ersten Quartal 2016 fort, verlangsamte sich nun aber – möglicherweise aufgrund von Schwierigkeiten bei der Aufnahme. Momentan ist es im Zuge dieser Evaluierung schwer zu beurteilen, ob die Bank über ausreichende Ressourcen verfügt, um den EFSI erfolgreich umzusetzen.

Wegen des EFSI wurden nicht nur neue Mitarbeiter eingestellt, sondern es wurden auch mehr externe Mitarbeiter (Berater, IT-Berater, spezialisierte Rechtsberater usw.) benötigt, und es musste mehr in IT und in zusätzliche Büroflächen in der Bank investiert werden. Vor dem Hintergrund des Evaluierungszeitrahmens, -umfangs und -auftrags ist es schwierig einzuschätzen, inwieweit diese Ressourcen für die Umsetzung des EFSI angemessen sind.

Kurzfristig wurden die neuen Mitarbeiter den Projektprüfungsteams zugewiesen (OPS, PJ, JU und RM). Später im Projektzyklus dürften die Restrukturierungsteams Verstärkung benötigen, da risikoreichere Geschäfte eine intensivere Überwachung erfordern und mit einer größeren Wahrscheinlichkeit umstrukturiert werden müssen. Obwohl also die operativen Kernaufgaben für den EFSI im Zeitraum 2015-2018 durchgeführt werden, ist wegen des Risikoprofils der EFSI-Projekte noch bis zu 20 Jahre lang mit Aktivitäten nach der Unterzeichnung zu rechnen. Es ist daher davon auszugehen, dass die derzeit in OPS arbeitenden Mitarbeiter im Laufe der Zeit der Direktion Management und Umstrukturierung von Operationen (TMR) zugeteilt werden

Nach den jüngsten verfügbaren Informationen (Mitte Juli 2016) wurden 199 Mitarbeiter eigens auf Stellen in Zusammenhang mit der Investitionsoffensive für Europa – für den EFSI und die EIAH – eingesetzt, davon 116 neu eingestellte und 83 vorhandene Mitarbeiter. In dieser Zahl sind allerdings die umbesetzten vorhandenen Mitarbeiter, die nur teilweise mit dem EFSI befasst sind, nicht enthalten. Die EIB beabsichtigt, ihren Personalbedarf für den EFSI (und die EIAH) Ende 2016 neu zu bewerten.

4.2 Organisation

Abgesehen von der laufenden Verbesserung seiner Verfahren und der Einrichtung eines speziell für nationale Förderinstitute zuständigen Teams hat sich die Umsetzung des KMU-Fensters bislang kaum auf den EIF ausgewirkt. Im Gegensatz dazu musste die EIB ihre interne Organisationsstruktur anpassen, und zahlreiche Direktionen wurden oder werden nach wie vor umorganisiert. Das gilt für die Dienststellen der Bank, die in Projektteams vertreten sind:

- OPS hat vorübergehend eine Abteilung für die Investitionsoffensive für Europa gebildet. Diese nahm in der Anfangsphase der Einrichtung des EFSI Querschnittsaufgaben wahr und übergab diese dann an die Hauptabteilung Mandatsverwaltung, die Hauptabteilung Unterstützung der Finanzierungsoperationen und die Hauptabteilung Neue Produkte und Sonderaktivitäten (NPST). Außerdem wurde eine neue Abteilung Operative Strategie und Geschäftsentwicklung eingerichtet. Diese soll eine kohärente und zentrale Strategie entwickeln und einen Fahrplan für die Produktentwicklung aufstellen, der für alle EIB-Aktivitäten einschließlich des EFSI gilt.
- Die Direktion Projekte (PJ) richtete eine Abteilung ein, die für die Erfassung der Auswirkungen der Finanzierungen der Bank zuständig ist. Diese Abteilung prüft die 3-Säulen-Bewertung und die EFSI-Bewertungsmatrix, die Zahlen zu den mobilisierten Investitionen sowie die Multiplikatoren und ist für die projektbezogene Wirkungsberichterstattung zuständig.
- Die Direktion Rechtsfragen (JU) hat ihre Teams für die Entwicklung neuer Produkte für den EFSI verstärkt.
- Die Direktion Risikomanagement (RM) hat ihre Teams verstärkt, da sich die Anzahl der unter die Sonderaktivitäten fallenden Operationen ebenso erhöht hat wie das Arbeitsvolumen durch risikoreichere Operationen und neuer Produkte.
- TMR geht davon aus, dass risikoreichere Operationen eine stärkere Überwachung erfordern und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit bald umstrukturiert werden müssen.

Auch in anderen Dienststellen kam es aufgrund des EFSI zu Veränderungen:

- SG hat in seiner Hauptabteilung Leitungsgremien ein EFSI-Sekretariat eingerichtet. Dieses ist zuständig für die Organisation der Sitzungen des Lenkungsrats und des Investitionsausschusses, die Verteilung der Unterlagen, Tagesordnungen und Protokolle an den Lenkungsrat und Investitionsausschuss und sonstige Aufgaben, die in der EFSI-Vereinbarung, vom Lenkungsrat oder vom Investitionsausschuss festgelegt wurden.
- Die Direktion Personal in der Direktion Zentrale Dienste (CS) musste innerhalb kurzer Zeit sehr viele Neueinstellungen vornehmen. Im Zuge dessen wurden die Einstellungsverfahren modernisiert und die Zahl der eigenen Mitarbeiter für die Direktion Personal erhöht.
- Die Direktion für Finanzen (FI) musste ihre Backoffice-Systeme ändern, um sie an neue Instrumente wie Eigenkapital, Quasi-Eigenkapital und verschiedene andere Hybridinstrumente anzupassen. Die ressourcenintensive Anpassung der Verfahren und der IT-Unterstützungsprogramme wird fortgesetzt.

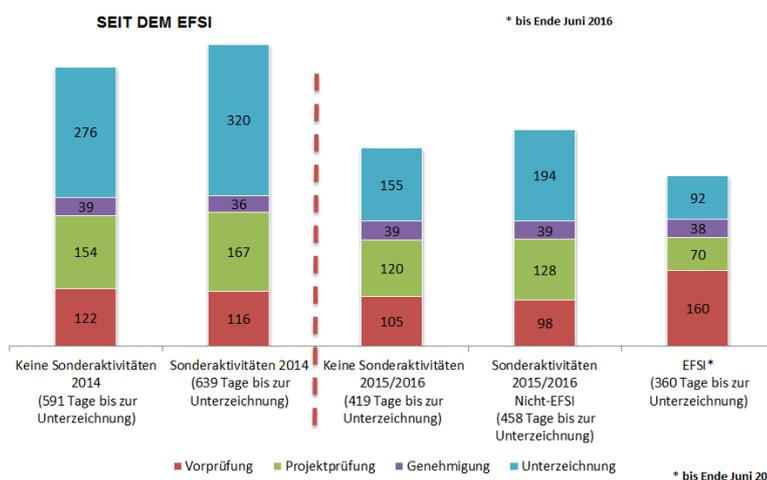
Kurz: Die Bank musste infolge des EFSI ihre interne Organisation erheblich anpassen.

4.3 Projektzyklus

Der Zeitfaktor hat eine Schlüsselrolle bei der Planung und Entwicklung des EFSI und bei seiner Umsetzung gespielt und dies wird so bleiben.

Für die EFSI-Operationen sind spezielle Verfahrensschritte und zusätzliche

Abbildung 9: Tage bis zur Unterzeichnung – EFSI- und Nicht-EFSI-Operationen



Unterlagen erforderlich, die bei anderen Operationen entfallen. Trotzdem ist der Projektzyklus der EFSI-Operationen (von der Projektprüfung bis zur Unterzeichnung) kürzer als bei den Nicht-EFSI-Operationen und den nicht den EFSI betreffenden Sonderaktivitäten, wie Abbildung 9 zeigt.

Die Vorprüfung der EFSI-Operationen nimmt jedoch wesentlich mehr Zeit in Anspruch. In gewissem Umfang ist das vielleicht auf EFSI-Vorlaufoperationen zurückzuführen (d. h. sie wurden bereits vor einiger Zeit ermittelt und blieben in der Pipeline). Der allgemeine Eindruck ist allerdings, dass die Vorbereitung von EFSI-Projekten zeitaufwendiger ist (aufgrund der zusätzlichen vorgelagerten Arbeiten). Aufgrund des Drucks, das Ziel von 315 Milliarden Euro zu erreichen, werden sie jedoch schneller unterzeichnet.

Interessanterweise war die Zeitspanne bis zur Unterzeichnung bei Nicht-EFSI-Projekten und bei unter die Sonderaktivitäten fallenden Operationen 2015 kürzer als 2014. Dies könnte darauf hindeuten, dass bei der Projektbearbeitung in der EIB generell Effizienzsteigerungen erzielt wurden. Dies wiederum stünde im Gegensatz zu der Hypothese, dass sich die EFSI-Operationen negativ auf die Bearbeitung von Nicht-EFSI-Operationen ausgewirkt haben.

5. FAZIT

Die vorliegende Halbzeitevaluierung dient dem Zweck, die Funktionsweise des EFSI zu beurteilen und eventuelle Verbesserungsbereiche aufzudecken. Mit Funktionsweise sind der Einsatz der Mittel und die eingeleiteten Maßnahmen gemeint, um die EFSI-Ziele zu erreichen. Die Evaluierung prüft somit, ob der EFSI so funktioniert, dass diese Ziele erreicht werden können.

Mit der Investitionsoffensive sollen Investitionslücken in Europa geschlossen werden. Der EFSI ist Teil der Investitionsoffensive und soll zu diesem Ziel beitragen, indem er Investitionen fördert und KMU sowie Midcap-Unternehmen den Zugang zu Finanzierungsmitteln erleichtert.

Die finanzielle Struktur des EFSI umfasst eine Garantie im Betrag von 16 Milliarden Euro, die die EU der EIB-Gruppe bereitstellt, und einen Kapitalbeitrag der EIB in Höhe von 5 Milliarden Euro. Diese finanziellen Ressourcen erhöhen die Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe. Dadurch kann die Gruppe Projekte finanzieren, die dem Marktversagen entgegenwirken. Auch suboptimale Investitionsvoraussetzungen können so behoben werden, sodass Investitionen durchgeführt werden können, die von der EIB-Gruppe oder im Rahmen bestehender Finanzierungsinstrumente der EU ohne den Beitrag des EFSI im entsprechenden Zeitraum nicht – oder nicht im gleichen Umfang – finanziert werden hätten können. Es wird auch davon ausgegangen, dass es der EFSI der EIB-Gruppe ermöglicht, mehr risikoreiche Projekte oder risikoreichere Tranchen von Projekten zu finanzieren. Dadurch würden wiederum andere Investoren zur Beteiligung veranlasst.

Auf diese Weise sollen durch den EFSI in einem Zeitraum von drei Jahren (von Mitte 2015 bis Mitte 2018) 315 Milliarden Euro für die Realwirtschaft mobilisiert werden. Dies umfasst sowohl Investitionsvorhaben als auch den Zugang von KMU zu Finanzierungsmitteln. Um dieses Ziel zu erreichen, muss das EFSI-Portfolio im Durchschnitt eine hohe Multiplikatorwirkung aufweisen: Die vom EFSI bereitgestellte Unterstützung in Höhe von einem Euro sollte in weiterer Folge Investitionen in die Realwirtschaft im Umfang von 15 Euro bewirken. Darüber hinaus ist es ein wesentliches Merkmal, dass EFSI-Finanzierungen bei den dadurch unterstützten Operationen *Zusatznutzen* bewirken müssen.

5.1 Der EFSI ist eingerichtet und auf dem besten Weg, sein Investitionsziel zu erreichen

Aufgrund der gemeinsamen Bemühungen der Europäischen Kommission und der EIB-Gruppe wurde der EFSI in sehr kurzer Zeit vorbereitet und einsatzfähig gemacht. Das schnelle Anlaufen des EFSI war möglich, weil er in die vorhandene Struktur und Organisation der EIB-Gruppe eingebettet wurde. So wurde die EIB, die das Iul-Fenster des EFSI umsetzt, noch vor dem Inkrafttreten der EFSI-Verordnung gebeten, Vorlaufprojekte auszuwählen, die potenziell für eine Abdeckung durch die EU-Garantie in Betracht kämen. Auch der EIF, zuständig für die Umsetzung der KMU-Komponente, konnte die Garantie im Rahmen seiner vorhandenen Mandate nutzen und daher 2015 72 Vorlaufoperationen ermitteln. Dadurch war es der EIB-Gruppe möglich, die Initiative zügig auf den Weg zu bringen.

Gleichzeitig entwickelten die EIB und der EIF zusätzlich zu ihrem vorhandenen Instrumentarium für die besonderen Anforderungen des EFSI neue Produkte, die risikoreicher sind und eine stärkere Multiplikatorwirkung entfalten. Beide Einrichtungen stellten zudem eine erhebliche Anzahl neuer Mitarbeiter ein und passten – vor allem im Fall der EIB – ihre Verfahren, Prozesse und interne Organisation an die Erfordernisse des EFSI an. Schließlich war Ende 2015 die Leitungsstruktur des EFSI – Lenkungsrat, geschäftsführender Direktor und stellvertretender geschäftsführender Direktor sowie der Investitionsausschuss – wie in der EFSI-Verordnung vorgesehen komplett. *Trotz großen Zeitdrucks und erheblicher organisatorischer und ressourcenbedingter Zwänge befindet sich der EFSI somit nun in der Umsetzung.*

Im Zeitraum bis zum 30. Juni 2016³⁹, also ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Verordnung, wurden 262 EFSI-Operationen genehmigt. Für diese Operationen wurde ein EFSI-Finanzierungsbeitrag in Höhe von 17,45 Milliarden Euro bereitgestellt. Dies entspricht mobilisierten Gesamtinvestitionen von 104,75 Milliarden Euro. Wenn man also die Genehmigungen zugrunde legt, dann beläuft sich das EFSI-Gesamtportfolio nach einem Drittel des Investitionszeitraums (12 von 36 Monaten) auf rund ein Drittel der insgesamt angestrebten 315 Milliarden Euro. Das Volumen der Unterzeichnungen war allerdings niedriger und belief sich auf 21 Prozent des Gesamtziels. Daher liegt der EFSI bei den genehmigten Operationen im Plan, verzeichnet jedoch bei den Unterzeichnungen – und vor allem bei den Auszahlungen – Rückstände.

Die Unterschiede zwischen dem Iul-Fenster und dem KMU-Fenster könnten darauf zurückzuführen sein, dass das KMU-Fenster im Rahmen vorhandener EIF-Mandate schnell gestartet werden konnte. Außerdem ist der Multiplikatoreffekt der Fremdkapitaloperationen des EIF in der Regel höher als bei denen der EIB.

Die EIB und der EIF suchen nun nach Möglichkeiten der Komplementarität mit Programmen der Kommission. Daraus entstehen derzeit neue Finanzierungslösungen in Kombination mit Programmen wie H 2020 und CEF. Auch mit nationalen Förderbanken und -instituten wird eine Pipeline von Operationen aufgebaut, bei denen neue Formen der Zusammenarbeit festzustellen sind, oft in Form von Investitionsplattformen. Es wird auch erwartet, dass zu diesem Zweck ESIF-Mittel eingesetzt werden können. Unter anderem wäre es dadurch möglich, den EFSI verstärkt in den EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa einzusetzen. Derzeit gibt es allerdings nur wenige gemeinsame Initiativen zwischen dem EFSI und den ESIF. Es müsste näher untersucht werden, welche Hindernisse es gibt, um Synergieeffekte auszuschöpfen.

Wenn sich die bisherigen Entwicklungen fortsetzen und die EFSI-Strategie im Sinne neuer Produkte und neuer Formen der Zusammenarbeit wie geplant umgesetzt wird, dürfte das EFSI-Ziel für das Gesamtinvestitionsvolumen im Hinblick auf die Genehmigungen erreicht werden, und die Unterzeichnungen und Auszahlungen folgen dann später.

5.2 Verbesserungspotenzial nach einem Jahr der Umsetzung

Im Investitionsplan für Europa und in der EFSI-Verordnung werden Grundsätze, Konzepte und Instrumente definiert, die dazu beitragen sollen, dass der EFSI seine Ziele erreicht. Obwohl diese Elemente zum Einsatz gebracht werden, ergibt sich aus der Evaluierung, dass einige davon im Lichte der bisher gesammelten Erfahrungen genauer geklärt werden müssen, damit sie besser zu den EFSI-Zielen beitragen.

Der EFSI im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa: Der Investitionsplan für Europa hat zwei weitere Säulen, die den EFSI verstärken sollen. Aus der Evaluierung ergibt sich, dass die Vorteile einer potenziellen Komplementarität zwischen den Säulen der Investitionsoffensive noch nicht sehr genutzt werden. Das liegt hauptsächlich daran, dass Säule 2 (auf Beratungsdienste und gemeinsame Nutzung von Informationen konzentriert) erst jüngst in Angriff genommen wurden, während bei Säule 3 (Regulierungsumfeld, Strukturreformen und Abbau von Investitionshemmnissen) bislang nur moderate Fortschritte zu verzeichnen sind. Eine größere Komplementarität würde die Umsetzung des EFSI erleichtern, wodurch auch die Ziele der Investitionsoffensive besser erreicht werden könnten. Die EIB-Gruppe hat einen gewissen Einfluss auf die Arbeit der EIAH (Bestandteil der zweiten Säule), weil diese Plattform von der Bank im Auftrag der Kommission verwaltet wird. Sie hat aber nur sehr begrenzten Einfluss auf die übrigen Bestandteile der zweiten Säule oder auf die dritte Säule, wenn man von ihrem Beitrag zu der allgemeinen Diskussion über Investitionshemmnisse absieht.

³⁹ Die EIB ermittelt die konsolidierten Zahlen nur zweimal pro Jahr, um in einem operativen Bericht an die Kommission zu berichten. Der letzte Stichtag für die Berichterstattung war der 30. Juni 2016, und der Bericht muss Ende September 2016 vorliegen. Die meisten Zahlenangaben in dieser Evaluierung beruhen auf den im *Entwurf* des operativen Berichts für diesen Zeitraum enthaltenen Zahlen. Die Zahlen können daher von denen in der Endfassung des operativen Berichts abweichen.

Geografische Verteilung der Operationen: In Erwägungsgrund 13 der EFSI-Verordnung heißt es, dass der EFSI „zur Stärkung [...] des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts [in der Union] beitragen“ soll. Es ist daher besorgniserregend dass das Gesamtportfolio des EFSI einen hohen Konzentrationsgrad auf die EU15-Länder (92 Prozent) aufweist, während die EU13 nicht ausreichend berücksichtigt sind (8 Prozent). Diese Situation ist besonders problematisch, da die meisten weniger entwickelten Regionen⁴⁰ in Europa auf die EU13-Länder in Mittel- und Osteuropa entfallen. In der Evaluierung können zum jetzigen Zeitpunkt nur Hypothesen für die Gründe dieser geografischen Konzentration der EFSI-Operationen vor

gebracht werden. So müssen eventuell die für einen EFSI-Einsatz in Betracht kommenden Sektoren, die in Artikel 9 Absatz 2 der EFSI-Verordnung aufgeführt werden, erweitert werden, damit die EIB-Gruppe verstärkt in den EU13-Ländern tätig werden kann. Außerdem könnte der Druck, das Ziel von Gesamtinvestitionen im Umfang von 315 Milliarden Euro zu erreichen, die EIB-Gruppe dazu veranlassen, Operationen auf Märkten weiterzuverfolgen, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor mehr Erfahrung mit dem Einsatz von Finanzierungsinstrumenten und der Strukturierung risikoreicher Projekte aufweisen.

Private Investitionen: Der Rückgang der Investitionstätigkeit in der EU in den Jahren 2007-2013 war der Grund für die Einrichtung des EFSI. Der EFSI soll der für ihn geltenden Verordnung zufolge soweit wie möglich die Mobilisierung privatwirtschaftlichen Kapitals maximieren. Bisher sind rund 62 Prozent der durch den EFSI mobilisierten Investitionen dem privaten Sektor zuzuschreiben, was positiv zu vermerken ist. Das ehrgeizige Ziel, private Investitionen anzustoßen, muss allerdings beibehalten werden, damit den Problemen gegengesteuert werden kann, die der Anlass für die Entwicklung der Investitionsoffensive waren. Nur so können die angestrebten volkswirtschaftlichen Auswirkungen erreicht werden. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um bei den mobilisierten Mitteln des privaten Sektors bessere Ergebnisse zu erzielen. Da der Umfang der mobilisierten privaten Finanzierungsmittel ein wichtiger Ergebnisindikator für den EFSI ist, würden es bewährte Methoden nahelegen, hier ein spezifisches Ziel festzusetzen.

Bewertungsmatrix, Förderfähigkeit und Zusatznutzen: Die Bewertungsmatrix dient dazu, die Förderfähigkeit und Qualität eines Projekts zu beurteilen. Sie besteht aus vier Säulen mit mehreren Indikatoren. In Säule 1 wird beurteilt, ob das Projekt im Hinblick auf die übergreifenden Ziele förderfähig ist, in Säule 2, ob die Qualität und Tragfähigkeit des Projekts ausreichend sind (einschließlich der technischen Eignung und der volkswirtschaftlichen Rentabilität), und in Säule 3, welchen technischen und finanziellen Beitrag die EIB zu dem Projekt leistet; in Säule 4 sind verschiedene sich ergänzende Indikatoren über das Projekt sowie den Sektor- und Länderkontext enthalten. In dem Bericht wird beschrieben, wie die Matrix eingesetzt wird. Es wird darauf hingewiesen, dass sie dem Investitionsausschuss dabei hilft, sich ein Urteil darüber zu bilden, ob die EU-Garantie für ein Projekt eingesetzt werden sollte. Da jedoch die Operationen nach und nach und nicht alle auf einmal vorgelegt werden, kann sie nicht zur Festlegung von Prioritäten verwendet werden. In Anbetracht der Definitionen in der EFSI-Verordnung und des Charakters der Indikatoren in der EFSI-Bewertungsmatrix kommt die Evaluierung zum Ergebnis, dass es angemessener sein könnte, sich bei der Diskussion über die Matrix lediglich auf Kriterien für die Projektauswahl zu beziehen. Der Begriff „Zusatznutzen“ wäre dann für den volkswirtschaftlichen Zusatznutzen der Projekte vorbehalten (gemessen beispielsweise anhand der volkswirtschaftlichen Rentabilität) oder für den Zusatznutzen, der sich aus dem EFSI-Beitrag ergibt, ausgedrückt durch das Kriterium der „Zusätzlichkeit“.

Zusätzlichkeit: Gemäß der EFSI-Verordnung wird die EU-Garantie zur Förderung von Geschäften gewährt, die das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen. Das Kriterium der Zusätzlichkeit bedeutet dabei, dass der EFSI Operationen unterstützt, die a) der Bekämpfung von Marktschwächen und nicht optimalen Investitionsbedingungen dienen, und die b) ohne den EFSI nicht oder nicht im selben Ausmaß finanziert werden könnten. Besonderes Augenmerk

⁴⁰ Durchführungsbeschluss 2014/99/EU der Kommission vom 18. Februar 2014 zur Erstellung der Liste der Regionen, die für eine Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) in Frage kommen, sowie der Mitgliedstaaten, die für eine Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds in Frage kommen, mit Bezug auf den Zeitraum 2014-2020.

richtet die Verordnung auf das *Risikoprofil* der Operationen. Der EFSI bewirkt demzufolge Zusätzlichkeit bei Projekten, die für eine Zuordnung zu den Sonderaktivitäten in Betracht kommen (Darlehenseinstufung D- oder niedriger). Die Evaluierung zeigt, dass die Projektteams der EIB in der Praxis die Zusätzlichkeit unter Zugrundelegung der beiden genannten Bedingungen dokumentieren und prüfen, und zwar unabhängig davon, ob ein Projekt den Sonderaktivitäten zuzuordnen ist oder nicht. Außerdem messen der Investitionsausschuss und der Verwaltungsrat der EIB der Analyse der Zusätzlichkeit erhebliche Bedeutung bei. Die EIB sollte diese bewährte Methode beibehalten und sie systematischer zur Anwendung bringen (d. h. Leitlinien für die Projektteams erarbeiten). Dadurch wird sichergestellt, dass die Projektunterlagen einheitlich sind, und das Reputationsrisiko für den EFSI kann verringert werden.

Multiplikatoren: Einer der Ergebnisindikatoren des EFSI betrifft die Mobilisierung von Investitionen im Gesamtbetrag von 315 Milliarden Euro bis zum 4. Juli 2018. Inwieweit dieses Investitionsziel erreicht werden kann, hängt von der Multiplikatorwirkung der Finanzierungen der EIB-Gruppe ab, für die EFSI-Unterstützung gewährt wird. Der tatsächliche Multiplikator kann nur auf Portfolioebene und am Ende des Investitionszeitraums ermittelt werden. Die EIB-Gruppe muss jedoch die Fortschritte beim Erreichen des Ziels von 315 Milliarden Euro überwachen. Deshalb hat die EIB-Gruppe gemeinsam mit der Kommission eine Methode entwickelt, mit der die Multiplikatoren für verschiedene Arten von Finanzierungsprodukten geschätzt werden können. Der Multiplikator ist ein wichtiges Instrument, um die Fortschritte bei einem Ergebnisindikator des EFSI zu überwachen, jedoch kein Selbstzweck. Eine zu große Konzentration auf den Multiplikator und die erreichten Volumina könnte vom wirklich Wesentlichen ablenken: der Qualität der mitfinanzierten Projekte. Daher sollten die Mitarbeiter im operativen Bereich diesbezüglich klare strategische Ausrichtungen erhalten. Außerdem sollte die EIB weiterhin mit Kunden prüfen und dokumentieren, wie ihrer Ansicht nach die EFSI-Finanzierung andere Investoren mobilisierte. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass der Multiplikator und die ergänzenden Unterlagen anschaulich sind und nicht zum Nachweis des ursächlichen Zusammenhangs zwischen einer EFSI-Finanzierung und anderen Finanzierungsquellen dienen.

Leistungsstruktur: Wie die Evaluierung ergeben hat, wurden die Leitungsorgane wie in der Verordnung vorgesehen eingerichtet und funktionieren dementsprechend. Sie wurden in die bestehenden Strukturen der EIB-Gruppe eingebettet, ohne in den Entscheidungsprozess der EIB oder des EIF einzugreifen oder diesen zu stören. Außerdem unterstützen sie die zügige und effiziente Umsetzung des EFSI. Es wurden jedoch drei Aspekte ermittelt, die nähere Aufmerksamkeit verdienen. Erstens sollten die Verfahren für den Umgang mit potenziellen Interessenkonflikten auf den Lenkungsrat ausgedehnt werden, wie es bereits für die anderen Leitungsgremien des EFSI getan wurde. Zweitens könnten die Aufgaben und Zuständigkeiten des Büros des geschäftsführenden Direktors, des EFSI-Sekretariats und der EIB-Dienststellen, die mit dem EFSI befasst sind, klarer beschrieben werden, um mögliche Überschneidungen zu vermeiden. Drittens sollten die Informationswege zwischen den verschiedenen Leitungsgremien des EFSI und zwischen diesen und der EIB verbessert werden, um den EFSI rasch umsetzen zu können.

5.3 Die EIB-Gruppe wird sich ändern

Bereits jetzt kann festgestellt werden, dass der EFSI zu erheblichen Änderungen in der EIB-Gruppe führt. Dazu zählen: die erhebliche Anzahl der neu eingestellten Mitarbeiter, die Verfahren, internen Prozesse und der organisatorische Aufbau, die angepasst werden mussten, das höhere Risikoprofil und die größere Multiplikatorwirkung der neu entwickelten Finanzprodukte, das Portfolio der EFSI-Operationen, die über eine Zeitspanne hinweg verwaltet werden müssen, die weit über den anfänglichen Investitionszeitraum des EFSI hinausgeht, die Transparenzerfordernisse sowie die Tatsache, dass die Auswirkungen, die Zusätzlichkeit und die Katalysatorwirkung der Operationen in verstärktem Umfang nachgewiesen werden müssen. Die EIB-Gruppe sollte Überlegungen zu den langfristigen Auswirkungen dieser Änderungen anstellen, die Chancen, die damit verbunden sind, nutzen, und die entsprechenden Risiken verringern.

Die Abteilung Evaluierung der Operationen

Die Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) wurde eingerichtet, um Ex-post-Evaluierungen innerhalb und außerhalb der Union durchzuführen. Sie beachtet dabei die anerkannte internationale Praxis und berücksichtigt die allgemein akzeptierten Kriterien der Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit. Aus den Ergebnissen ihrer Ex-post-Evaluierung leitet EV Empfehlungen ab. Diese Verwertung der gesammelten Erfahrungen soll die operative Leistungsfähigkeit, Rechenschaftslegung und Transparenz verbessern. Jede Evaluierung ist mit einer gründlichen Bewertung der ausgewählten Investitionsvorhaben verbunden. Die Ergebnisse werden dann in einem zusammenfassenden Bericht vorgelegt.

Diese Berichte sind auf der Website der EIB verfügbar:

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/research-studies/ex-post-evaluations/index.htm>



Evaluierung der Operationen • Evaluierung der Operationen • Evaluierung der Operationen

Kontakt



Evaluierung der Operationen

 Evaluation@eib.org

Die Berichte sind auf unserer Website
Evaluierung der Operationen verfügbar:
www.eib.org/evaluation

Allgemeine Informationen:

Information Desk

 +352 4379-22000

 +352 4377-62000

 info@eib.org

Europäische Investitionsbank

98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg

 +352 4379-1

 +352 437704

www.eib.org