

EVALUIERUNG DER OPERATIONEN

Ex-post-Evaluierung der Finanzierungskriterien der EIB für Energieprojekte 2013–2017

Februar 2019

Zusammenfassung



Europäische
Investitionsbank

Die Bank der EU 

Thematischer Evaluierungszusammenfassung

Februar 2019

Ex-post-Evaluierung der Finanzierungskriterien der EIB für Energieprojekte 2013–2017

Evaluierung der Operationen, EV

Die deutsche Version dieses Berichtes enthält die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluation, sowie die Antwort des Direktoriums zu dieser Studie. Die englische Originalversion des Berichtes – zu finden auf der Internetseite der EIB – enthält außerdem die analytischen Sektionen und Anlagen zu dem Bericht.

Der vollständige Bericht ist hier abrufbar:

<http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/evaluation-elc.htm>

Die Evaluierung wurde von der Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) der EIB zunächst unter der Aufsicht der damaligen Abteilungsleiterin Ivory Yong-Prötzel und danach unter der Aufsicht der kommissarischen Abteilungsleiterin Sabine Bernabè durchgeführt. Dem Team unter der Leitung von Michel Marciano (Evaluierungsexperte) gehörten die Evaluierungsbeauftragten Boris Benko, Dawit Demetri, Jérôme Gandin und Mónica Lledó Moreno an. Ombeline De Bock (Evaluierungsbeauftragte) leistete ebenfalls wertvolle Unterstützung. Zur Seite standen dem Team Berater von COWI und Technopolis. Juan Alario leistete Unterstützung in technischen Fachfragen.

Haftungsausschluss

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 holen sie dazu die Zustimmung der betreffenden Quellen ein.

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser thematische Evaluierungsbericht hat die Ex-post-Evaluierung der Finanzierungskriterien der EIB für Energieprojekte im Zeitraum 2013–2017 zum Gegenstand. Diese Finanzierungskriterien sollen der Bank helfen, die Energiepolitik der EU zu unterstützen. Es handelt sich dabei um: a) die Kriterien, nach denen die Bank die Energiekomponente von Projekten auswählt und beurteilt, und b) die Prioritäten für die Tätigkeit der Bank im Energiesektor. Der Bericht, der die Finanzierungskriterien für Energieprojekte enthält („ELC-Bericht“), wurde vom Verwaltungsrat der EIB nach öffentlicher Konsultation genehmigt und am 25. Juli 2013 veröffentlicht.

Kasten 1 Der ELC-Bericht im Überblick

- Der Bericht ist nach folgenden Teilsektoren im Energiebereich gegliedert: erneuerbare Energien; Energieeffizienz; Forschung, Entwicklung und Innovation im Energiesektor; Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen; Kohlenwasserstoffgewinnung und Erdölraffination; Kernkraft; Energienetze.
- Zu jedem Teilsektor werden zunächst Hintergrundinformationen über politische Rahmenbedingungen, Märkte, Investitionsbedarf und Herausforderungen gegeben.
- Anschließend wird für jeden Teilsektor die „EIB-Tätigkeit“ festgelegt, d. h. wie sich die Bank entwickelt und/oder welche Produkte und Dienstleistungen sie anbietet, um ihre Ziele auf dem jeweiligen vorrangigen Gebiet zu erreichen.
- Zum Schluss werden die Auswahl- und Bewertungskriterien bzw. die Arbeitsgrundsätze für die Projektprüfung in jedem Teilsektor vorgestellt.

Der Schwerpunkt der Evaluierung liegt auf den Finanzierungskriterien für Energieprojekte. Nicht erfasst werden die grundlegenden technischen und/oder finanziellen Fragen, vor denen die EIB im Energiesektor steht.

Um die Finanzierungskriterien im Vergleich mit den für sie gesetzten Zielen überprüfen zu können, wurde bei der Evaluierung Folgendes beurteilt:

- Wie relevant sind die derzeit geltenden Finanzierungskriterien und wie helfen sie der EIB dabei, Projekte auszuwählen, die: a) die Energiepolitik und die vorrangigen Ziele der EU unterstützen, b) die

Teilsektoren mit dem größten Investitionsbedarf unterstützen und c) die Anforderungen der Bank an Qualität und Tragfähigkeit erfüllen?

- Die EIB konsultierte die Interessenträger in einem transparenten Verfahren zur Gestaltung der Kriterien und informierte sie ebenfalls in einem transparenten Verfahren über deren Anwendung.

Für die Evaluierung wurden u. a. folgende Datenerhebungen herangezogen: eine Literatursichtung einschlägiger Dokumentation zur EU-Politik und des ELC-Berichts selbst, ein Überblick über Entwicklungen auf den globalen und EU-Energiemärkten im Zeitraum 2013–2017 mit besonderem Schwerpunkt auf dem Investitionsbedarf, eine Portfolioanalyse der von der EIB genehmigten Finanzierungen im Energiebereich im Zeitraum 2013–2017, eine Durchsicht von 60 Projekten, die in das Portfolio fallen (bei 10 wurden außerdem Ortsbesichtigungen durchgeführt), 2 Online-Umfragen (je eine bei internen und externen Interessenträgern) und 45 Befragungen verschiedener interner und externer Interessenträger. Die Finanzierungskriterien für Energieprojekte gelten für Projekte inner- und außerhalb der EU, aus Zeitgründen lag der Schwerpunkt der Evaluierung jedoch auf Aktivitäten innerhalb der EU.

Die Evaluierung wurde terminlich so geplant, dass ihre Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in die derzeitige Überprüfung der Finanzierungskriterien einfließen können. Ziel dieser Überprüfung ist es, die Kriterien an die aktuellen Entwicklungen in der Politik und auf den Märkten anzupassen.

Insgesamt ergab die Evaluierung, dass der ELC-Bericht für die Bank ein wichtiger Schritt nach vorn ist, da er:

a) mehrere wichtige Dokumente der EIB zum Energiesektor zusammenführt, b) das Konzept der EIB für die Auswahl von Projekten mit einer Energiekomponente klarer fasst und c) sich auf eine Befragung der Öffentlichkeit zum Konzept der EIB für ihre Tätigkeit im Energiesektor stützt und damit die Transparenz verbessert.

Auf weitere Einzelheiten zu den Ergebnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierung wird im Folgenden eingegangen.

Gestaltung der Finanzierungskriterien

Der ELC-Bericht ist vom operativen Umfeld geprägt, in das er eingebettet ist.

Er ist der Satzung der EIB, dem Operativen Gesamtplan (OGP) und den Konzepten zur Ermittlung des Zusatznutzens von Projekten und des Beitrags der EIB zu diesen Projekten untergeordnet. Die Konzepte der EIB zur Ermittlung des Zusatznutzens sind das 3-Säulen-Bewertungssystem (3PA) für Projekte innerhalb der EU und der Rahmen für die Ergebnismessung (REM) für Projekte außerhalb der EU.

Die Finanzierungskriterien sind als spezifische Prüfungskriterien ausgestaltet, die die Ermittlung des Zusatznutzens mithilfe des 3PA und des REM unterstützen sollen. Deshalb bildet der Beitrag, den die Finanzierungskriterien zu Ex-ante-Bewertungen leisten (vor allem in Säule 1 und 2 der 3PA und des REM – siehe Tabelle 1), oft den Rahmen für die Analyse in dieser Evaluierung.

Tabelle 1: Die Säulen des 3PA und des REM der EIB

	3PA	REM
Säule 1	Übereinstimmung mit den Zielen der EU	Übereinstimmung mit den vorrangigen Zielen der EIB, der EU und der Mitgliedstaaten
Säule 2	Qualität und Tragfähigkeit des Projekts	Qualität und Tragfähigkeit des Projekts
Säule 3	Beitrag der EIB zu dem Projekt	Technischer und finanzieller Beitrag der EIB
Säule 4	Ergänzende Indikatoren	Entfällt

Quelle: EV

Der Anwendungsbereich der Finanzierungskriterien wird von der Organisationsstruktur der EIB beeinflusst, insbesondere davon, wie die Aufgaben und Zuständigkeiten der an der Projektprüfung beteiligten Direktionen verteilt sind und koordiniert werden.

Der Bericht stimmt, was Governance, Befragung der Öffentlichkeit, Überprüfungs Voraussetzungen und Zielgruppen betrifft, mit vergleichbaren Dokumenten anderer Finanzierungsinstitutionen überein. Die meisten vergleichbaren Dokumente anderer

Institutionen sind jedoch nach Grundsätzen gegliedert, der ELC-Bericht hingegen nach Teilsektoren, für die Arbeitsgrundsätze (d. h. keine strengen Kriterien) festgelegt wurden.

Die EIB verfügt über keine standardisierten Prozesse oder Verfahren für den Aufbau, die Kategorisierung und die Benennung ihrer wichtigsten Dokumente. Die Bank läuft daher Gefahr, dass ihre wichtigsten Dokumente nicht adäquat benannt werden und dass nicht das am besten geeignete Verfahren angewendet wird, um diese Dokumente zu erstellen, zu genehmigen, auf den neuesten Stand zu bringen und Konsultationen durchzuführen.

Der ELC-Bericht ist ein Hybriddokument, da er sowohl Merkmale eines Strategiedokuments als auch eines Leitliniendokuments aufweist. Als Strategiedokument enthält der Bericht Einzelheiten zu Markttrends, Strategien und Politik und zeigt, dass die EIB über die nötige Fachkenntnis des Energiesektors verfügt. Aus den Abschnitten zur „EIB-Tätigkeit“ und den Teilsektoren und Bereichen in jedem Teilbereich, denen Priorität eingeräumt wird, geht außerdem klar hervor, welche Schwerpunkte die EIB im Energiesektor setzt.

Der Bericht lässt sich aber auch als Leitliniendokument sehen, da den Interessenträgern erläutert werden soll, wie die EIB Projekte auswählt und nach Prioritäten ordnet. Seit Veröffentlichung des Berichts hat die Bank jedoch zusätzliche interne Leitlinien herausgegeben, die eine einheitliche Anwendung der Finanzierungskriterien durch interne Nutzer sicherstellen sollen. Von internen Interessenträgern wurde dies als sinnvoll bezeichnet, da in Dokumenten dieser Art die Grundsätze festgelegt werden sollten, die später intern für operative Zwecke detaillierter ausgearbeitet werden können.

Der Hybridcharakter des ELC-Berichts trägt dazu bei, dass sein Titel irreführend ist. Es ist nicht klar, ob in dem Bericht: a) die „EIB-Tätigkeit“ im Energiesektor strategisch vorrangig behandelt werden soll, b) Leitlinien zur Prüfung von Projekten mit Energiekomponente durch die Bank gegeben werden sollen oder c) beides geleistet werden soll. Dies zeigt sich auch im irreführenden und zu langen Titel des Berichts. Dieser erweckt nämlich den

falschen Eindruck, dass der Bericht eine vollständige Liste von Kriterien enthält, bei deren Einhaltung Partner die Finanzierung ihrer Projekte durch die EIB erwarten können.

Anwendung der Finanzierungskriterien

Der ELC-Bericht soll ein möglichst breites Spektrum von Interessenträgern erreichen. Der Bericht soll insbesondere Anteilseigner, Darlehensnehmer, Projektträger, Partner, Organisationen der Zivilgesellschaft und die allgemeine Öffentlichkeit erreichen.

Unter den externen Interessenträgern ziehen den ELC-Bericht jedoch fast nur Organisationen der Zivilgesellschaft heran. Organisationen der Zivilgesellschaft nutzen den Bericht als Bezugsrahmen, wenn sie Finanzierungen der EIB im Energiebereich überprüfen. Ein Beispiel dafür ist eine aktuelle Veröffentlichung des CEE Bankwatch Network. Anderen externen Interessengruppen war der Bericht kaum bekannt, was darauf zurückgeführt wurde, dass der Bericht nicht allgemein verständlich abgefasst sei und die Bank keine aktualisierten oder zusätzlichen Dokumente zu den Finanzierungskriterien veröffentlicht hat.

Der wichtigste interne Nutzer des ELC-Berichts ist die Direktion Projekte, die die Finanzierungskriterien in den Vorbereitungs- und (Vor)Prüfungsphasen des Projektzyklus in der EIB anwendet. Die Direktion Projekte ist dafür zuständig, die volkswirtschaftliche, ökologische, soziale, finanzielle und technische Nachhaltigkeit von Projekten und deren Übereinstimmung mit den Leitlinien der EU und der EIB für die einzelnen Sektoren zu beurteilen. Es ist daher schlüssig, dass die Hauptabteilung Energie dieser Direktion bei der Anwendung der Finanzierungskriterien federführend ist. Andere Direktionen der EIB gaben an, dass sie sich auf die Kompetenz der Direktion Projekte a) in Fragen des Energiesektors und b) in der Anwendung der Finanzierungskriterien verlassen.

Die Berichterstattung in der EIB nimmt bisher keinen Bezug auf die Finanzierungskriterien, sondern fließt in übergeordnete oder allgemeinere EIB-Dokumente (z. B. OGP, 3PA und REM) ein. Die von der Bank eingesetzten

Überwachungsindikatoren sind daher nicht darauf ausgerichtet, die „EIB-Tätigkeit“ nachzuverfolgen, die für jeden Teilsektor der Finanzierungskriterien festgelegt wurde. Da in den IT-Systemen keine „Warnsignale“ für diese Teilsektoren vorgesehen sind, ist es auch schwierig, Interessenträger über die Anwendung der Finanzierungskriterien zu informieren, denn dazu müssen: a) das Portfolio von EIB-Projekten mit Energiekomponente rekonstruiert und b) die betreffenden Projekte nach Teilsektor klassifiziert werden. Das Evaluierungsteam hat dies für den Zeitraum 2013–2017 getan und festgestellt, dass vom Verwaltungsrat der EIB 482 Projekte mit einer Energiekomponente von mindestens 20 Prozent (und einem Gesamtbetrag von 63,42 Milliarden Euro) genehmigt wurden. Hiervon waren 391 Projekte innerhalb der EU (54,68 Milliarden Euro) und 91 außerhalb der EU (8,74 Milliarden Euro) angesiedelt.

Vorrangige Unterstützung von Teilsektoren mit dem größten Investitionsbedarf

Die im ELC-Bericht ausgewiesenen Teilsektoren mit dem größten Investitionsbedarf (d. h. Energienetze, erneuerbare Energien und Energieeffizienz) stimmen mit denen überein, die von der EU entsprechend eingestuft wurden. Der jeweilige Investitionsbedarf wird im Bericht jedoch weder im Hinblick auf den Zeitrahmen noch auf den Investitionsbetrag oder die Investitionsquellen vollständig widerspruchsfrei ausgeführt.

Der ELC-Bericht enthält eine korrekte vorgelagerte Analyse des Investitionsbedarfs im Energiesektor. Dies trug dazu bei, dass die EIB auf Portfolioebene den Energieteilsektoren mit dem größten Investitionsbedarf Priorität einräumte, da diese Analyse in den OGP, das 3PA und den REM der EIB eingeflossen war.

Im Zeitraum 2013–2017 zielten 90 Prozent der genehmigten Finanzierungen der EIB im Energiebereich auf Teilsektoren mit dem größten Investitionsbedarf (d. h. Energienetze, erneuerbare Energien und Energieeffizienz) ab. Die genehmigten Finanzierungen der EIB im Energiebereich waren demnach insgesamt proportional zu den 90 Prozent des Gesamtinvestitionsbedarfs, die im ELC-

Bericht für die genannten Teilsektoren prognostiziert worden waren. Es wurde jedoch festgestellt, dass der Teilsektor Energieeffizienz im Portfolio der EIB unterrepräsentiert ist: Er nahm im genannten Zeitraum bei den insgesamt genehmigten Finanzierungen der EIB nur den dritten Platz ein, obwohl es sich um den Teilsektor mit dem größten Investitionsbedarf handelt. Allerdings ist auch festzuhalten, dass die Investitionen im Bereich der Energieeffizienz in dem Zeitraum insgesamt einen Aufwärtstrend verzeichneten.

Unterstützung der Energiepolitik und der vorrangigen Ziele der EU

Der ELC-Bericht ist in seiner veröffentlichten Fassung unverändert geblieben, obwohl die gesetzten Ziele in der EU-Politik der EU verstärkt wurden und die EIB interne Vermerke erstellt hat, die diese Entwicklungen abbilden. Die Teilsektoren mit dem größten Investitionsbedarf und die vorrangigen Gebiete innerhalb dieser Teilsektoren sind daher dieselben geblieben.

Die vorrangigen Gebiete der Finanzierungskriterien wurden auf die energiepolitischen Prioritäten der EU abgestimmt, die 2013 galten und die im Zeitraum danach gelten. Bei der Strategie für die Teilsektoren Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen und Kohlenwasserstoffgewinnung sowie Erdölraffination sind die Finanzierungskriterien jedoch strenger als die EU-Energiepolitik.

Mit dem Emissionsstandard der EIB leisteten die Finanzierungskriterien einen wichtigen Beitrag zur Auswahl und Prüfung von Projekten bei der EIB, da er politisch, wirtschaftlich und operativ von Nutzen ist. Der Emissionsstandard ist ein Kriterium der EIB, mit dem sichergestellt werden soll, dass alle von der EIB finanzierten Energieprojekte dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten die EU-Energie- und -Klimaziele erreichen. Der Schwellenwert des Emissionsstandards liegt seit seiner Festsetzung durch die EIB bei 550 g CO₂ pro Kilowattstunde.

Durch die Einführung der Kategorien „ausgereift“ und „neu“ für Technologien im Bereich der erneuerbaren Energien konnte die Bank außerdem die Entwicklung dieser Technologien fördern.

Erfüllung der Anforderungen der EIB an Qualität und Tragfähigkeit

Es kann nicht nur der ELC-Bericht verwendet werden, wenn die EIB die Qualität und Tragfähigkeit von Projekten prüft. Bei der Beurteilung der Qualität und Tragfähigkeit von Projekten müssen neben den Finanzierungskriterien weitere wichtige EIB-Dokumente herangezogen werden. Deshalb lässt sich die insgesamt positive Einstufung von Projekten nach Säule 2 der 3PA-Methodik (d. h. 89 Prozent der genehmigten Projekte innerhalb der EU erzielten die Bewertung „hoch“ oder „signifikant“) nur schwer den Finanzierungskriterien zuschreiben.

Schwerpunkt auf Bereiche, in denen die EIB den größten finanziellen und technischen Beitrag leisten kann

Aus dem ELC-Bericht geht nicht klar hervor, ob er eine Rolle bei der Bewertung unter Säule 3 des 3PA oder des REM spielt. Die Referenzgruppe dieser Evaluierung erklärte, es sei nie beabsichtigt gewesen, dass der ELC-Bericht Säule 3 des 3PA oder des REM abdeckt. Die Tatsache, dass im Bericht von „EIB-Tätigkeit“ die Rede ist, insbesondere bei technischer Hilfe oder der Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten, spricht jedoch dagegen. Diese Unschärfe spiegelt sich auch in den Antworten auf die interne Umfrage wider: Ungefähr jeweils gleich viele EIB-Mitarbeiter gaben an, dass die Finanzierungskriterien bei der Bewertung unter Säule 3 eine Rolle spielen bzw. dass sie keine Rolle spielen. Bei der Evaluierung wurde außerdem festgestellt, dass zwischen den für die Projekte erzielten Benotungen nach Säule 3 des 3PA oder des REM und den Leitlinien im ELC-Bericht keine klare Verbindung besteht.

Beitrag zu möglichst transparenten Entscheidungen der EIB über die Finanzierung von Projekten

Die Befragung der Öffentlichkeit zu den derzeit geltenden Finanzierungskriterien stand in Einklang mit der damaligen Transparenzpolitik der EIB. Für diese öffentliche Konsultation wurden den externen Interessenträgern alle erforderlichen Informationen rechtzeitig zur Verfügung gestellt. Die Abteilung Zivilgesellschaft der EIB übernahm federführend die Zusammenarbeit der Bank

mit der Zivilgesellschaft. Die Teilnahme eines breiten Spektrums externer Interessenträger und der Dialog mit ihnen waren sichergestellt, allerdings handelte es sich nur Interessenträger innerhalb der EU.

darum bemühen, dass Interessenträger besser erreicht werden und teilnehmen können und dass ihre Beiträge besser zurückverfolgt werden können.

Die öffentliche Konsultation zu den Finanzierungskriterien entsprach im Hinblick auf Zeitpunkt, Dauer, Zielgruppen, Reichweite, Bekanntheit und Rückmeldungen der anerkannten Praxis anderer öffentlicher Konsultationen. Bei der Vorgehensart (nur eine Befragungsrunde zum Themenpapier, d. h. keine Befragungsrunden zum Entwurf des ELC-Berichts), der Struktur der Konsultationsunterlage (nur offene Fragen) und der Berichterstattung über den Konsultationsprozess weicht sie jedoch von dieser anerkannten Praxis ab.

Empfehlungen

Auf der Grundlage der wichtigsten Ergebnisse der Evaluierung werden fünf Empfehlungen abgegeben:

1. Die EIB sollte die Prozesse und Verfahren zur Kategorisierung ihrer wichtigsten Dokumente wie etwa des ELC-Berichts weiterentwickeln.
2. Die EIB sollte zunächst festlegen, welchen Zweck und welche Zielgruppen das Nachfolgedokument des ELC-Berichts haben soll, und dann erst entscheiden, um welche Art von Dokument es sich handeln sollte.
3. Die EIB sollte über die Anwendung dieses Nachfolgedokuments Bericht erstatten, um die Interessenträger auf dem Laufenden zu halten. Außerdem sollte die EIB zur Ergänzung des ELC-Berichts, soweit dies erforderlich ist, kurze aktuelle Informationen zu wichtigen Markt- und politischen Entwicklungen vorlegen.
4. Im Nachfolgedokument sollte ausführlicher beschrieben werden, wie der finanzielle und der nicht finanzielle Beitrag der EIB zu den Projekten beschaffen sein könnten. Auch auf die Entwicklung des Energiesektors insgesamt sollte genauer eingegangen werden.
5. Die EIB sollte sich bei der Befragung der Öffentlichkeit zum Nachfolgedokument

GESAMTSTELLUNGNAHME DES MANAGEMENTS

Die Bank überprüft derzeit ihre Finanzierungspolitik im Energiesektor. Bei der jetzigen Politik aus dem Jahr 2013 lag der Schwerpunkt darauf, die Energie- und Klimaziele der EU für 2020 zu fördern. Inzwischen hat sich die EU auf ehrgeizige Ziele bis zum Jahr 2030 geeinigt und ihren Besitzstand im Energiesektor einer gründlichen Prüfung unterzogen, um sicherzustellen, dass sie in der Lage ist, diese Ziele zu erreichen. Auch die Kommission veröffentlichte vor Kurzem eine neue langfristige Strategie für den Übergang zu einer CO₂-armen Gesellschaft bis zum Jahr 2050.

Um die Effektivität und Relevanz der neuen Finanzierungspolitik zu verbessern, müssen Lehren aus der Vergangenheit gezogen werden. Die Bank begrüßt daher die rechtzeitige Evaluierung der Finanzierungskriterien für Energieprojekte aus dem Jahr 2013. Sie wird einen wesentlichen Beitrag zur Erarbeitung der neuen Strategie leisten.

Die Bank begrüßt die Schlussfolgerungen dieses Berichts vor allem, weil der ELC-Bericht 2013 in dreierlei Hinsicht als wichtiger Schritt nach vorne eingestuft wird. Daraus geht der Stellenwert hervor, den die vorrangige Behandlung von Teilsektoren mit hohem Investitionsbedarf durch die Bank hat. Besonders hervorgehoben werden die Signalwirkung des Emissionsstandards und die Unterstützung neuer Technologien durch die Bank.

Der Bericht enthält auch eine Reihe von Empfehlungen, die die neue Finanzierungspolitik verbessern werden. Die Bank konnte die neue Strategie aufgrund der Rückmeldungen, die sie während der Evaluierung erhalten hatte, ausarbeiten und wird weiter an der Gestaltung dieser neuen Finanzierungskriterien arbeiten, um diese Empfehlungen in allen möglichen Fällen zu berücksichtigen.

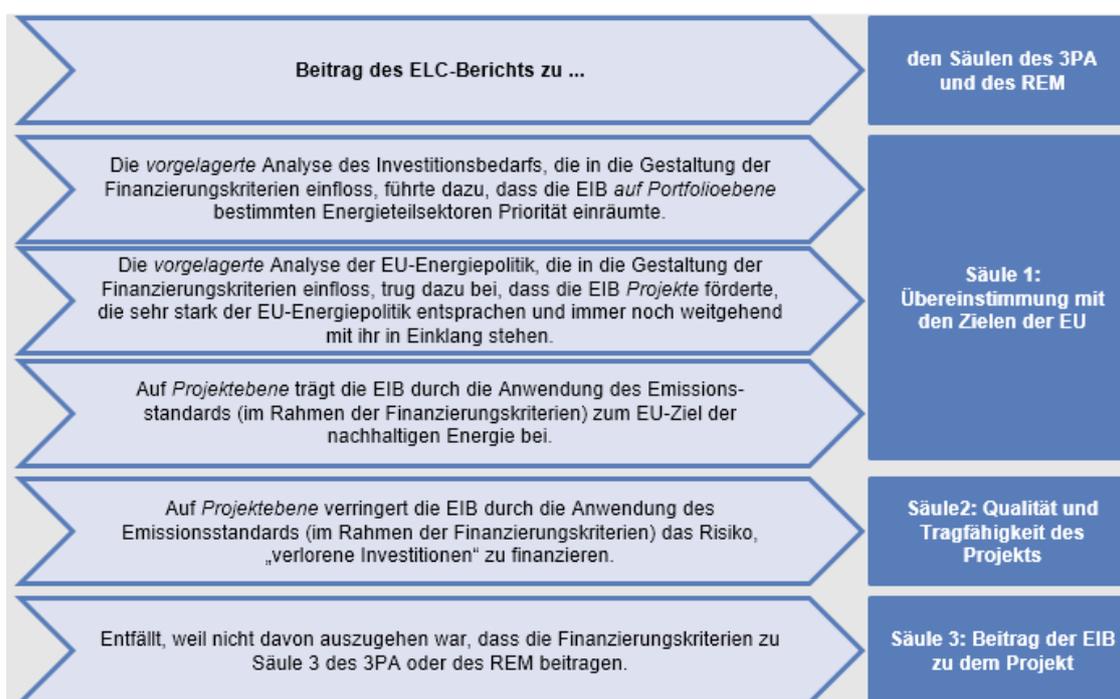
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Diese Evaluierung hat ergeben, dass der ELC-Bericht für die Bank ein wichtiger Schritt nach vorn ist, da er:

- mehrere wichtige Dokumente der EIB zum Energiesektor zusammenführt und überprüft,
- das Konzept der EIB für die Auswahl von Projekten mit einer Energiekomponente hinsichtlich ihres Beitrags zur EU-Energiepolitik klarer fasst und eine Prüfung der Qualität und Solidität der Projekte ausgehend von Wirtschaftlichkeits- und Nachhaltigkeitsgrundsätzen ermöglicht,
- die Transparenz der Bank verbessert, da zur Tätigkeit der EIB im Energiesektor erstmals eine Befragung der Öffentlichkeit erfolgte.

Die Evaluierung hat auch ergeben, dass die Finanzierungskriterien zu Säule 1 und Säule 2 des 3PA und des REM beitragen, da sie eine vorgelagerte Analyse des Investitionsbedarfs und der EU-Energiepolitik enthalten und die Bank in folgenden Bereichen unterstützen: a) Sie konnte auf Portfolioebene den Energieteilsektoren mit dem größten Investitionsbedarf Priorität einräumen und b) Projekte fördern, die in Einklang mit der EU-Energiepolitik stehen. Außerdem nahm die EIB den Emissionsstandard in ihre Finanzierungskriterien auf, was es ihr ermöglichte, zum EU-Ziel der nachhaltigen Energie beizutragen. Gleichzeitig sank so das Risiko, dass die Bank Projekte finanziert, die letztlich „verlorene Investitionen“ darstellen. Schließlich verbesserte die EIB durch den Emissionsstandard die Art und Weise, wie sie über ihre Methode zur Ermittlung von projektbezogenen CO₂-Emissionen berichtet, und sendete hier ein deutliches Signal an den Markt. Darüber hinaus konnte die Bank mit den Finanzierungskriterien zur Entwicklung neuer Technologien im Teilsektor erneuerbare Energien beitragen.

Abbildung 1 Überblick über den Beitrag der Finanzierungskriterien zu den Säulen des 3PA und des REM



Quelle: EV

Die Evaluierung hat ebenfalls ergeben, dass die Finanzierungskriterien zu Unrecht den Eindruck vermitteln, dass die EIB während der Projektprüfung auf Einzelprojektbasis Prioritäten setzt. Tatsache ist jedoch, dass die Bank bereits im vorgelagerten Bereich Prioritäten setzt, und zwar ausgehend von dem von ihr erhobenen Investitionsbedarf (oder von der Notwendigkeit, die energiepolitischen EU-Ziele zu erreichen). Diese Analyse fließt in weiterer Folge in den

Operativen Gesamtplan der EIB und dann wiederum in das 3PA und den REM ein. Auf dieser Grundlage weist die Bank entsprechende Mittel für vorrangige Bereiche zu.

Außerdem trat bei dieser Evaluierung zutage, dass fünf Hauptpunkte die operativen Ergebnisse der EIB verbessern könnten, falls sie in Angriff genommen werden. Das betrifft in erster Linie die Gestaltung und Performance des ELC-Nachfolgedokuments. In dieser Evaluierung werden daher fünf Empfehlungen abgegeben. Die erste Empfehlung bezieht sich auf einen bankweit zu beobachtenden Zustand (d. h. der Faktor ist nicht ELC-spezifisch). Die zweite Empfehlung betrifft die Klassifizierung des ELC-Nachfolgedokuments und hat Auswirkungen auf die dritte Empfehlung, die die Berichterstattung über die Anwendung der Finanzierungskriterien zum Thema hat. Die vierte Empfehlung befasst sich mit der Berücksichtigung des finanziellen und des nicht finanziellen Beitrags der EIB (d. h. Säule 3 des 3PA und des REM). Die letzte Empfehlung schließlich enthält Vorschläge zur Verbesserung der bevorstehenden Befragung der Öffentlichkeit über das ELC-Nachfolgedokument.

Empfehlung 1: Die EIB sollte die Prozesse und Verfahren zur Kategorisierung ihrer wichtigsten Dokumente wie etwa des ELC-Berichts weiterentwickeln.

Die Evaluierung hat ergeben, dass nicht klar ist, um welche Art von Unterlage es sich bei dem ELC-Bericht handelt (also um eine Strategieunterlage, einen Leitfaden oder ein Hybriddokument). Dies zeigt die Grenzen der derzeitigen Prozesse und Verfahren für die Gestaltung, Kategorisierung und Benennung wichtiger EIB-Unterlagen.

Stellungnahme des Managements: Einverstanden.

Mit den Finanzierungskriterien der EIB für Energieprojekte wird im Wesentlichen zweierlei bezweckt. Erstens beinhalten sie die wichtigen Grundsätze, die die Bank bei der Prüfung von Projekten anwendet. Zweitens erläutern sie die Art der Unterstützung, die die Bank bereitstellen kann – Finanzierungen, Mittelbündelungen und Beratungsdienste – und die für Energieteilsektoren von besonderem Wert sein können. Es ist somit klar, worum es sich bei den Finanzierungskriterien handelt.

Was die Benennungskonventionen betrifft, so wird die Bank Leitlinien prüfen und erstellen, um in Zukunft Vereinfachungen und größere Einheitlichkeit bei der Benennung von Schlüsselunterlagen zu ermöglichen.

Empfehlung 2: Die EIB sollte zunächst festlegen, welchen Zweck und welche Zielgruppen das Nachfolgedokument des ELC-Berichts haben soll, und erst dann entscheiden, um welche Art von Dokument es sich handeln sollte.

Die Evaluierung hat ergeben, dass der derzeit anzuwendende ELC-Bericht eine Hybridunterlage mit irreführender Bezeichnung ist. Dies geht auch daraus hervor, dass der ELC-Bericht Merkmale hat, die sowohl für eine Strategieunterlage als auch für Leitlinien sprechen. Das wiederum führt zu Unsicherheiten darüber, ob in der Unterlage: a) die „EIB-Tätigkeit“ im Energiesektor strategisch nach Prioritäten geordnet werden soll, b) Leitlinien zur Prüfung von Projekten mit Energiekomponente durch die Bank gegeben werden sollen oder c) beides geleistet werden soll.

Stellungnahme des Managements: Einverstanden.

Die Bank hat diese Empfehlung bei der Erarbeitung der Konsultationsunterlage zur neuen Finanzierungspolitik im Energiesektor berücksichtigt. Sie enthält klare Angaben für den Leser, was mit der Überprüfung beabsichtigt wird und vor allem wie sich diese Überprüfung in die Rangordnung der anderen Pläne und Strategien der Bank einfügt. Außerdem hat die Bank auch Überlegungen zum Zielpublikum angestellt, das eine breite Palette von Kunden, Branchenakteuren, Denkfabriken und Nichtregierungsorganisationen umfasst.

Empfehlung 3: Die Bank sollte über die Anwendung dieses Nachfolgedokuments Bericht erstatten, um die Interessenträger auf dem Laufenden zu halten. Außerdem sollte die Bank zur Ergänzung des ELC-Berichts, soweit dies erforderlich ist, kurze aktuelle Informationen zu wichtigen Markt- und strategischen Entwicklungen vorlegen.

Die Berichterstattung der EIB nimmt momentan Bezug auf höherrangige und breiter gefasste EIB-Unterlagen als den ELC-Bericht (z. B. auf den OGP, das 3PA und den REM) und stützt sich auf eine Reihe von Output- und Outcome-Indikatoren, die von der Bank verwendet werden. Diese Indikatoren sind allerdings kein geeignetes Mittel, um es der Bank zu ermöglichen, die für jeden Teilsektor in den Finanzierungskriterien festgelegte „EIB-Tätigkeit“ nachzuverfolgen. Auch die Information der Interessenträger über die genehmigten EIB-Finanzierungen – aufgegliedert nach den einzelnen Teilsektoren – stellt auf Portfolioebene ein Problem dar, weil die darin enthaltenen Projekte und Projektkomponenten von den IT-Systemen der Bank nicht nach ELC-Teilsektor gekennzeichnet werden.

Außerdem muss die EIB sicherstellen, dass die externen Interessenträger von wesentliche Änderungen im Markt- und strategischen Umfeld, die sich möglicherweise auf die Anwendung der Finanzierungskriterien auswirken, in Form von regelmäßig aktualisierten Berichten informiert werden.

Stellungnahme des Managements: Einverstanden.

Die Bank hat sich dem Grundsatz der Transparenz verpflichtet und stellt auf ihrer Website ([hier](#)) umfassende Informationen über ihre Tätigkeit im Energiesektor zur Verfügung. Darüber hinaus verfasst sie themenspezifische Berichte ([hier](#)), und ihr Projektportal ([hier](#)) ist uneingeschränkt zugänglich. Jede neue Finanzierungspolitik für den Energiesektor baut zudem auf der Vorgängerversion auf.

Aufgrund dieser Empfehlung wird die bestehende Berichterstattung, die im Rahmen des jährlichen OGP angewendet wird, weiter verfeinert, um die Tätigkeit im Energiesektor besser aufzuzeigen und den Zusammenhang mit breiter gefassten übergeordneten Finanzierungszielen herzustellen. Dadurch erhalten interessierte Parteien einen deutlichen Überblick über die Finanzierungstätigkeit der EIB im Energiesektor – einschließlich der möglichen Aktualisierungen ihrer Finanzierungskriterien. Darüber hinaus wird die Bank die Möglichkeit in Betracht ziehen, EIB-Präsentationen mit Bezug auf den Energiesektor auf ihre Website zu stellen.

Empfehlung 4: Im Nachfolgedokument sollte ausführlicher beschrieben werden, wie der finanzielle und der nicht finanzielle Beitrag der EIB zu den Projekten beschaffen sein könnten. Auch auf die Entwicklung des Energiesektors insgesamt sollte genauer eingegangen werden.

Im ELC-Bericht sind für die EIB vorrangige Bereiche zur Förderung des Energiesektors aufgezeigt. Zu wenig behandelt werden allerdings die Finanzierungsarten und -ansätze, die herangezogen werden können, um die Entwicklung des Sektors zu fördern. Hinzu kommt, dass zwar der finanzielle und der nicht finanzielle Beitrag (d. h. Säule 3 von 3PA und REM) nicht offiziell Teil der Finanzierungskriterien sind, dass jedoch im gesamten Dokument darauf Bezug genommen wird. Es wäre ratsam, diesen Beitrag offiziell in das ELC-Nachfolgedokument aufzunehmen, um auf Ebene der Teilsektoren Beispiele für die Arten des finanziellen und/oder nicht finanziellen Inputs (z. B. technische Hilfe, Risikoteilung) zu geben, den die Bank leisten kann.

Stellungnahme des Managements: Zum Teil einverstanden.

Die Bank teilt die Ansicht, dass die neue Finanzierungspolitik im Energiesektor die verschiedenen Arten des finanziellen und nicht finanziellen Beitrags aufzeigen muss, den die EIB leisten kann. Außerdem muss erläutert werden, wie die Bank – durch Finanzierungen, Mittelbündelungen und Beratungsdienste – dazu beitragen kann, die EU-Ziele möglichst effektiv umzusetzen.

Die Bank vertritt jedoch die Auffassung, dass die „offizielle Aufnahme“ von Säule 3 in das ELC-Nachfolgedokument, wie dies in den Schlussfolgerungen der Evaluierung vorgeschlagen wird, zu Fehlinterpretationen führen könnte, da die Finanzierungspolitik im Energiesektor nicht das geeignete Forum ist, um die Messgrößen und den Aufbau von Säule 3 im Detail darzustellen. Diese Messgrößen müssen gegebenenfalls gesondert überprüft werden, was im Zusammenhang mit der breiter gefassten Diskussion über die Zusätzlichkeit und die entsprechenden

Messmethoden (dies geht über Säule 3 hinaus) und der zugehörigen Dokumentation erfolgen könnte. Die neuen Finanzierungskriterien für den Energiesektor werden daher keine formale und systematische Überprüfung von Säule 3 enthalten.

Empfehlung 5: Die Bank sollte sich bei der Befragung der Öffentlichkeit zum Nachfolgedokument darum bemühen, dass Interessenträger besser erreicht werden und teilnehmen können und dass ihre Beiträge besser zurückverfolgt werden können.

Die Befragung der Öffentlichkeit zu den derzeit geltenden Finanzierungskriterien stand in Einklang mit der damaligen Transparenzpolitik der EIB und entsprach weitgehend anderen anerkannten Vorgehensweisen. In der kommenden Befragung der Öffentlichkeit zum ELC-Nachfolgedokument muss die Bank ihre derzeit geltenden Transparenzgrundsätze anwenden. Darüber hinaus sollte die Bank:

- Methoden prüfen, um die Teilnahme der Interessenträger am öffentlichen Konsultationsverfahren auszuweiten,
- die Beiträge der Interessenträger besser rückverfolgbar machen (indem beispielsweise für die Abwicklung des öffentlichen Konsultationsverfahrens eine spezielle Plattform verwendet wird),
- den Teilnehmerkreis erweitern, indem mehr Interessenträger von außerhalb der EU einbezogen werden (z. B. durch Livestream-Konsultationstreffen).

Stellungnahme des Managements: Einverstanden.

Die Befragung der Öffentlichkeit durch die EIB wird online erfolgen, und alle interessierten Anspruchsgruppen können daran teilnehmen.

Die Bank wird die Mailingliste sorgfältig überprüfen, um alle wichtigen Kunden, Organisationen der Zivilgesellschaft, Energieverbände, öffentliche Denkfabriken, regionale Organisationen und öffentliche Stellen einzubeziehen und so viele Zielgruppen wie möglich an der Befragung der Öffentlichkeit teilnehmen zu lassen. Die Bank wird eine einzige öffentliche Veranstaltung in Brüssel abhalten.

Die Bank wird die Vor- und Nachteile der verschiedenen Instrumente in Erwägung ziehen, die eingesetzt werden können, um die Ziele der Empfehlung, nämlich das Ansprechen einer größeren Zielgruppe, mehr Teilnehmer und die Rückverfolgbarkeit, zu erreichen (z. B. Plattformen, Live-Streaming usw.).

Die Wahl des Instruments muss unter anderem einen offenen und ehrlichen Austausch sowie die Gleichbehandlung der Interessenträger (auch hinsichtlich des Zugangs und der Verwendbarkeit) sicherstellen und kosteneffizient sein.

Die Abteilung Evaluierung der Operationen

Die Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) wurde 1995 eingerichtet, um Ex-post-Evaluierungen innerhalb und außerhalb der EU durchzuführen. Sie beachtet dabei die anerkannte internationale Praxis und berücksichtigt die allgemein akzeptierten Kriterien der Relevanz, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit. Aus den Ergebnissen ihrer Ex-post-Evaluierung leitet EV Empfehlungen ab. Damit sollen die operative Leistungsfähigkeit, Rechenschaftslegung und Transparenz verbessert werden. Jede Evaluierung ist mit einer gründlichen Bewertung der ausgewählten Investitionsvorhaben verbunden. Die Ergebnisse werden dann in einem Bericht zusammengefasst.

Die Berichte sind auf der Website der EIB abrufbar:

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

EVALUIERUNG DER OPERATIONEN

Ex-post-Evaluierung der Finanzierungskriterien der EIB für Energieprojekte 2013–2017

Februar 2019

Zusammenfassung



**Europäische
Investitionsbank**

Die Bank der EU



**OPERATIONS
EVALUATION**

Europäische Investitionsbank
98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg
☎ +352 4379-22000
☎ +352 4379-62000
www.eib.org – ✉ info@eib.org

Evaluierung der Operationen
✉ Evaluation@eib.org
www.eib.org/evaluation