

EVALUIERUNG DER OPERATIONEN

# Evaluierung der Kohäsions- finanzierungen der EIB (2007–2018)

## Thematischer Evaluierungsbericht

Oktober 2020

Zusammenfassung



Europäische  
Investitionsbank

Die Bank der EU 



# **Evaluierung der Operationen**

## Evaluierung der Kohäsionsfinanzierungen der EIB (2007–2018) – Thematischer Evaluierungsbericht

Oktober 2020

Zusammenfassung

## **Evaluierung der Kohäsionsfinanzierungen der EIB (2007–2018) – Thematischer Evaluierungsbericht**

© Europäische Investitionsbank, 2021.

Alle Rechte vorbehalten.

Fragen zu Rechten und Lizenzen sind zu richten an: [publications@eib.org](mailto:publications@eib.org)

Veröffentlichung der Abteilung für die Evaluierung der Operationen (EV) der EIB.

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.

Diese Publikation bezieht sich auf die folgenden Begleitpublikationen:

- [Evaluierung der Kohäsionsfinanzierungen der EIB \(2007–2018\) - Zusammenfassung der Projektevaluierungen](#)
- [Evaluierung der Kohäsionsfinanzierungen der EIB \(2007–2018\) - Makroökonomischer Impact der EIB-Finanzierungen auf die Regionen der EU-28.](#)

Der vollständige Bericht ist hier abrufbar:

<https://www.eib.org/en/publications/evaluation-of-eib-cohesion-financing-thematic>.

### **Verfasser**

Die Evaluierung wurde von der Abteilung Evaluierung der Operationen (IG/EV) der Europäischen Investitionsbank unter der Aufsicht der Abteilungsleiterin Sabine Bernabè durchgeführt. Dem Team unter Leitung von Emmanuel Pondard (Evaluierungsexperte) gehörten René Perez, Milena Reinfeld, Jérôme Gandin und Katerina Balta (Evaluatoren) an. Pierre Froidure und Iouri Marounov (Evaluatoren) leisteten wertvolle Unterstützung. Die Länder- und Projektanalysen wurden mithilfe der ECORYS Nederland BV und die makroökonomische Modellierung in Zusammenarbeit mit der PBL, der niederländischen Agentur für Umweltprüfung, durchgeführt.

### **Haftungsausschluss**

Die in diesem Bericht enthaltenen Ansichten und Einschätzungen sind die der Abteilung Evaluierung der Operationen der Europäischen Investitionsbank 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 Beraterinnen und Berater werden Informationen an Dritte weitergeben, mit denen sie gegen diese Verpflichtung verstoßen könnten. Die EIB und die Beraterinnen und Berater übernehmen weder eine Verpflichtung, weitergehende Auskünfte zu erteilen, noch holen sie dazu die Zustimmung der betreffenden Quellen ein.

Weitere Informationen über die EIB und ihre Tätigkeit finden Sie auf unserer Website [www.eib.org](http://www.eib.org). Sie können sich auch an unseren Infodesk wenden: [info@eib.org](mailto:info@eib.org)

Veröffentlicht von der Europäischen Investitionsbank.  
Gedruckt auf FSC®-Papier.

# ZUSAMMENFASSUNG

## Hintergrund

Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse der Evaluierung der Kohäsionsfinanzierungen der EIB, die von der Abteilung Evaluierung der Operationen (IG/EV) der Europäischen Investitionsbank (EIB) durchgeführt wurde. Es wurde bewertet, wie die EIB weniger entwickelte Regionen unterstützt und somit zum Abbau regionaler Ungleichgewichte in der Europäischen Union beigetragen hat, und welche Ergebnisse erzielt wurden.

Die Finanzierung von Projekten, die zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Kohäsion) der EU beitragen, ist eine der „raisons d'être“ der EIB. Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union soll die Bank der EU die Entwicklung des Binnenmarktes fördern und dabei helfen, regionale Ungleichgewichte in der EU abzubauen, indem sie insbesondere die Finanzierung von Projekten in weniger entwickelten Regionen der EU erleichtert.

Die Aktivitäten der EIB zur Kohäsionsförderung umfassen Finanzierungen, Beratung und die Verwaltung von Finanzierungsinstrumenten oder -fonds. Die Evaluierung konzentrierte sich auf die Finanzierungen, die in den Kohäsion Ergebnisindikator (Kohäsions KPI) einbezogen sind, und die zwischen 2007 und Ende 2018 unterzeichnet wurden. Dieser Zeitraum deckt die beiden letzten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU (2007–2013 und 2014–2020) ab, an denen sich die EIB bei ihren Kohäsionsfinanzierungen orientiert hat. Er umfasst ein Portfolio von 2 111 Operationen mit einem unterzeichneten Engagement von 262 Milliarden Euro.

Die Evaluierung stützt sich auf eine Kombination von quantitativen (Portfolioanalyse, makroökonomisches Modell zur Wirkungsmessung von Kohäsionsfinanzierungen der EIB, und eine Mitarbeiterumfrage und qualitativen Methoden (Gespräche, Auswertungen von Unterlagen und Publikationen), um eine solide Faktenbasis aufzubauen. Für die Evaluierung wurde eine Stichprobe von 19 Projekten ausgewählt. Diese veranschaulichen die Diversität der Produkte, Länder/Regionen und Sektoren, die die EIB mit ihren Kohäsionsfinanzierungen unterstützt; und die Evaluation bewertete die Ergebnisse (Relevanz, Effektivität, Effizienz und

Nachhaltigkeit), den EIB-Beitrag und das Projektzyklusmanagement der EIB für jedes dieser 19 Projekte.

Insgesamt ergab die Evaluierung, dass die EIB mit ihren Finanzierungen den Bedürfnissen der Kohäsionsregionen Rechnung trägt, indem sie dort insbesondere nachhaltige Netzinfrastrukturen, die Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) fördert. Das Projektportfolio dürfte sich positiv auf das Wirtschaftswachstum in den Kohäsionsregionen auswirken. Generell kann das Produktangebot der EIB flexibel genug auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kunden in diesen Regionen abgestimmt werden. Im Berichtszeitraum hat die EIB ihre jährlichen Kohäsionsfinanzierungsziele überwiegend erreicht.

## Der EIB fehlt es an strategischen Leitlinien für Kohäsionsfinanzierungen

**Obwohl die Förderung der Kohäsion in der EU eine der „Raisons d'être“ der EIB ist, fehlt es ihr aktuell an einem übergeordneten Papier, das konkrete Ziele in diesem Bereich darlegt und erläutert, wie sie als Bank der EU zur regionalen Entwicklung und letztlich zum Abbau von Ungleichgewichten zwischen den Regionen der EU beitragen will.** Die Bank hat sich diesbezüglich einzig zum Ziel gesetzt, einen bestimmten Anteil (in den letzten Jahren 30 Prozent) ihrer jährlich unterzeichneten Finanzierungen für Projekte in förderfähigen Regionen (nachstehend „Kohäsionsregionen“) bereitzustellen. Die Argumentationslinie der Bank für Kohäsionsfinanzierungen ist unvollständig: Einerseits besteht das Ziel, jedes Jahr einen beträchtlichen Finanzierungsbetrag zu mobilisieren, und andererseits das ultimative Ziel, regionale Ungleichgewichte abzubauen. Dabei wird jedoch nicht festgelegt, wie und warum diese Finanzierungen in relevanten Sektoren und Regionen zur regionalen Entwicklung beitragen sollen. Der Fokus der internen und externen Argumentationslinie der Bank liegt damit auf den finanziellen Inputs und weniger auf den Ergebnissen. Die Bank legt nicht dar, wie sie als EU Bank ihre Ressourcen, ihre Erfahrungen und ihr Fachwissen für diesen Zweck mobilisieren will.

**Darüber hinausgehend, aber auch eng mit dem bisherigen verbunden, hat die Bank auch nicht den besonderen Mehrwert ihres**

**Beitrags zur Kohäsion formuliert.** Die Bank hat ihre Definition der Kohäsionsregionen an die der Europäischen Kommission angepasst, jedoch fehlt es ihr derzeit an einer Argumentationslinie, die erläutert, wie sie sich im breiteren politischen Kontext der EU und im internationalen Kontext – etwa in Bezug auf die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) und andere internationale Finanzierungsinstitutionen – positioniert und welchen Zusatznutzen sie erbringt.

**Ein klar formuliertes Orientierungspapier für Kohäsionsfinanzierungen würde es der EIB ermöglichen, den Investitionsbedarf und die Investitionshürden, die für Kohäsionsregionen typisch sind, zu ermitteln und Prioritäten festzulegen.** Es würde die Relevanz dieser Finanzierungen verdeutlichen und die diesbezügliche Rechenschaftslegung verbessern. Die EIB könnte so auch eine umfassendere Argumentationslinie für ihren komparativen Vorteil und ihre Komplementarität mit anderen Instrumenten auf internationaler und EU-Ebene entwickeln. Darüber hinaus würde die Bank durch die Festlegung strategischer Leitlinien signalisieren, wie wichtig ihr dieses Ziel intern und extern ist.

Empfehlung 1: Die EIB sollte in einem Orientierungspapier darlegen, wie ihre Kohäsionsfinanzierungen zur Entwicklung weniger entwickelter Regionen und zum Abbau regionaler Ungleichgewichte in der EU beitragen sollen. Im Rahmen des nächsten MFR werden zudem mehr Kompromisse zwischen den Zielen „Klimawende“ und „Kohäsion in der EU“ erwartet. Die EIB sollte daher die Wechselwirkung zwischen ihrem Kohäsionsziel und anderen Zielen, vor allem dem Klimaschutzziel, erläutern.

Die Bank soll die Finanzierung von Investitionen erleichtern, indem sie ihre Mittel mit den ESIF und anderen Finanzierungsinstrumenten der Union bündelt. In der 2018 durchgeführten Evaluierung der Strukturprogrammdarlehen – einem Produkt, das gezielt zur Bündelung von EIB-Darlehen mit ESIF-Mitteln entwickelt wurde – stellte IG/EV fest, dass die von der EIB

angewandte „Kumulierungsregel“<sup>1</sup> die Mitgliedstaaten oder Regionen zum Teil daran hindert, die verfügbaren ESIF-Mittel vollständig zu mobilisieren. IG/EV empfahl der Bank, die Vor- und Nachteile der Kumulierungsregel zu überprüfen. Die Umsetzung dieser Empfehlung wurde ausgesetzt, bis die neue MFR-Architektur beschlossen ist. Da die Verhandlungen über den MFR voranschreiten, scheint nun der Zeitpunkt günstig, dass die Bank diese Punkte erneut prüft.

Empfehlung 2 Die EIB sollte (erneut) prüfen, welche Vor- und Nachteile aus der Anwendung einer Kumulierungsregel bei Strukturprogrammdarlehen resultieren. Dabei sollte sie den Darlehensnehmer (Mitgliedstaat oder Region) und dessen wirtschaftliches, finanzielles, rechtliches und regulatorisches Umfeld berücksichtigen, damit Kohäsionsregionen den größten Nutzen aus einer Kombination von ESIF-Mitteln und EIB-Finanzierungen ziehen können.

### **Das Produktangebot der EIB eignet sich für die Förderung weniger entwickelter Regionen**

**Die Prozeduren und das Produktangebot der EIB wurden als geeignet erachtet, um Maßnahmen in den Zielregionen zu unterstützen.** Den Darlehensnehmern stand ein breites Spektrum von Finanzierungsoptionen offen, wodurch sie die Finanzierung auf ihre Bedürfnisse und sich ändernde Marktbedingungen abstimmen konnten. Die Evaluierung in ausgewählten Mitgliedstaaten ergab, dass die EIB vergleichbaren Kunden (öffentliche Einrichtungen auf Staatsebene oder auf untergeordneten Ebenen, Unternehmen, Finanzinstitute) in Kohäsionsregionen und außerhalb dieser Regionen ähnliche Konditionen anbot.

**Seit 2015 kann die Bank dank des EFSI mehr Mittel bereitstellen, um strukturelle Investitionslücken in Kohäsionsregionen zu schließen.** Als Reaktion auf den Investitionsrückgang nach der Finanzkrise von 2008 erlaubte der EFSI der Bank, ihre

<sup>1</sup> Seit 1994 wendet die EIB für Kohäsionsregionen eine Obergrenze von 90 Prozent der Investitionskosten eines Projektes für den Gesamtfinanzierungsbeitrag aus den ESIF und aus Mitteln der Bank an. Dadurch wollte die EIB erreichen, dass a) der Geschäftspartner ein

gewisses Maß an Verantwortungsbewusstsein für die Verwaltung und Umsetzung von Strukturprogrammdarlehen übernimmt und b) die Fiskalkapazität nationaler oder regionaler Darlehensnehmer gestärkt wird.

Risikotragfähigkeit zu erhöhen und dem Mangel an Finanzierungen in überwiegend aus Kohäsionsregionen bestehenden Ländern entgegenzusteuern. EFSI-Finanzierungen für Kohäsionsprojekte weisen im Vergleich zu herkömmlichen Kohäsionsfinanzierungen ein deutlich höheres Risiko auf. Insgesamt haben die Bemühungen der EIB, die durch den EFSI garantierten Finanzierungen in Kohäsionsregionen auszuweiten, zu einer (teilweisen) Verlagerung ihres Kohäsionsportfolios geführt, und zwar hin zu Operationen, von denen ein höherer Beitrag zum Zusatzlichkeitskriterium erwartet wird.

### **Im Berichtszeitraum hat die EIB ihre jährlichen Kohäsionsfinanzierungsziele überwiegend erreicht, wenn auch mit Schwierigkeiten und unter Einbeziehung von Nicht-EU-Ländern**

**Die Bank hat sich ein Ziel für das Finanzierungsvolumen gesetzt, wonach ein Teil ihrer Finanzierungen für Projekte in weniger entwickelten Regionen der EU bestimmt sind.** Dieser Anteil wird auf der Grundlage zuvor beobachteter Geschäftsmuster festgelegt. Während die jährlichen Finanzierungsvolumina der EIB im Evaluierungszeitraum (2007–2018) erwartungsgemäß zunahm, hat die Bank den Anteil ihrer Kohäsionsfinanzierungen schrittweise reduziert. Dies hat im Wesentlichen drei Gründe: 1) die Bank hatte nach der EU-Erweiterung Schwierigkeiten, den Anteil der Kohäsionsfinanzierungen am Gesamtfinanzierungsvolumen beizubehalten, 2) durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise verringerte sich die Pipeline der Projekte, die für Finanzierungen in Kohäsionsregionen in Betracht kamen, und 3) die EIB legte neue vorrangige Finanzierungsziele fest. Die beiden zuletzt genannten Gründe haben es der Bank auch in den letzten Jahren weiter erschwert, das Ziel zu erreichen: Die Unterzeichnungen für das Kohäsionsziel lagen 2015, 2016 und 2019 unter dem Ziel von 30 Prozent.

Diese schrittweise Reduzierung des Ziels für Kohäsionsfinanzierungen im Zeitraum 2005–2013 ist zudem im Zusammenhang mit dem Protokoll Nr. 28 über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu sehen, in dem die EU-Mitgliedstaaten „ihre Überzeugung bekräftigt[en], dass die EIB weiterhin den Großteil ihrer Mittel für die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts einsetzen sollte“. Während die Rechtsabteilung der EIB bestätigt

hat, dass das Protokoll Nr. 28 keine rechtsverbindlichen Verpflichtungen für die Bank schafft, erfüllt die EIB derzeit nicht die in diesem Dokument geäußerten Erwartungen der Mitgliedstaaten.

**Im Zuge der Evaluierung ließ sich keine explizite Begründung dafür finden, warum Operationen außerhalb der EU (in Beitrittskandidaten und EFTA-Ländern) auf den Kohäsions-KPI angerechnet werden.** Um eine Liste der Regionen zu erstellen, die für Kohäsionsfinanzierungen der EIB in Betracht kommen, beschloss die Bank, ihre Definition der Kohäsionsregionen weitgehend auf die der Europäischen Kommission abzustimmen. Dieser Ansatz stellt sicher, dass die von der EIB geförderten Kohäsionsregionen in Einklang mit Artikel 309 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) auch die wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen der Europäischen Union umfassen. Seit 2011 berücksichtigt der Kohäsions-KPI jedoch auch Finanzierungen in Beitrittskandidaten- und EFTA-Ländern. Auch wenn die Einbeziehung der Beitrittskandidaten nicht explizit begründet wird, könnte argumentiert werden, dass die Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung bereits jetzt den Weg für eine stärkere Kohäsion in der Zukunft – nach ihrem Beitritt – ebnet. Die Entscheidung der EIB, auch Operationen in EFTA-Ländern in den Kohäsions-KPI einzubeziehen, entbehrt jedoch jeglicher Grundlage.

**Empfehlung 3: Die Förderfähigkeit von Nicht-EU-Ländern im Rahmen des Kohäsionsziels sollte geklärt werden: Die EIB sollte angeben, ob Operationen in Beitrittskandidaten weiterhin im Kohäsions-KPI berücksichtigt werden sollten, und wenn ja, sollte sie dies wirtschaftlich und politisch begründen. Darüber hinaus sollten die EFTA-Länder von der Liste der förderfähigen Gebiete gestrichen werden, um unmissverständlich klar zu machen, dass die Kohäsionsfinanzierungen der EIB vorrangig für weniger entwickelte Volkswirtschaften in der EU bestimmt sind.**

### **Die Kohäsionsfinanzierungen der EIB dürften sich insgesamt positiv auf arme Regionen in der EU auswirken**

**Investitionen, die die EIB mit Kohäsionsfinanzierungen fördert, dürften sich positiv auf das BIP weniger entwickelter EU-Regionen auswirken und somit dazu**



**beitragen, regionale Ungleichgewichte abzubauen.** Die Evaluierung umfasste auch eine makroökonomische Modellierung. Nach deren Schätzungen erhöhen Projekte, die Kohäsionsfinanzierungen der EIB erhielten, das BIP der Kohäsionsregionen durchschnittlich um bis zu 1,3 Prozent. Investitionen, die die EIB mit ihren Kohäsionsfinanzierungen unterstützt, entfalten in Kohäsionsregionen insgesamt eine größere Wirkung als in anderen Regionen und helfen ihnen, ihren Rückstand gegenüber der restlichen EU aufzuholen. Ein Vergleich der erwarteten Effekte von EIB-finanzierten Investitionen ergab, dass die positive Wirkung von Investitionen mit EIB-Kohäsionsförderung auf Kohäsionsregionen größer ist als die Wirkung von EIB-geförderten Investitionen (Nicht-Kohäsion) auf Nicht-Kohäsionsregionen. Die ärmsten und wirtschaftlich stagnierenden Kohäsionsregionen<sup>2</sup> verzeichnen im Verhältnis höhere BIP-Zuwächse als andere Kohäsionsregionen, auch wenn die positive Wirkung auf das BIP in einigen dieser Regionen (etwa in einigen Regionen Bulgariens, Italiens und Spaniens) im Berichtszeitraum stets unterdurchschnittlich war. In mehreren dieser Regionen steht der BIP-Zuwachs in keinem Verhältnis zu den erhaltenen Finanzierungen.

**Die Kohäsionsfinanzierungen der EIB erreichen vermehrt schwächere Regionen, aber dieser allgemeine Trend verdeckt Ungleichheiten.** Die ärmsten Kohäsionsregionen der EU erhalten zunehmend Zugang zu Finanzierungen der EIB. Jedoch empfangen die ärmsten Regionen Rumäniens und Bulgariens pro Kopf der Bevölkerung und im Verhältnis zur Größe ihrer Volkswirtschaften die wenigsten EIB-Mittel. Die makroökonomische Analyse ergab auch, dass die von der EIB finanzierten Projekte in Bulgarien eine geringere wirtschaftliche Wirkung entfalten dürften (als beispielsweise in den ärmsten Regionen Polens und Ungarns).

**Die EIB ist derzeit nicht in der Lage, genau über ihre Kohäsionsfinanzierungen und deren Ergebnisse auf regionaler Ebene zu berichten**

**Während die EIB ihr Ziel für Kohäsionsfinanzierungen ausschließlich**

**geografisch definiert, ist sie nicht in der Lage, genau über ihre Finanzierungstätigkeit in einzelnen Regionen zu berichten.** Die Evaluierung ergab, dass die bei der Projektprüfung und Unterzeichnung erhobenen Daten nur sehr beschränkt für die Gesamtberichterstattung über den Kohäsions-KPI der EIB nutzbar waren. Erstens wurde festgestellt, dass unterzeichnete Kohäsionsfinanzierungen fälschlicherweise nicht-förderfähigen Ländern und/oder Regionen zugeordnet wurden. Diese Fehler waren zwar sehr klein, jedoch kein Zufall. Der Beitrag einer Operation zum Kohäsions-KPI basiert auf dem Anteil der Investitionen, die voraussichtlich in Kohäsionsregionen angesiedelt sind. Bei einer Operation in mehreren Ländern oder Regionen<sup>3</sup> wird – sobald der Kohäsionsanteil der geplanten Investitionen in Kohäsionsregionen geschätzt wurde – dieser Anteil den Beträgen für jedes Land/jede Region zugerechnet, ohne dass geprüft wird, ob das Land/die Region für Kohäsionsfinanzierungen in Betracht kommt. Zweitens sind die bei der Projektprüfung und Unterzeichnung vorgelegten Informationen zum Standort von Investitionen auf NUTS-2-Ebene weitgehend unvollständig. Bei Projektdarlehen (bei denen der Standort der Investitionen ex ante bekannt ist) wurden in 40 Prozent der Verträge keine Angaben zum regionalen Standort gemacht. Darüber hinaus ergab die Evaluierung, dass die EIB nicht über die notwendigen Daten und Systeme verfügt, um anzugeben, welcher Anteil ihrer Gesamtfinanzierungen tatsächlich in die einzelnen Regionen geflossen ist. Bei Projektabschluss wird der tatsächlich in jeder Region bereitgestellte Betrag weder systematisch in den einzelnen Projektabschlussberichten für Projekt- und Rahmendarlehen dokumentiert noch in irgendeinem Berichtsformat aggregiert. Selbst bei Darlehen, die durch Finanzintermediäre geleitet werden, und einer Vielzahl von Endbegünstigten zugute kommen („Multi Beneficiary Intermediated Loans“, „MBIL“), bei denen für jede Operation detaillierte Daten über die geografische Zusammensetzung des Portfolios der Endbegünstigten verfügbar sind, werden die Beträge nicht aggregiert oder für die Berichterstattung verwendet.

**Die EIB erfasst die Ergebnisse ihrer Kohäsionsfinanzierungen derzeit nicht**

<sup>2</sup> Hierzu gehören die ärmsten EU-Regionen (mit einem Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards (KKS) von weniger als 50 Prozent des EU-Durchschnitts im Jahr 2013) und wirtschaftlich stagnierenden EU-Regionen (weniger entwickelte Regionen und Übergangsregionen, die sich zwischen 2000 und

2013 nicht dem EU-Durchschnitt angenähert haben).

<sup>3</sup> Bei 30 Prozent aller Kohäsionsfinanzierungen, die zwischen 2007 und 2018 mit verfügbaren Daten auf NUTS-2-Ebene unterzeichnet wurden, handelte es sich um multiregionale Vorhaben.



**akkurat und berichtet auch nicht korrekt darüber.** Das einzige Kriterium für die Einbeziehung einer Operation in den Kohäsions-KPI und für die Schätzung ihres Beitrags zur regionalen Entwicklung ist der Anteil der Investitionen, die voraussichtlich in Kohäsionsregionen fließen. Dieser investitionsbasierte Ansatz stellt eine pragmatische und einfache Methode dar, um den Beitrag zu schätzen, den ein Projekt in bestimmten Sektoren und Produktbereichen zur Kohäsion leistet. Jedoch berücksichtigt dieser Ansatz nur finanzielle Inputs und keine Ergebnisse (Outputs und Outcomes) auf regionaler Ebene. Um die Berichterstattung über ihren Beitrag zur Kohäsion zu verbessern, sollte die Bank prüfen, inwieweit sie die in den Kohäsionsregionen erzielten Ergebnisse überwachen und darüber Bericht erstatten kann.

Empfehlung 4: Die Bank sollte ihre Berichtssysteme optimieren:

a. Erstens sollte sie in der Lage sein, präzise Angaben über die Gesamtbeträge zu machen, die a) unterzeichnet wurden und b) tatsächlich in die einzelnen Regionen geflossen sind.

b. Zweitens sollte die Bank eingehend prüfen, ob es möglich ist, die Projektergebnisse bei der Berichterstattung geographisch – auf NUTS-2-Ebene – aufzuschlüsseln.

**In den Projektprüfungsunterlagen der evaluierten Einzeloperationen wurde die regionale Dimension der Projekte nicht eingehend analysiert,** nur der Anteil der Investitionen in förderfähigen Kohäsionsregionen wurde quantifiziert. Die Prüfungsverfahren der EIB stellen sicher, dass als Kohäsionsprojekte eingestufte Vorhaben –

wie alle von der EIB finanzierten Projekte – mit ihren übergeordneten Finanzierungszielen und nationalen Prioritäten in Einklang stehen, von guter Qualität sind und von Geschäftspartnern mit hoher technischer Kompetenz durchgeführt werden. Bei Projekten, bei denen zum Zeitpunkt der Projektprüfung Informationen über den Standort der Investitionen vorlagen (bei Projektdarlehen sowie bei einigen Rahmendarlehen und MBIL), ergab die Evaluierung, dass die Prüfungsunterlagen für Kohäsionsprojekte nicht explizit auf das Ausmaß ihres Beitrags zur Regionalentwicklung eingingen. Die Ergebnisse, die sie insbesondere in bestimmten Regionen erzielen/beisteuern sollten, wurden nicht hinreichend dargelegt, auch nicht wie/warum sie zur Entwicklung der Regionen beitragen sollten. Eine gut formulierte Argumentationslinie ist für die Rechenschaftslegung, Kommunikation, Steuerung und den Erkenntnisgewinn von wesentlicher Bedeutung. Es beschreibt die zu erreichenden Ziele und verdeutlicht den bisher vernachlässigten Zusammenhang zwischen der Bereitstellung finanzieller Unterstützung und der erzielten Wirkung. In der internen Mitarbeiterumfrage der EIB stimmten nur 24 Prozent der Befragten zu oder voll zu, dass die EIB die Investitionslücken, die sie in den Kohäsionsregionen schließen kann, angemessen analysiert.

Empfehlung 5: Die Prüfungsunterlagen von Projekten, deren Standort im Voraus bekannt ist (was bei allen Projektdarlehen sowie einigen Rahmendarlehen und MBIL der Fall ist) sollten eine gut formulierte Argumentationslinie enthalten, die erläutert, wie das Projekt in den betreffenden Kohäsionsregionen Marktversagen beheben oder suboptimale Investitionsbedingungen verbessern und Ergebnisse erzielen wird, die zur regionalen Entwicklung beitragen.

## STELLUNGNAHME DES MANAGEMENTS

Die Bereitstellung von Kohäsionsfinanzierungen ist in der Satzung der EIB fest verankert. Laut Artikel 309 des Vertrags von Lissabon soll die Bank die Finanzierung von Vorhaben erleichtern, die die Entwicklung schwächerer EU-Regionen fördern.

Das Direktorium begrüßt daher die positiven Schlussfolgerungen aus der Evaluierung der Kohäsionsfinanzierungen der EIB (2007–2018). Das Produktspektrum der EIB für die weniger entwickelten Regionen wurde für zweckmäßig befunden und trägt dazu bei, dass in diesen Regionen insgesamt positive Ergebnisse erzielt und Ungleichgewichte in der EU abgebaut werden können. Das Direktorium begrüßt außerdem die konkreten Ergebnisse und positiven Schlussfolgerungen hinsichtlich der Relevanz, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit der EIB-Finanzierungen in den vorrangig geförderten Kohäsionsregionen.

Um die Wirkung der EIB-Finanzierungen in den vorrangig geförderten Kohäsionsregionen weiter zu erhöhen, stimmt das Direktorium den im Evaluierungsbericht geäußerten Empfehlungen zu. Die Bank wird ein internes Orientierungspapier ausarbeiten und eine besser formulierte Argumentationslinie entwickeln, um die Aktivitäten der EIB in den Kohäsionsregionen zu unterstützen. Darüber hinaus wird geprüft, ob die Berichtssysteme optimiert und KPI klarer definiert werden können. Das Direktorium hat sich bereits verpflichtet, die Vorlage eines Vorschlages zur Überprüfung der Anwendung der Kumulierungsregel an den Verwaltungsrat in Betracht zu ziehen. Dies dürfte dazu beitragen, die Komplementarität und Wirkung der EIB-Finanzierungen zur Unterstützung der EU-Kohäsionspolitik im nächsten MFR weiter zu verbessern.

Das Direktorium dankt der Abteilung Evaluierung der Operationen für die qualitativ hochwertige Evaluierung. Sie beruht auf einer umfassenden Erfassung von Daten vor Ort zu einzelnen Operationen und Ländern, einer eingehenden Analyse interner Daten und Portfolios, makroökonomischen Modellen und ausführlichen Gesprächen mit den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Abteilungen der EIB.

**Empfehlung 1** Die EIB sollte in einem Orientierungspapier darlegen, wie ihre Kohäsionsfinanzierungen zur Entwicklung weniger entwickelter Regionen und zum Abbau regionaler Ungleichgewichte in der EU beitragen sollen. Im Rahmen des nächsten MFR werden zudem mehr Kompromisse zwischen den Zielen „Klimawende“ und „Kohäsion in der EU“ erwartet. Die EIB sollte daher die Wechselwirkung zwischen ihrem Kohäsionsziel und anderen Zielen, vor allem dem Klimaschutzziel, erläutern.

Begründung: Ein strategisches Orientierungspapier für die Kohäsionsfinanzierungen würde erläutern, in welchen Bereichen die EIB in den Kohäsionsregionen einen zusätzlichen Nutzen bewirken kann. Es würde das operative Umfeld der EIB und den Rahmen der EU-Kohäsionspolitik berücksichtigen und den komparativen Vorteil der EIB sowie die Komplementarität ihrer Finanzierungen mit anderen europäischen und internationalen Instrumenten umfassend definieren. Das Papier würde den Investitionsbedarf und die Investitionshürden, die für Kohäsionsregionen typisch sind, ermitteln und Prioritäten festlegen, um die Relevanz und Rechenschaftslegung der EIB zu verbessern. Die Bank würde darin genau darlegen, wie sie ihre eigenen Finanzierungen mit Mitteln Dritter (z. B. ESIF-Mitteln, dezentralisierten Finanzierungsinstrumenten, Mandaten, Beratungsaktivitäten) zu kombinieren beabsichtigt, um ihr Kohäsionsziel zu erreichen. Zudem würde die Bank der EU mit einem solchen Orientierungspapier signalisieren, wie wichtig ihr dieses Ziel intern und extern ist. Es wird erwartet, dass unter dem kommenden MFR auch mehr Kompromisse zwischen den Zielen Klimawende und Kohäsion gemacht werden müssen. Einerseits wird dem Klima sowohl von der EIB (die sich verpflichtet, alle Finanzierungen an den Grundsätzen und Zielen des Pariser Abkommens auszurichten) als auch von den ESIF (strengere Kofinanzierungsregeln für Klima- und Umweltinvestitionen) eine höhere Priorität eingeräumt. Andererseits wird es weiterhin notwendig sein, suboptimale Investitionen in die Basisinfrastruktur in den Kohäsionsregionen anzugehen. In diesem Kontext bietet der Mechanismus für einen gerechten Übergang („Just Transition Mechanism“) der EIB eine gute Gelegenheit, potenziell betroffenen Regionen dabei zu helfen, die sozioökonomischen Folgen der Klimawende abzufedern.

#### **Stellungnahme des Managements** Einverstanden

Das Direktorium stimmt zu, dass interne Leitlinien in Form eines Orientierungspapiers zu den Kohäsionsmaßnahmen der EIB, einschließlich Beratung, nützlich sein werden. Das gilt auch für die Diskussion über die Wechselwirkung mit dem Klimaschutzziel. Ein solches Papier wird den neuen MFR und die Fortschritte der EIB-Gruppe bei ihrem Fahrplan für die Klimabank berücksichtigen. Zu diesem Zweck wird mit den zuständigen Dienststellen eine Taskforce eingerichtet. Das Direktorium geht davon aus, dass dem Verwaltungsrat im Sommer 2021 ein entsprechendes Papier vorgelegt wird.

**Empfehlung 2** Die EIB sollte (erneut) prüfen, welche Vor- und Nachteile aus der Anwendung einer Kumulierungsregel bei Strukturprogrammdarlehen resultieren. Dabei sollte sie den Darlehensnehmer (Mitgliedstaat oder Region) und dessen wirtschaftliches, finanzielles, rechtliches und regulatorisches Umfeld berücksichtigen, damit Kohäsionsregionen den größten Nutzen aus einer Kombination von ESIF-Mitteln und EIB-Finanzierungen ziehen können.

Begründung: Diese Empfehlung wurde von IG/EV im Jahr 2018 geäußert, ihre Umsetzung wurde jedoch ausgesetzt, bis die neue MFR-Architektur beschlossen ist. Da die Verhandlungen über den kommenden MFR voranschreiten, ist der Zeitpunkt für die Bank günstig, die Zweckmäßigkeit der Kumulierungsregel zu überprüfen.

#### **Stellungnahme des Managements** Einverstanden

Das Direktorium ist der Ansicht, dass eine solche Überprüfung angemessen ist.

Diese Empfehlung wird von einer Arbeitsgruppe im Knowledge Lab zum Thema Kohäsion umgesetzt, die die Vor- und Nachteile prüft und dem Direktorium eine Note mit Schlussfolgerungen und einem Beschlussvorschlag für den Verwaltungsrat vorlegen wird, damit dieses Thema in der Verwaltungsratssitzung im Dezember 2020 erörtert werden kann.

**Empfehlung 3** Die Förderfähigkeit von Nicht-EU-Ländern im Rahmen des Kohäsionsziels sollte geklärt werden: Die EIB sollte angeben, ob Operationen in Beitrittskandidaten weiterhin im Kohäsions-KPI berücksichtigt werden sollten, und wenn ja, sollte sie dies wirtschaftlich und politisch begründen. Darüber hinaus sollten die EFTA-Länder von der Liste der förderfähigen Gebiete gestrichen werden, um unmissverständlich klar zu machen, dass die Kohäsionsfinanzierungen der EIB vorrangig für weniger entwickelte Volkswirtschaften in der EU bestimmt sind.

Begründung: Auch wenn die Einbeziehung der Beitrittskandidaten nicht explizit begründet wird, könnte argumentiert werden, dass die Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung bereits jetzt den Weg für eine stärkere Kohäsion in der Zukunft – nach ihrem Beitritt – ebnet. Die Entscheidung der EIB, auch Operationen in EFTA-Ländern in den Kohäsions-KPI einzubeziehen, entbehrt jedoch jeglicher Grundlage.

#### **Stellungnahme des Managements** Einverstanden

Das Direktorium stimmt zu, dass diese Klarstellung notwendig ist. Das Direktorium wird bis Ende 2020 entscheiden, ob Operationen außerhalb der EU zum Kohäsions-KPI zählen, sodass dieses Thema im Dezember 2020 vom Verwaltungsrat erörtert und der endgültige Beschluss im Operativen Plan entsprechend umgesetzt werden kann.

Empfehlung 4 Die Bank sollte ihre Berichtssysteme optimieren: Erstens sollte sie in der Lage sein, präzise Angaben zu den Gesamtbeträgen zu machen, die (i) unterzeichnet wurden und (ii) tatsächlich in die einzelnen Regionen geflossen sind. Grundlage hierfür bilden die Finanzierungsdaten der EIB zum Zeitpunkt der Prüfung/Unterzeichnung und die Gesamtprojektkosten bei Abschluss des Projekts. Zweitens sollte die Bank eingehend prüfen, ob es möglich ist, die Projektergebnisse bei der Berichterstattung geographisch – auf NUTS-2-Ebene – aufzuschlüsseln.

Begründung: Bei einigen Finanzierungsprodukten (z. B. Projektdarlehen) liegen Informationen über den Standort der von der EIB geförderten Investitionen sowohl zum Zeitpunkt der Projektprüfung als auch bei Projektabschluss vor. Im Stadium der Projektprüfung müssen die Berichtssysteme optimiert werden, um sicherzustellen, dass diese Informationen (sobald verfügbar) systematisch erfasst und auf Konsistenz geprüft werden (so sollte es etwa nicht möglich sein, Kohäsionsfinanzierungen der EIB mit nicht förderfähigen Ländern/Regionen zu verknüpfen). Bei Projektabschluss muss sichergestellt werden, dass diese Informationen in den einzelnen Projektabschlussberichten erfasst, aus den abschließenden MBIL-Zuteilungsberichten extrahiert und in den Berichtssystemen der EIB aggregiert werden. Die Berichterstattung der EIB über ihre Kohäsionsfinanzierungen konzentriert sich derzeit auf die bereitgestellten Mittel (unterzeichnete Beträge). Die Bank könnte zusätzlich untersuchen, wie sie über die Ergebnisse einzelner Projekte auf der Ebene der NUTS-2-Regionen berichten könnte.

#### **Stellungnahme des Managements** Einverstanden

Das Direktorium stimmt zu, dass die EIB über solide Berichtssysteme verfügen sollte. Wie von EV empfohlen werden die zuständigen Abteilungen dem Direktorium (Zeitpunkt wird noch bestätigt) Folgendes vorlegen:

- ein Papier mit Maßnahmen, die die Berichtssysteme für unterzeichnete und auf regionaler Ebene bereitgestellte Beträge optimieren;
- eine Beurteilung, ob es machbar ist, die Ergebnisse bei der Berichterstattung geografisch (auf NUTS-2-Ebene) aufzuschlüsseln und Vorschläge für diesbezügliche Maßnahmen;
- einen Plan zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen, der gegebenenfalls mit der IT-Abteilung abzustimmen ist.

Empfehlung 5 Die Prüfungsunterlagen von Projekten, deren Standort im Voraus bekannt ist (was bei allen Projektdarlehen sowie einigen Rahmendarlehen und MBIL der Fall ist) sollten eine gut formulierte Argumentationslinie enthalten, die erläutert, wie das Projekt in den betreffenden Kohäsionsregionen Marktversagen beheben oder suboptimale Investitionsbedingungen verbessern und Ergebnisse erzielen wird, die zur regionalen Entwicklung beitragen.

Begründung: Eine gut formulierte Argumentationslinie ist für die Rechenschaftslegung, Kommunikation, Steuerung und den Erkenntnisgewinn von wesentlicher Bedeutung. Es beschreibt die Ziele und Probleme, die auf verschiedenen Ebenen (makro-, meso- und mikroökonomischer Ebene) erreicht bzw. gelöst werden müssen, und verdeutlicht den bisher vernachlässigten Zusammenhang zwischen der Bereitstellung von Finanzierungen und ihrer Wirkung.

#### **Stellungnahme des Managements** Einverstanden

Das Direktorium stimmt zu, dass eine solche Argumentationslinie die Art und Weise, wie Kohäsionsprojekte dargestellt und kommuniziert werden, gut ergänzen wird. Die Argumentationslinie, die sich auf die zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Informationen stützt, wird dem Verwaltungsrat ab 2021 vorgelegt.

## Die Abteilung Evaluierung

Die Abteilung Evaluierung führt unabhängige Evaluierungen von Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank-Gruppe durch. Sie bewertet die Relevanz und operative Leistungsfähigkeit dieser Aktivitäten in Bezug auf ihre Ziele und das sich wandelnde operative Umfeld. Die Abteilung Evaluierung hilft der EIB-Gruppe auch Lehren aus bisherigen Erfahrungen zu ziehen, um Verbesserungsmöglichkeiten in ihrer Arbeit aufzuzeigen, und trägt so zu einer Kultur des kontinuierlichen Lernens und der evidenzbasierten Entscheidungsfindung bei.

Die Berichte sind auf der Website der EIB abrufbar:

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







**EVALUIERUNG DER OPERATIONEN**

# Evaluierung der Kohäsionsfinanzierungen der EIB (2007–2018)

## Thematischer Evaluierungsbericht

Oktober 2020

Zusammenfassung



**Europäische  
Investitionsbank**

*Die Bank der EU*



**OPERATIONS  
EVALUATION**

Europäische Investitionsbank  
98-100, boulevard Konrad Adenauer  
L-2950 Luxembourg  
+352 4379-22000  
[www.eib.org](http://www.eib.org) – [info@eib.org](mailto:info@eib.org)

Evaluierung der Operationen  
[EValuation@eib.org](mailto:Evaluation@eib.org)  
[www.eib.org/evaluation](http://www.eib.org/evaluation)