



EVALUIERUNG DES EUROPÄISCHEN FONDS FÜR STRATEGISCHE INVESTITIONEN

Juni 2021



Europäische
Investitionsbank

Die Bank der EU

EVALUIERUNG DES EUROPÄISCHEN FONDS FÜR STRATEGISCHE INVESTITIONEN

Juni 2021



Evaluierung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (2021) – Themenbericht

© Europäische Investitionsbank, 2022.

98-100, boulevard Konrad Adenauer – L-2950 Luxembourg

+352 4379-1

info@eib.org

www.eib.org

twitter.com/eib

facebook.com/europeaninvestmentbank

youtube.com/eibtheebank

Publikation der Evaluierungsfunktion der EIB-Gruppe (IG/EV)

Die Evaluierung wurde von der Evaluierungsfunktion der EIB-Gruppe (IG/EV) unter Aufsicht der Abteilungsleiterin Sabine Bernabè durchgeführt. Zum Team unter der Leitung von Jochen von Kameke (Evaluation Expert) gehörten Daniela Stoicescu (Senior Evaluator), Adrian Costandache und Iouri Marounov (Evaluatoren) und Aya Bey (Trainee). Eleftheria Zarkadoula (Senior Assistant) leistete ebenfalls wertvolle Unterstützung.

Die in diesem Bericht enthaltenen Ansichten und Einschätzungen sind die der Evaluierungsfunktion der EIB-Gruppe 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.

Die EIB wird keine Informationen an Dritte weitergeben, wenn sie dabei gegen diese Verpflichtung verstoßen könnte. Sie übernimmt weder eine Verpflichtung, weitergehende Auskünfte zu erteilen, noch holt sie eine Zustimmung der relevanten Quellen ein.

Fotos: ©EIB, ©Shutterstock. Alle Rechte vorbehalten.

Die Genehmigung zur Vervielfältigung oder Verwendung dieser Fotos ist direkt beim Rechteinhaber einzuholen.

Fragen zu Rechten und Lizenzen sind zu richten an: publications@bei.org.

Weitere Informationen über die EIB und ihre Tätigkeit finden Sie auf unserer Website www.eib.org.

Sie können sich auch an unseren InfoDesk wenden: info@eib.org.

Veröffentlicht von der Europäischen Investitionsbank.

Gedruckt auf FSC®-Papier.

INHALT

7	ABKÜRZUNGEN, AKRONYME UND SCHLÜSSELBEGRIFFE
11	1. ZUSAMMENFASSUNG
15	2. STELLUNGNAHME DES MANAGEMENTS
21	3. EINLEITUNG
21	3.1 ZIELGRUPPE
21	3.2 STRUKTUR
21	3.3 UMFANG
22	3.4 EVALUIERUNGSFRAGEN
25	4. HINTERGRUND
25	4.1 EIN MITWACHSENDES MANDAT
27	4.2 DER EFSI HAT BIS ENDE 2020 INVESTITIONEN VON 500 MILLIARDEN EURO MOBILISIERT UND DAMIT SEIN ZIEL ERREICHT
28	4.3 DIE GEOGRAFISCHE VERTEILUNG DER OPERATIONEN WEICHT LEICHT VON DER STRATEGISCHEN AUSRICHTUNG DES EFSI AB
29	4.4 DIE SEKTORALE VERTEILUNG DER EFSI-OPERATIONEN ENTSPRICHT SEINER STRATEGISCHEN AUSRICHTUNG
31	5. ERGEBNISÜBERBLICK
31	5.1 RELEVANZ
37	5.2 ZUSÄTZLICHKEIT
46	5.3 MOBILISIERUNG VON PRIVATEM KAPITAL
49	5.4 DAS KLIMAZIEL
56	5.5 ZUSAMMENARBEIT MIT NATIONALEN FÖRDERBANKEN UND -INSTITUTEN
64	5.6 TRANSPARENZ
69	6. FAZIT UND ERKENNTNISSE
69	6.1 FAZIT
70	6.2 ERKENNTNISSE

ABBILDUNGEN

- 26 ABBILDUNG 1: EFSI – FINANZIELLE STRUKTUR**
- 27 ABBILDUNG 2: MOBILISIERTE INVESTITIONEN (BASIEREND AUF GENEHMIGTEN OPERATIONEN) UNTER DEM IUI-FENSTER UND DEM KMU-FENSTER, 2015–2020**
- 27 ABBILDUNG 3: UNTER DEM EFSI MOBILISIERTE INVESTITIONEN (BASIEREND AUF UNTERZEICHNETEN OPERATIONEN) PER 31. DEZEMBER 2020**
- 28 ABBILDUNG 4: ANTEIL DES UNTER DEM EFSI (IUI-FENSTER) UNTERZEICHNETEN GESAMTVOLUMENS NACH MITGLIEDSTAATEN**
- 29 ABBILDUNG 5: VERTEILUNG DES UNTER DEM EFSI (IUI-FENSTER) UNTERZEICHNETEN VOLUMENS NACH ZIELEN GEMÄSS ARTIKEL 9 DER EFSI-VERORDNUNG PER 31. DEZEMBER 2020**
- 29 ABBILDUNG 6: EFSI-INVESTITIONEN, DIE DURCH UNTERZEICHNETE OPERATIONEN UNTER DEM IUI-FENSTER UND DEM KMU-FENSTER FÜR JEDES KLASSIFIZIERTE ZIEL BIS ZUM 31. DEZEMBER 2020 MOBILISIERT WURDEN**
- 32 ABBILDUNG 7: BRUTTOANLAGEINVESTITIONEN IN DER EU-28 IN % DES BIP DER EU-28, 2015–2021**
- 33 ABBILDUNG 8: ABWEICHUNG DES VERHÄLTNISSSES INVESTITIONEN/BIP VOM HISTORISCHEN VERGLEICHSWERT (IN PROZENTPUNKTEN)**
- 33 ABBILDUNG 9: IM JAHR 2019 UNTERZEICHNETE EFSI-OPERATIONEN ALS PROZENTSATZ DES NATIONALEN BIP 2019**
- 35 ABBILDUNG 10: ÄNDERUNGEN DER VERGABESTANDARDS FÜR KREDITE UND KREDITLINIEN AN UNTERNEHMEN UND EINFLUSSFAKTOREN**
- 37 ABBILDUNG 11: DAUER DER GENEHMIGUNGS- UND UNTERZEICHNUNGSVERFAHREN FÜR PRODUKTE DES IUI-FENSTERS UND DES KMU-FENSTERS (IN MONATEN)**
- 40 ABBILDUNG 12: FRAGE AN PROJEKTTRÄGER DES IUI-FENSTERS**
- 40 ABBILDUNG 13: FRAGE AN FINANZINTERMEDIÄRE DES IUI- UND DES KMU-FENSTERS**
- 41 ABBILDUNG 14: WAS MACHTE DIE EIB-FINANZIERUNG FÜR SIE ALS PROJEKTTRÄGER INTERESSANT?**
- 42 ABBILDUNG 15: WELCHE ASPEKTE HABEN DAS ANGEBOT DER EIB/DES EIF FÜR SIE ATTRAKTIV GEMACHT?**
- 43 ABBILDUNG 16: UNTERZEICHNETES VOLUMEN UND SONDERAKTIVITÄTEN DER EIB, 2015–2019**
- 45 ABBILDUNG 17: ANTEIL DER EFSI-FINANZIERUNGEN: EU-13 UND EU-15 (IN PROZENT DES UNTERZEICHNETEN GESAMTVOLUMENS)**
- 46 ABBILDUNG 18: MOBILISIERTES INVESTITIONSVOLUMEN**
- 47 ABBILDUNG 19: WAHRNEHMUNG DURCH DIE PROJEKTTRÄGER DES IUI-FENSTERS**
- 48 ABBILDUNG 20: WAHRNEHMUNG DURCH DIE FINANZINTERMEDIÄRE DES IUI- UND DES KMU-FENSTERS**

- 50 ABBILDUNG 21: KLIMAFINANZIERUNGEN IM IUI-PORTFOLIO (OHNE KMU UND MIDCAP-UNTERNEHMEN)**
- 51 ABBILDUNG 22: REGIONALE VERTEILUNG DER UNTERZEICHNETEN BETRÄGE FÜR EFSI-KLIMAFINANZIERUNGEN**
- 52 ABBILDUNG 23: ANTEIL DER SONDERAKTIVITÄTEN UND STANDARDAKTIVITÄTEN FÜR OPERATIONEN MIT UND OHNE KLIMABEZUG IM IUI-PORTFOLIO**
- 53 ABBILDUNG 24: EX ANTE GESCHÄTZTER FINANZIELLER UND TECHNISCHER BEITRAG DER EIB ZU DEN EFSI-OPERATIONEN, AUFGESCHLÜSSELT NACH OPERATIONEN MIT UND OHNE KLIMABEZUG**
- 54 ABBILDUNG 25: WAHRNEHMUNG DER ZUSÄTZLICHKEIT DURCH DIE PROJEKTTRÄGER BEI NACH 2018 UNTERZEICHNETEN OPERATIONEN**
- 57 ABBILDUNG 26: ZAHL DER EFSI-OPERATIONEN 2015–2020**
- 58 ABBILDUNG 27: ANZAHL DER UNTER DEM IUI-FENSTER MIT NATIONALEN FÖRDERBANKEN UND -INSTITUTEN DURCHGEFÜHRTE PROJEKTE**
- 59 ABBILDUNG 28: ANZAHL DER UNTER DEM KMU-FENSTER MIT NATIONALEN FÖRDERBANKEN UND -INSTITUTEN DURCHGEFÜHRTE OPERATIONEN**
- 61 ABBILDUNG 29: DAUER DES AUFBAUS VON INVESTITIONSPLATTFORMEN IN MONATEN**
- 62 ABBILDUNG 30: AUSZAHLUNGEN ÜBER DIE FINANZIERTEN INVESTITIONSPLATTFORMEN IN PROZENT**
- 63 ABBILDUNG 31: EFSI-IUI-FINANZIERUNG MIT/ OHNE NATIONALE FÖRDERBANKEN UND -INSTITUTE 2015–2020**
- 67 ABBILDUNG 32: FEEDBACK VON KUNDEN ZUR VERÖFFENTLICHUNG DER BEWERTUNGSMATRIX BEI GENEHMIGUNG (IN % ALLER ANTWORTEN)**
- 68 ABBILDUNG 33: BITTEN EXTERNER STAKEHOLDER UM DOKUMENTE UND ANFRAGEN ZU ALLEN OPERATIONEN DER EIB**

TABELLEN

- 32 TABELLE 1: ENTWICKLUNG VON BIP UND INVESTITIONEN IN DER EU: IST-ZAHLEN UND PROGNOSEN**
- 34 TABELLE 2: INVESTITIONSLÜCKEN NACH SEKTOREN IN DER EU-28**
- 65 TABELLE 3: VERÄNDERUNG DER THEMEN IN DEN BERICHTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**
- 66 TABELLE 4: VERÄNDERUNG BEI THEMEN IN DEN BERICHTEN VON ORGANISATIONEN DER ZIVILGESELLSCHAFT**

ABKÜRZUNGEN, AKRONYME UND SCHLÜSSELBEGRIFFE

3PA	3-Säulen-Bewertungssystem der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Beurteilung der zu finanzierenden Projekte. Die drei Säulen sind: (i) Beitrag zu den EU-Zielen, (ii) Qualität und Tragfähigkeit des Projekts und (iii) technischer und finanzieller Beitrag der EIB. Jede Säule umfasst Indikatoren und Unterindikatoren. 2020 wurde das 3-Säulen-Bewertungssystem durch den Rahmen zur Messung von Zusätzlichkeit und Wirkung (AIM) abgelöst.
BAI	Bruttoanlageinvestitionen
Basel-III-Standards	Standards, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht entwickelt wurden, um die Regulierung, die Aufsicht und das Risikomanagement von Banken zu stärken.
Bewertungsmatrix	Von der EIB erstellte Unterlage mit wesentlichen Informationen und Indikatoren zu EFSI-Projekten, auf die in Artikel 7 Absatz 14 der EFSI-Verordnung und in der Delegierten Verordnung (EU) 2015/1558 der Kommission in Einklang mit Artikel 23 Absatz 1-3 der EFSI-Verordnung verwiesen wird.
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Brexit	Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und aus der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, EURATOM) am 31. Januar 2020 um Mitternacht MEZ.
COSME	Vom EIF unter dem EFSI verwaltetes Garantieprogramm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und KMU.
Covid-19	Durch das Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelöste Infektionskrankheit.
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EFSI-Berichte	Operative Berichte zu den zentralen Leistungs- und Monitoring-Indikatoren des EFSI, die die Europäische Kommission und die EIB vereinbarten. Die EIB erstellte diese Berichte zweimal jährlich zur Vorlage bei der Kommission und dem Europäischen Parlament.
EFSI-Investitionsausschuss	Der EFSI-Investitionsausschuss war dafür zuständig, unter Beachtung der Investitionsgrundsätze des EFSI und der Anforderungen der EU-Verordnung Nr. 2017/2396 die Verwendung der EU-Garantie für Finanzierungen der EIB zu genehmigen, mit denen strategische Investitionen unter dem Fenster „Infrastruktur und Innovation“ (IuI) in der Europäischen Union gefördert wurden. Der EFSI-Investitionsausschuss setzte sich aus dem geschäftsführenden Direktor und acht unabhängigen Sachverständigen zusammen, die vom EFSI-Lenkungsrat im Anschluss an ein offenes, transparentes Auswahlverfahren ernannt wurden. Sachverständige wurden für eine Amtszeit von bis zu drei Jahren ernannt, die bis zu einer Höchstdauer von sechs Jahren verlängert werden konnte.
EFSI-Lenkungsrat	Der EFSI-Lenkungsrat steuerte die Umsetzung des EFSI und sorgte dafür, dass die EU-Garantie ordnungsgemäß eingesetzt wird. Unter EU-Verordnung 2017/2396 legte er die strategische Ausrichtung des EFSI fest. Dazu gehörten das Risikoprofil, die operativen Strategien und Verfahren, die für die Arbeit des EFSI erforderlich sind, sowie die Regeln für Geschäfte mit Investitionsplattformen und nationalen Förderbanken oder -instituten. Der EFSI-Lenkungsrat zählte fünf Mitglieder: Drei Mitglieder wurden von der Europäischen Kommission ernannt, ein Mitglied von der EIB und ein Sachverständiger als Mitglied ohne Stimmrecht vom Europäischen Parlament.

EFSI-Portfolio	Portfolio aus Operationen der EIB-Gruppe, die für eine EU-Garantie unter dem EFSI infrage kamen.
EFSI-Vereinbarung	Vereinbarung vom 22. Juli 2015 über die Verwaltung des EFSI und die Einräumung der EU-Garantie, zuletzt geändert im April 2020 (sechste Änderung).
EFSI-Verordnung	Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 — der Europäischen Fonds für strategische Investitionen (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1). Durch die EFSI-Verordnung wurde der EFSI eingerichtet und die EIB-Gruppe mit seiner Verwaltung betraut. In der EFSI-Verordnung ist auch eine EU-Haushaltsgarantie für die EIB vorgesehen, um Investitionsvorhaben in der Europäischen Union – einschließlich grenzüberschreitender Projekte – zu finanzieren. Sie wurde durch die Verordnung (EU) 2017/2396 geändert.
EIB	Europäische Investitionsbank
EIB-Gruppe	Europäische Investitionsbank-Gruppe mit EIB und EIF, auch „die Gruppe“
EIF	Europäischer Investitionsfonds
Eigenkapitalplattform EIF-NPI	Initiative des EIF aus dem Jahr 2016, um den Austausch von Wissen und Best Practices zwischen dem EIF und nationalen Förderinstituten und -banken aus allen EU-Mitgliedstaaten zu erleichtern. Die Plattform soll den Kreditzugang für KMU und Midcap-Unternehmen verbessern, die Defragmentierung der Eigenkapitalmärkte unterstützen und EU-, nationale und private Finanzierungsquellen ergänzen.
ERR	Volkswirtschaftliche Rentabilität (<i>economic rate of return</i>)
Erstverlustabsicherung	Beim IuI-Fremdkapitalportfolio die Erstverlusttranche, die von der EU-Garantie abgedeckt wird; beim IuI-Eigenkapitalportfolio – NFB die Summe aus der Erstverlusttranche, die durch die EU-Garantie abgedeckt wird, und der Erstverlusttranche, die von der EIB auf Pari-Passu-Basis übernommen wird.
EU	Europäische Union
EU-13	Die 13 Länder, die der Europäischen Union seit 2004 beigetreten sind: Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.
EU-15	Die 15 Länder, die der Europäischen Union vor 2004 beigetreten sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich.
Europäische Plattform für Investitionsberatung	Auch Plattform für Investitionsberatung, Beratungsplattform oder „die Plattform“.
EZB	Europäische Zentralbank
FEI	Forschung, Entwicklung und Innovation
FIRR	Finanzielle Rentabilität (<i>financial internal rate of return</i>).
GD ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission

Geänderte EFSI-Verordnung	Verordnung (EU) 2017/2396 zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal.
Geschäftsführender Direktor des EFSI	Der geschäftsführende Direktor des EFSI war für die laufende Verwaltung des EFSI zuständig und bereitete die Sitzungen des Investitionsausschusses vor, bei denen er als stimmberechtigtes Mitglied auch den Vorsitz führte. Dem geschäftsführenden Direktor des EFSI oblag es außerdem, zusammen mit dem EFSI-Lenkungsrat in Abstimmung mit dem EFSI-Investitionsausschuss neue Produkte zu genehmigen, bevor der Europäische Investitionsfonds sie umsetzen konnte. Der Präsident der EIB ernannte den geschäftsführenden Direktor des EFSI auf Vorschlag des Lenkungsrats und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments in einem offenen, transparenten Verfahren.
IG/EV	Evaluierungsfunktion der EIB-Gruppe.
InnovFin	EU-Mittel für Innovationen, ein Garantieprogramm des EIF unter dem EFSI
Investitionsphase	Der Zeitraum von Mitte 2015 bis Mitte 2018, in dem der EFSI laut EFSI-Verordnung 2015/1017 sein Ziel erreichen sollte, Investitionen von 315 Milliarden Euro zu mobilisieren. Die Investitionsphase wurde durch die EFSI-Verordnung 2017/2396 bis Ende 2020 (Genehmigungen) bzw. Ende 2022 (Unterzeichnungen) verlängert; mit dem neuen Ziel, 500 Milliarden Euro an Investitionen zu mobilisieren.
Investitionsplattformen	Zweckgesellschaften, verwaltete Konten, vertragliche Kofinanzierungsmechanismen oder Risikoteilungsvereinbarungen oder andere Vereinbarungen, über die Einrichtungen einen finanziellen Beitrag zur Finanzierung einer Reihe von Investitionsvorhaben leiten. Gemäß der geänderten EFSI-Verordnung können Investitionsplattformen Folgendes umfassen: (a) nationale oder subnationale Plattformen, in denen verschiedene Investitionsvorhaben im Hoheitsgebiet eines bestimmten Mitgliedstaats zusammengefasst sind, (b) grenzüberschreitende, mehrere Länder einbeziehende, regionale oder makroregionale Plattformen, in denen Partner aus verschiedenen Mitgliedstaaten, Regionen oder Drittländern gruppiert sind, die an Vorhaben in einem bestimmten geografischen Gebiet interessiert sind, (c) thematische Plattformen, die Investitionsvorhaben in einem bestimmten Sektor zusammenfassen.
Iul-Fenster	Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ des EFSI, das von der EIB umgesetzt wird.
Klimaschutz	Mithilfe ihrer international akzeptierten Methodik ermittelt die EIB Projektkomponenten, die zum Klimaschutz beitragen, und deren Anteil an den Gesamtprojektkosten.
KMU	Die EFSI-Verordnung definiert kleine und mittlere Unternehmen (KMU) als Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten.
KMU-Fenster	Vom EIF umgesetztes Finanzierungsfenster „Kleine und mittlere Unternehmen“ des EFSI.
Marktversagen	Situation, in der die Märkte nicht die sozial optimale Leistung erreichen, weil sie soziale Kosten oder den sozialen Nutzen nicht über das Preissystem internalisieren können. Die häufigsten Fälle von Marktversagen betreffen öffentliche Güter, Fragen der Marktmacht, externe Faktoren, Informationsasymmetrien und mangelnde Koordination.
Midcap-Unternehmen	Die EFSI-Verordnung definiert Midcap-Unternehmen (Midcaps) als Unternehmen mit höchstens 3 000 Beschäftigten und kleine Midcap-Unternehmen (kleine Midcaps) als Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten.
Mobilisierte Investitionen	Gesamtvolumen der Finanzierungen der EIB-Gruppe, anderer öffentlicher Quellen und privater Quellen für Projekte, die durch den EFSI gefördert werden.

NFBI	Nationale Förderbanken und -institute
SAFE	Gemeinsame Umfrage der Europäischen Kommission und der EZB über den Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln. Siehe auch „SAFE-Umfrage der EZB“.
SAFE-Umfrage der EZB	Alle zwei Jahre von der Europäischen Zentralbank durchgeführte Umfrage über den Zugang von Unternehmen im Euro-Währungsgebiet zu Finanzmitteln.
Sonderaktivitäten	Sammelbezeichnung für Operationen, die mit einem höheren Risiko verbunden sind, als es die Bank normalerweise akzeptiert. Sie sind wie folgt definiert: Darlehen/Garantien mit über die Laufzeit erwarteten Kreditverlusten von zwei Prozent oder mehr; Infrastrukturfonds und sonstige Fondsbeteiligungen, Risikokapitalaktivitäten, Eigenkapital- und sonstige Operationen mit vergleichbarem Risikoprofil.
Verbriefungsinitiative EIF-NPI	Kooperations- und Risikoteilungsplattform, um KMU über die Kapitalmärkte besser mit Finanzmitteln zu versorgen. Durch die Zusammenarbeit bei KMU-Verbriefungstransaktionen soll das Angebot an KMU-Finanzierungen in Europa belebt werden, indem der KMU-Verbriefungsmarkt angekurbelt und Mittel aus dem Privatsektor aktiviert werden.
Vollständige Delegation	Bei Risikoteilungsoperationen mit Finanzierungen über zwischengeschaltete Partner übernimmt die EIB-Gruppe (zum Teil) das Risiko zugrunde liegender Operationen, um den Aufbau eines neuen, EFSI-förderfähigen Kreditportfolios zu unterstützen. Diese Risikoteilungsoperationen können so strukturiert werden, dass sie ein „neues Portfolio“ absichern. In diesem Fall stellt die EIB-Gruppe eine Garantie von höchstens 50 Prozent für neue, unter den EFSI fallende Finanzierungen, die ein Partner-Finanzintermediär während einer vorher festgelegten Zeitspanne vergibt. Diese Konstruktionen können sich entweder auf ein „neues Portfolio mit teilweiser Delegation“ beziehen, wo sich die EIB-Gruppe das Recht vorbehält, jede weitere Hinzunahme zu dem Portfolio zu genehmigen oder abzulehnen, oder sie betreffen ein „neues Portfolio mit vollständiger Delegation“. In diesem Fall ermächtigt die EIB den Finanzintermediär, die Darlehen nach vorher festgelegten Kriterien auszuwählen. Risikoteilungsoperationen können auch „bestehende Finanzierungen“ betreffen, d. h. die EIB sichert eine bestimmte Zahl ausgewählter bestehender Darlehen, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der EIB-Garantie ordnungsgemäß bedient werden (das „Referenzportfolio“), mit einer Garantie in Höhe von maximal 50 Prozent ab. Um diese Garantie in Anspruch nehmen zu können, verpflichtet sich der Finanzintermediär, ein neues Portfolio von EFSI-förderfähigen Darlehen (die nicht von der EIB besichert werden) aufzubauen – das „neue förderfähige Portfolio“. Mit einer solchen Garantie wird normalerweise aufsichtsrechtliches Eigenkapital, das für das garantierte Portfolio gebunden wäre, freigesetzt, sodass der Intermediär das neue Portfolio aufbauen kann. Der Risikoschutz durch die EU-Garantie setzt ein, sobald das Portfolio der neuen Finanzierungen ein vorher festgelegtes Mindestvolumen erreicht, das das Ein- bis Zweifache des garantierten Anteils des „Referenzportfolios“ betragen kann.

1. ZUSAMMENFASSUNG

Dies ist die dritte Evaluierung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) durch die Evaluierungsfunktion (IG/EV) der Europäischen Investitionsbank-Gruppe (EIB-Gruppe^{1, 2}). Sie bewertet die Relevanz und Arbeit des EFSI im Zeitraum 2018–2020.

Angesichts der schwachen Investitionstätigkeit in Europa nach der Finanzkrise 2007/2008 brachte die Europäische Kommission 2014 die Investitionsoffensive für Europa auf den Weg (der „Juncker-Plan“). Eine Säule der Investitionsoffensive ist der EFSI – ein Garantiemechanismus, der die Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe erhöht. Er soll Finanzierungen für Projekte ermöglichen, die Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen ausgleichen, und privates Kapital mobilisieren. Der EFSI besteht aus zwei Komponenten: Das Fenster „Infrastruktur und Innovation“ (IuI) wird von der EIB verwaltet und soll Investitionen in Infrastruktur und Innovation anschieben, während das KMU-Fenster, für das der EIF zuständig ist, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie kleinen Midcap-Unternehmen³ den Zugang zu Finanzierungen erleichtert.⁴

Der EFSI wurde im Juli 2015 als gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission und der EIB eingerichtet. Sein ursprüngliches Ziel: Er sollte über Operationen, die bis Ende 2018 genehmigt werden, Investitionen von 315 Milliarden Euro in der Europäischen Union mobilisieren. Durch eine Änderung der EFSI-Verordnung (EFSI-Verordnung 2.0) wurde seine Schlagkraft im Dezember 2017 erhöht – ein aufgestockter Garantiebetrug sowie technische Verbesserungen machten dies möglich. Über Operationen, die bis Ende 2020 genehmigt (und bis Ende 2022 unterzeichnet) werden, soll der EFSI damit nun 500 Milliarden Euro an Investitionen ermöglichen.⁵

Zum 31. Dezember 2020 umfasste das EFSI-Portfolio 732 Operationen aus dem IuI-Fenster (433 davon wurden im Zeitraum 2018–2020 genehmigt) mit einem Gesamtvolumen von 69,6 Milliarden Euro sowie 816 Operationen aus dem KMU-Fenster (462 im Zeitraum 2018–2020 genehmigt) mit einem Gesamtvolumen von 33,0 Milliarden Euro. Zusammen dürften sie in der Europäischen Union Investitionen von 545,3 Milliarden Euro anschieben. **Gemessen am Zielvolumen für die bis Ende 2020 genehmigten EFSI-Operationen hat der EFSI sein Ziel damit übertroffen.** Auch mit Blick auf das 500-Milliarden-Euro-Ziel, das mit den bis Ende 2022 unterzeichneten Operationen erreicht werden soll, liegt er gut im Plan⁶. Die zum 31. Dezember 2020 unterzeichneten Operationen dürften Investitionen von insgesamt 479,5 Milliarden Euro anstoßen. Nach Schätzungen von IG/EV wird das 500-Milliarden-Euro-Ziel für die mobilisierten Investitionen auf Basis der unterzeichneten Operationen im Mai 2021 erreicht.

1. Die EIB-Gruppe besteht aus der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF).

2. Die beiden Vorgängerevaluierungen von IG/EV sind auf der EIB-Website in der Rubrik Publikationen abrufbar ([Evaluierung September 2016](#) und [Evaluierung Juni 2018](#)). Laut Artikel 18 Absatz 3 der EFSI-Verordnung muss die EIB zum 30. Juni 2018 und anschließend alle drei Jahre einen „ausführlichen Bericht über das Funktionieren des EFSI“ veröffentlichen. Die vorliegende Evaluierung trägt zum jüngsten dieser Berichte bei. Einen weiteren Beitrag leistet die Hauptabteilung Volkswirtschaftliche Analysen der EIB mit einer Analyse der Auswirkungen des EFSI auf Wachstum und Beschäftigung.

3. KMU: Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten. Kleine Midcap-Unternehmen: Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten, die keine KMU sind. Midcap-Unternehmen: Unternehmen mit bis zu 3 000 Beschäftigten, die weder KMU noch kleine Midcap-Unternehmen sind.

4. In Artikel 9 Absatz 2 der EFSI-Verordnung sind die allgemeinen Ziele des EFSI festgelegt, die den förderfähigen Sektoren/Bereichen für EFSI-garantierte Operationen entsprechen (d. h. EIB- oder EIF-Finanzierung bzw. -Beteiligung unter dem EFSI). Dabei handelt es sich um folgende Sektoren/Bereiche: a) Forschung, Entwicklung und Innovation, b) Entwicklung des Energiesektors in Einklang mit den Prioritäten der Energieunion, c) Entwicklung von Verkehrsinfrastrukturen und -ausrüstungen und innovativen Technologien für den Verkehr, d) finanzielle Unterstützung über den EIF und die EIB für Unternehmen, die bis zu 3 000 Mitarbeitende beschäftigen, e) Entwicklung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, f) Umweltschutz und Ressourceneffizienz, g) Humankapital, Kultur und Gesundheit, h) nachhaltige Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Aquakultur sowie andere Elemente der Bioökonomie im weiteren Sinne, i) im Fall von weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen sonstige für eine EIB-Förderung infrage kommende Industrie- und Dienstleistungssektoren.

5. Weitere Einzelheiten: [EFSI-Verordnung 2.0 \(Europäischer Fonds für strategische Investitionen\) | Europäische Kommission \(europa.eu\)](#), [Evaluierung der Arbeit des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen \(eib.org\)](#) und [Evaluierung des europäischen Fonds für strategische Investitionen \(eib.org\)](#).

6. Die geänderte EFSI-Verordnung sieht vor, dass der EFSI bis Ende „2020 [...] 500 Milliarden Euro an zusätzlichen Investitionen für die Realwirtschaft anstoßen“ soll. In der EFSI-Vereinbarung wurde festgelegt, dass die relevanten zentralen Leistungsindikatoren (KPI) das Volumen der zusätzlichen Investitionen für die Realwirtschaft [...] im Hinblick auf das Ziel von 500 Milliarden Euro [auf Basis der] bis Ende 2020 genehmigten [Operationen] und [auf Basis der] bis Ende 2022 unterzeichneten [Operationen] messen. In dieser Evaluierung wird die Ansicht vertreten, dass die Berichterstattung über die mobilisierten Investitionen auf Basis der Unterzeichnungen aussagekräftiger ist als die auf Basis der Genehmigungen. Um Auswirkungen auf die Investitionslücke, Wachstum und Beschäftigung zu erzielen, muss der EFSI zu Investitionen in der Realwirtschaft führen. Daher reicht die Genehmigung nicht aus. Die Operationen müssen unterzeichnet, Mittel ausgezahlt und Projekte durchgeführt werden – vor allem, wenn man die Schwundquote zwischen diesen Phasen berücksichtigt.

ZIEL

Die Evaluierung analysiert die Auswirkungen der wichtigsten technischen Verbesserungen auf die Arbeit des EFSI. Konkret untersucht sie über die Aspekte Relevanz, Effektivität und Effizienz die Effekte (1) der erhöhten Zusätzlichkeit, (2) der verstärkten Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten, (3) des „weichen“⁷ Klimaschutzziels und (4) der höheren Transparenz. Außerdem sollen Erkenntnisse aus der Umsetzung des EFSI gewonnen werden – insbesondere für künftige Mandate wie InvestEU⁸ und den Europäischen Garantiefonds⁹.

METHODEN

Für den Aufbau der Evidenzbasis stützt sich die Evaluierung auf eine Kombination aus quantitativen Methoden (Portfolio- und Datenanalyse, Umfragen bei EFSI-Projektträgern und Finanzintermediären) und qualitativen Methoden (Interviews, Dokumenten- und Literaturlauswertung, Fallstudien). Um die Angaben aus den Umfragen bei relevanten Projektträgern und Finanzintermediären besser zu verstehen, wurden elf Fallstudien durchgeführt. Die Portfolioanalyse umfasst alle Operationen, die im Zeitraum Januar 2018 bis Dezember 2020 für die EFSI-Garantie genehmigt wurden, sowie Operationen, die zwischen 2015 und 2017 genehmigt wurden und für Vergleichszwecke relevant sind.

ERGEBNISÜBERBLICK UND ERKENNTNISSE

Insgesamt erweist sich der EFSI als Gamechanger, so das Ergebnis der Evaluierung. Er hat gezeigt, wie öffentliche Mittel mit der Expertise und Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe kombiniert werden können, um umfangreiche Investitionen in der Europäischen Union zu mobilisieren. Gleichzeitig gelang es ihm, den Austausch zwischen der EIB-Gruppe und den nationalen Förderbanken und -instituten auf eine höhere Ebene zu bringen. Die hohen Transparenzstandards des EFSI schafften bei Stakeholdern Akzeptanz und Vertrauen in die EIB-Gruppe und die Initiative. **Inzwischen hat sich der EFSI zu einem Mechanismus entwickelt, der allgemein als effektiv und wertvoll gewürdigt wird.**

Durch die Erhöhung der Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe blieb der EFSI relevant, und die Gruppe konnte dort Marktversagen gegensteuern und Investitionen unterstützen, wo der größte Bedarf bestand. Die Analyse zeigt, dass relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) mehr EFSI-Finanzierungen in EU-Länder mit den größten Investitionslücken flossen und der Schwerpunkt der EFSI-Finanzierungen auf Sektoren mit großen Investitionslücken lag. **Auch im Covid-19-Kontext blieb der EFSI relevant,** als die Risikoaversion stieg und die Kreditkonditionen verschärft wurden. **Der EFSI verfügte über ausreichend Flexibilität, um der Wirtschaft rasch beizuspringen** und vor allem den Kreditzugang von KMU und Midcap-Unternehmen zu unterstützen.

7. Ein „weiches“ Ziel ist ein wünschenswerter, ambitionierter Outcome, jedoch kein harter Indikator, an dem die Leistung des EFSI gemessen wird.

8. InvestEU (2021–2027) ist das Nachfolgeprogramm der Investitionsoffensive für Europa und vereint 13 Finanzierungsinstrumente der Europäischen Union (z. B. InnovFin – EU-Mittel für Innovationen, die Connecting-Europe-Fazilität).

9. Der Europäische Garantiefonds wurde von mehreren EU-Mitgliedstaaten und der EIB-Gruppe vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise eingerichtet. Er soll Unternehmen unterstützen, die vom Konjunkturabschwung betroffen sind.

ERKENNTNIS 1



Mandate mit Risikoteilung können ein wirksames Instrument sein, um bei strukturellen ebenso wie bei zyklischen Investitionslücken gegenzusteuern; dies gilt auch in Krisen wie der aktuellen, durch Covid-19 bedingten Situation. Wichtig ist allerdings, dass ihre Konzeption und Umsetzung genügend Flexibilität vorsieht. Mandate mit Risikoteilung können Investitionen auch bei erhöhter Risikoaversion der Wirtschaftsakteure fördern – vorausgesetzt, es besteht ein gewisser Investitionsbedarf/-appetit.

Mit der geänderten EFSI-Verordnung wurden die Anforderungen für den Nachweis der Zusätzlichkeit angepasst, um den Fokus auf Marktversagen und suboptimale Investitionsbedingungen zu schärfen. **Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die EFSI-Operationen das Zusätzlichkeitskriterium im Sinne der geänderten EFSI-Verordnung erfüllen. Sie gingen mit einem finanziellen (z. B. Finanzierungsvolumen, Laufzeit, andere Finanzierungsbedingungen) und nichtfinanziellen Nutzen (Signalwirkung, Reputation) einher, den der Markt nicht, nicht im gleichen Umfang oder nicht im gleichen Zeitraum leisten konnte.** Befragungen der einschlägigen Abteilungen der EIB bestätigen überdies, dass die EIB-Gruppe nicht in der Lage gewesen wäre, dieses Portfolio von EFSI-Operationen im gleichen Zeitraum ohne EU-Garantie zu finanzieren, ohne ihr Geschäftsmodell zu gefährden. Die geänderte EFSI-Verordnung, der zufolge der Standort einer EFSI-Operation in weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen ein „wichtiges Indiz für die Zusätzlichkeit“ darstellt, bewirkte keine Änderung der Verteilung der Operationen zwischen der EU-15 und der EU-13.¹⁰

Die Änderung zog auch keine qualitative Neuerung bei den Begründungen der Zusätzlichkeit nach sich – bereits vor Inkrafttreten der geänderten EFSI-Verordnung wurden Marktversagen und suboptimale Investitionsbedingungen angeführt (und nicht nur Risiken, die der Kategorie „Sonderaktivitäten“¹¹ entsprechen). Dies spiegelt einen konstruktiven Lernprozess von EIB-Gruppe und EFSI-Investitionsausschuss wider.

Über die Mobilisierung umfangreicher Mittel des Privatsektors ist es dem EFSI gelungen, das Investitionsniveau in der Europäischen Union zu erhöhen. Zum Jahresende 2020 hatten unterzeichnete EFSI-Operationen im Gesamtvolumen von 82,8 Milliarden Euro den vierfachen Betrag von privaten Geldgebern mobilisiert (328,8 Milliarden Euro). Damit stehen private Investitionen für 68,6 Prozent der 479,5 Milliarden Euro Investitionen, die die unterzeichneten EFSI-Operationen aktivieren dürften. Umfragen, Interviews und Fallstudien belegen, dass der EFSI generell geholfen hat, private Investoren anzulocken („Crowding-in“).

10. EU-15 bezieht sich auf die 15 Länder, die der Europäischen Union vor 2004 beigetreten sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich. EU-13 bezieht sich auf die 13 Länder, die der Europäischen Union seit 2004 beigetreten sind: Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

11. Sonderaktivitäten ist eine Sammelbezeichnung für Operationen, die mit einem höheren Risiko verbunden sind, als es die Bank normalerweise akzeptiert. Sie sind wie folgt definiert: Darlehen/Garantien mit über die Laufzeit erwarteten Kreditverlusten von zwei Prozent oder mehr; Infrastrukturfonds und sonstige Fondsbeteiligungen, Risikokapitalaktivitäten, Eigenkapital- und sonstige Operationen mit vergleichbarem Risikoprofil. Gemäß Artikel 16 ihrer Satzung muss die EIB zum Schutz vor unerwarteten Verlusten eine „Rücklage für Sonderaktivitäten“ haben.

Durch die geänderte EFSI-Verordnung war die EIB gehalten, bei Projektbestandteilen unter dem Iul-Fenster (mit Ausnahme von KMU- und Midcap-Finanzierungen) im Sinne der EU-Zusagen bei der 21. UN-Klimakonferenz (COP 21) ein weiches Klimaziel von 40 Prozent zu verfolgen, womit die Nachfrageorientierung des EFSI anerkannt wurde. **Mit der Einführung dieses Ziels fand die wachsende Bedeutung des Klimawandels für die politische Agenda der Europäischen Union ihren Niederschlag im EFSI.** Die Erfüllung des 40-Prozent-Ziels bewirkte der Evaluierung zufolge keine Abstriche bei der geografischen Verteilung oder der wahrgenommenen Zusätzlichkeit der Operationen. **Obschon zeitgleich zur Einführung des Klimaziels ein Anstieg der EFSI-Operationen für Klimaschutz zu beobachten war, gibt es keine eindeutige Evidenz für einen Kausalzusammenhang.**

Der EFSI hat die Zusammenarbeit zwischen der EIB-Gruppe und nationalen Förderbanken und -instituten gestärkt. Allerdings stellt die Evaluierung fest, dass einige potenzielle Vorteile unter dem Iul-Fenster dennoch nicht realisiert wurden. Angesichts der Heterogenität der nationalen Förderbanken und -institute erwies es sich als schwierig, systematisch eine enge bilaterale Zusammenarbeit zu pflegen. Der Erfolg hing vom Länderkontext, den individuellen Stärken der nationalen Förderbanken und -institute und der Flexibilität der EIB ab, um sich an diese Gegebenheiten anzupassen. Eine Projektanalyse ergibt, dass Investitionsplattformen des Iul-Fensters zwar kleinere Operationen erreichten, aber durch Ineffizienzen in ihrer Strukturierung und Umsetzung an Grenzen stießen.

ERKENNTNIS 2



Die EFSI-Erfahrungen zeigen, dass es für die Beziehung der EIB zu nationalen Förderbanken und -instituten wichtig ist, deren Besonderheiten zu berücksichtigen (nationaler Kontext, individuelle Stärken usw.). Nur mit besonderer Aufmerksamkeit und Flexibilität lässt sich die Heterogenität überwinden und eine engere Zusammenarbeit erreichen, von der beide Seiten profitieren.

Die mit der geänderten EFSI-Verordnung eingeführten Transparenzanforderungen (Veröffentlichung der Bewertungsmatrix und der Begründungen des EFSI-Investitionsausschusses für die Verwendung der Garantie) trugen ohne nennenswerte Kehrseite zu einer positiveren Wahrnehmung von EFSI-Operationen bei. Die erhöhte Transparenz wirkte sich positiv auf die Wahrnehmung des EFSI durch das Europäische Parlament und Organisationen der Zivilgesellschaft aus. Signifikante Nachteile für die Kundenbeziehungen wurden in der Evaluierung nicht festgestellt. Auch Effizienzverluste bei der Durchführung infolge zusätzlicher Informationsanfragen von außen blieben aus.

ERKENNTNIS 3



Für Mandate wie den EFSI kann mehr Transparenz erhebliche Vorteile bringen – zum Beispiel eine positivere Wahrnehmung der Initiative und größeres Vertrauen oder bessere Stakeholder-Beziehungen. Richtig angepackt, halten sich die Effizienzverluste bei der Durchführung und die Auswirkungen auf Kundenbeziehungen in engen Grenzen.

2. STELLUNGNAHME DES MANAGEMENTS

Das Direktorium der EIB und der geschäftsführende Direktor des EIF („das Management“) begrüßen den Evaluierungsbericht über den EFSI sowie den begleitenden Bericht zu den Auswirkungen auf Investitionen in der Europäischen Union, die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Zugang von KMU und Midcap-Unternehmen zu Finanzierungen.

Zum 31. Dezember 2020 hatte der EFSI 545,3 Milliarden Euro (auf Basis der genehmigten Finanzierungen) mobilisiert und das weiche 40-Prozent-Ziel für Klimaschutzkomponenten (ohne Finanzierungen für KMU und kleine Midcap-Unternehmen) mit 43,09 Prozent bei den unterzeichneten EFSI-Operationen erreicht. Laut RHOMOLO-EIB-Modell dürften die durch den EFSI besicherten Investitionen bis 2025 für einen BIP-Anstieg von 2,4 Prozent und für 2,1 Millionen Jobs sorgen.

Das Management nutzt die Informationen und Analysen dieser Evaluierung für die Umsetzung von Risikoteilungsmandaten unter dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen und damit verbundene strategische Diskussionen. **Die Umsetzung des EFSI sollte auch im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa beurteilt werden**, die aus drei komplementären, gleichermaßen wichtigen Säulen besteht. In der vorliegenden Evaluierung geht es um den EFSI, die erste Säule der Investitionsoffensive, und relevante Aktivitäten der Europäischen Plattform für Investitionsberatung. Das Management möchte die Bedeutung der zweiten (Beratungsplattform, europäisches Investitionsvorhabenportal) und der dritten Säule (Abbau von Investitionshemmnissen, einfachere Regeln) hervorheben. Zur dritten Säule, die unter der Leitung der Europäischen Kommission steht, trägt die EIB-Gruppe mit jährlichen Berichten über Investitionshemmnisse bei, die sie bei EFSI-Operationen feststellt.

Der vorliegende Evaluierungsbericht profitierte von einem regelmäßigen Austausch zwischen dem Evaluierungsteam, Beschäftigten von EIB und EIF, Mitgliedern des EFSI-Lenkungsrats und -Investitionsausschusses, Mitarbeitenden der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments und Stakeholdern wie nationalen Förderbanken und -instituten. Der Bericht wurde am 23. April 2021 dem geschäftsführenden und dem stellvertretenden geschäftsführenden Direktor des EIF vorgelegt, am 30. April vom Direktorium der EIB bestätigt und in der Sitzung vom 17. Juni dem Verwaltungsrat der EIB sowie in der Sitzung vom 21. Juni dem Verwaltungsrat des EIF vorgelegt. Die EIB-Gruppe hat den Evaluierungsbericht wie in der EFSI-Verordnung vorgesehen anschließend dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission übermittelt.

INSGESAMT POSITIVE BEWERTUNG

Das Management begrüßt die Analyse der Evaluierung des EFSI und die insgesamt positiven Ergebnisse:

- **Würdigung des EFSI als effektiver, wertvoller Mechanismus, der seine Hauptziele erreicht hat** (Mobilisierung von über 500 Milliarden Euro an Investitionen auf Basis der genehmigten Operationen, 40 Prozent Klimaschutzkomponenten, breite Streuung über Sektoren und Regionen).
- In Einklang mit der geänderten EFSI-Verordnung wiesen die EFSI-Operationen eine **(hohe) Zusätzlichkeit** auf, glichen Marktversagen aus und leisteten einen **finanziellen und nichtfinanziellen Beitrag** zu Projekten (Signalwirkung, Reputationsgewinn, Gütesiegel, Restrukturierung, weitere Beratung). Hinzu kommt ein vom Markt nicht erfasster **gesellschaftlicher Nutzen**.
- Der EFSI fungierte als **Katalysator für öffentliche und private Investoren**. Private Investitionen erreichten das **vierfache Volumen** der unterzeichneten EFSI-Operationen (328,8 Milliarden Euro gegenüber 82,8 Milliarden Euro zum Jahresende 2020) und repräsentierten 68,6 Prozent der insgesamt über unterzeichnete Operationen mobilisierten Investitionen.
- Die **positiven Auswirkungen des EFSI** auf die Investitionstätigkeit, die Schaffung von Jobs und den Kreditzugang von KMU und Midcap-Unternehmen werden im begleitenden Bericht zur makroökonomischen Wirkung bestätigt.
- Die **geänderte EFSI-Verordnung brachte eine „erhöhte Zusätzlichkeit“ mit sich**; die Dokumentation für den EFSI-Investitionsausschuss enthielt **zunehmend Begründungen, die über die seit EFSI-Beginn enthaltenen Risikoelemente (Sonderaktivitäten) hinausgingen** und systematisch auf Marktversagen, suboptimale Investitionsbedingungen und private Investitionen verwiesen.
- Die **Anpassungen infolge der geänderten EFSI-Verordnung wurden erfolgreich implementiert** (u. a. stärkere Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten, höhere Transparenz).

ANERKENNUNG DER SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Management nimmt die Feststellungen und Schlussfolgerungen zum Klimaschutzbeitrag des EFSI und zur geografischen Verteilung zur Kenntnis.

Das Management begrüßt die Bestätigung, dass das **weiche Klimaziel** (40 Prozent Klimakomponenten außer bei Finanzierungen für KMU und kleine Midcap-Unternehmen) **ohne Kompromisse bei der Zusätzlichkeit oder der geografischen Verteilung erfüllt** wurde. Die Einführung des Ziels fiel zusammen mit der Entwicklung, die bereits durch die **EU-Ziele** und die politische Agenda in diesem Bereich eingeleitet worden war, und mit der **eigenen Vorgabe der EIB-Gruppe für Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit und ihren ehrgeizigen Zielen** – zusammen führte dies zu einem Anstieg der EFSI-Operationen für Klimaschutz. Risikofaktoren und der Ausgleich von Marktversagen blieben zwar die entscheidenden Elemente für eine Bereitstellung der EU-Garantie. Allerdings war der Klimaschutzbeitrag zunehmend Gegenstand der Beratungen des EFSI-Investitionsausschusses, und **unter dem EFSI 2.0 ergänzte er häufig die Begründung der Zusätzlichkeit.**

Das Management räumt ein, dass **die geografische Richtgrenze (zum Ende des Investitionszeitraums sollte der Anteil der Top 3 der Empfängerländer maximal 45 Prozent des IuI-Fensters betragen) zum 31. Dezember 2020 leicht überschritten wurde** (48,4 Prozent der unterzeichneten Finanzierungen des IuI-Fensters). **Der Grenzwert wird zum Ende des Investitionszeitraums (d. h. Ende 2022 für Unterzeichnungen) neu berechnet und kann sich ändern**, wenn derzeit genehmigte Operationen unterzeichnet werden. Auf Basis der für den gesamten EFSI – das IuI- und das KMU-Fenster – unterzeichneten Finanzierungen liegt der Anteil der Top 3-Empfängerländer nur bei 43,6 Prozent. Außerdem ergibt sich **unter Berücksichtigung der Höhe des Bruttoinlandsprodukts eine ausgewogene geografische Verteilung**, wie auch der EFSI-Lenkungsrat in seiner Bilanz zur EIB-Studie zu diesem Thema feststellte. Dabei übersteigt der Anteil der EU-13 an den EFSI-Finanzierungen (11 Prozent Ende 2020) ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt der EU-28 (2019: 9,3 Prozent). Die EFSI-Verordnung warnt indes nur vor einer übermäßigen Konzentration und sieht keinen Vergleich EU-15 gegenüber EU-13 vor.

Der EFSI-Lenkungsrat würdigte auch die **erheblichen Anstrengungen der EIB-Gruppe (einschließlich Kompetenzaufbau durch die Europäische Plattform für Investitionsberatung)**, um eine breite geografische Streuung des EFSI zu gewährleisten; die **Evaluierung bestätigt, dass Länder mit besonders großen Investitionslücken hierdurch relativ zum Bruttoinlandsprodukt verstärkt über EFSI-Finanzierungen gefördert werden konnten**. Der begleitende makroökonomische Wirkungsbericht kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass die am stärksten von der 2008er-Krise getroffenen Länder und die Kohäsionsregionen am meisten vom EFSI profitieren. Dies gelang trotz des **schwierigen Kontextes (Brexit, Coronapandemie)**, **in dem der EFSI zudem weitere Richtgrößen wie das weiche Klimaziel erreichen musste**, ohne größere Verzerrung der geografischen Aufteilung.

ANERKENNUNG DER 1. ERKENNTNIS

Das Management bestätigt „Erkenntnis Nr. 1: Relevanz der Mandate mit Risikoteilung“.

Das Management begrüßt, dass die **Relevanz und Effektivität der Risikoteilungsmandate für den Ausgleich struktureller und zyklischer Investitionslücken anerkannt wird**. Die höhere Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe infolge der Garantie und die **Flexibilität und rasche Anpassbarkeit des EFSI in der Coronakrise** trugen wesentlich zu dieser Relevanz und Effektivität bei. In Abstimmung mit der Europäischen Kommission richtete sich die breite Covid-19-Antwort der EIB-Gruppe über den EFSI an KMU (Verlagerung der EU-Garantie vom Iul- auf das KMU-Fenster, zweckgebundenes Programmdarlehen über zwei Milliarden Euro sowie günstigere Bedingungen und zusätzlicher Budgetspielraum für Produkte des KMU-Fensters). Aber auch andere Wirtschaftssektoren profitierten, weil die Genehmigungsverfahren für neue Operationen (EFSI-Operationen und andere Operationen) sowie die Genehmigung von Aufstockungen für bestehende EFSI-Operationen beschleunigt wurden. **Die Covid-19-Antwort war beeindruckend**. Sie zeigte allerdings auch, dass **Flexibilität** für die erfolgreiche Verwaltung und Umsetzung von Risikoteilungsmandaten entscheidend ist, ebenso wie die **Anpassung an die Marktnachfrage**.

- ✓ Das Management würdigt die Erkenntnis und will zusammen mit der Europäischen Kommission weiter an der inhärenten Flexibilität künftiger Mandate arbeiten (vor allem dort, wo der größte Bedarf erwartet wird). Dabei werden die rechtliche Seite berücksichtigt und das Zusätzlichkeitskriterium weiter erfüllt sowie das Kostendeckungserfordernis und Kapitalerwägungen berücksichtigt.

ANERKENNUNG DER 2. ERKENNTNIS

Das Management bestätigt „Erkenntnis Nr. 2: Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten“.

Das Management hat seit Auflegung des EFSI gezielt daran gearbeitet, **den Dialog und die Strukturen für die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten** zu stärken. Dies führte – wie von der Evaluierung bestätigt – zu einem **besseren gegenseitigen Verständnis und wesentlich mehr gemeinsamen Operationen**, sowohl unter dem Iul- als auch unter dem KMU-Fenster (16,70 Prozent bzw. 27,48 Prozent der unterzeichneten Finanzierungen wurden mit Stand Ende 2020 mit nationalen Förderbanken und -instituten durchgeführt). Dabei sei an die erschwerten **operativen und regulatorischen Bedingungen erinnert, unter denen die Zusammenarbeit zwischen der EIB und den nationalen Förderbanken und -instituten im Rahmen des EFSI stattfand, bedingt durch komplexe neue Produkte und Partnerschaften** und die Märkte in bestimmten Regionen (wenig förderfähige Projekte, Finanzierungsalternativen verfügbar). Mit Kompetenzaufbau und anderen Beratungsmaßnahmen für nationale Förderbanken und -institute half die Europäische Plattform für Investitionsberatung gegenzusteuern. Die **Erwartungen der Stakeholder überstiegen häufig das Mandat der EFSI-Verordnung** und wechselseitige Geschäftsmöglichkeiten (gegenseitige Anerkennung, delegierte oder geteilte Due Diligence usw.). Neben dem politischen Kontext der InvestEU-Vorbereitung kam es auch zu einer gewissen Diskrepanz bei den jeweiligen Aufträgen oder operativen Zielen – die geringe Nachfrage nach Operationen unter dem neuen, zweckgebundenen Teilportfolio „Nationale Förderbanken“ aus der Eigenkapitalkomponente des Iul-Fensters der geänderten EFSI-Verordnung belegt dies. **Aufseiten des KMU-Fensters bewirkte der EFSI gestärkte, effiziente Partnerschaften**, aus denen eine Reihe gemeinsamer Garantie- und Eigenkapital-Operationen hervorgingen.

- ✓ Das Management würdigt die Erkenntnis. Es bleibt bestrebt, die Besonderheiten der nationalen Förderbanken und -institute sowie ihren jeweiligen nationalen Kontext zu berücksichtigen (z. B. durch maßgeschneiderte Operationen, soweit möglich) und im Sinne einer beiderseits vorteilhaften, konkreten Zusammenarbeit die – von den nationalen Förderbanken und -instituten erwartete – nötige Flexibilität anzubieten.

ANERKENNUNG DER 3. ERKENNTNIS

Das Management bestätigt „Erkenntnis Nr. 3: Wert der Transparenzmaßnahmen“.

Das Management stimmt zu, dass die mit der geänderten EFSI-Verordnung eingeführten **Transparenzmaßnahmen das Verständnis und die Wahrnehmung des EFSI durch Dritte verbesserten. Die Kosten für Effizienz und Kundenbeziehungen hielten sich dank einer aktiven Steuerung** und zusätzlicher Koordinierung durch die Abteilungen der EIB-Gruppe **im Rahmen**. Das Management unterstreicht, wie wichtig ein regelmäßiger, offener Dialog zwischen der EIB-Gruppe und externen Stakeholdern ist. Es bekräftigt das **entschiedene Bekenntnis der Gruppe zu den Grundsätzen der Rechenschaft und der Transparenz**. Das Management weist auf die großen Anstrengungen der EIB-Gruppe seit der Auflegung des EFSI hin, um die Transparenz bei der Durchführung zu erhöhen, und begrüßt die immer positivere Wahrnehmung des EFSI durch Dritte. Die EIB-Gruppe befürwortet die erhöhte Transparenz voll und ganz. **Allerdings sind dabei berechnete Interessen von Kunden zu berücksichtigen, wenn es um die Vertraulichkeit sensibler Informationen geht**. Das Management merkt dazu an, dass die Verfahren, um Kunden zu den Transparenzanforderungen des EFSI zu konsultieren, allgemein als angemessen erachtet wurden.

- ✓ Das Management bestätigt die Erkenntnis und hält am allgemeinen Bekenntnis zu den Grundsätzen von Rechenschaft und Transparenz in Übereinstimmung mit den Transparenzleitlinien der EIB-Gruppe und künftigen Überarbeitungen fest.

3. EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht ist der Arbeit des EFSI im Zeitraum 2018–2020 gewidmet. Er betrachtet die Relevanz, Effektivität und Effizienz von EFSI-Operationen, insbesondere angesichts der Änderung der EFSI-Verordnung vom 13. Dezember 2017.

Dabei werden zwei Ziele verfolgt:

1. Die Evaluierung soll zum „ausführlichen Bericht über das Funktionieren des EFSI“ beitragen, der laut Artikel 18 Absatz 3 der EFSI-Verordnung alle drei Jahre veröffentlicht werden muss.
2. Die Evaluierung soll Erkenntnisse für die Konzeption und Durchführung künftiger Mandate liefern, etwa InvestEU und den Europäischen Garantiefonds.

3.1 ZIELGRUPPE

Die intendierten Nutzerinnen und Nutzer dieser Evaluierung sind die Verwaltungsräte der EIB und des EIF, ihr Management und die Abteilungen. Daneben dürften sich auch externe Stakeholder – Europäische Kommission, Europäisches Parlament, nationale Förderbanken und -institute, EU-Mitgliedstaaten, unter dem EFSI geförderte Projektträger und Finanzintermediäre sowie die breite Öffentlichkeit – für die Evaluierung interessieren.

3.2 STRUKTUR

Der Bericht umfasst sechs Abschnitte: Im vorliegenden Abschnitt werden noch der Evaluierungsumfang, Fragen und Methoden erläutert. Abschnitt 4 enthält Hintergrundinformationen zum EFSI und dem aktuellen Stand. In Abschnitt 5 werden die Hauptergebnisse der Evaluierung vorgestellt, und Abschnitt 6 gibt einen Überblick über die Schlussfolgerungen und gewonnenen Erkenntnisse.

3.3 UMFANG

Der Umfang dieser Evaluierung wurde so gewählt, dass sich keine Überschneidungen mit früheren EFSI-Evaluierungen oder Prüfungen des Europäischen Rechnungshofs ergeben. Neben der Aktualisierung verschiedener Punkte der EFSI-Evaluierung von IG/EV aus dem Jahr 2018 bewertet die neue Evaluierung die Arbeit des EFSI 2.0 unter folgenden Aspekten:

Relevanz

Die Evaluierung untersucht, inwieweit der EFSI im Zeitraum 2018–2020 ein relevantes Mandat blieb und wie das Mandat angesichts der Coronakrise an den neuen Kontext angepasst wurde.

Effektivität

Die Evaluierung beleuchtet, wie sich die wichtigsten Neuerungen der geänderten EFSI-Verordnung (Transparenz, Zusätzlichkeit, Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten, Klimaschutzziel) auf die allgemeine Fähigkeit des EFSI auswirkten, seine Ziele zu erreichen.

Effizienz

Die Evaluierung analysiert, wie sich die verstärkte Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten und die höhere Transparenz auf die Effizienz des EFSI auswirken.

3.4 EVALUIERUNGSFRAGEN

1. Inwieweit kann der EFSI in diesem sich rasch veränderten wirtschaftlichen und politischen Kontext weiterhin angemessen Investitionslücken schließen?

Die Schließung von Investitionslücken zählt zu den Kernzielen des EFSI. In der Evaluierung wird untersucht, ob in der Europäischen Union zwischen 2018 und 2020 weiterhin Investitionslücken klafften und inwieweit es dem EFSI gelang gegenzusteuern. Angesichts der schweren globalen Rezession im Zuge der Coronakrise gehen die Evaluierenden der Frage nach, inwieweit der EFSI flexibel und schnell auf den raschen Wandel von Investitionslücken reagieren konnte.

2. In welchem Umfang erfüllten die unter dem EFSI 2.0 finanzierten Operationen das Kriterium der Zusätzlichkeit gemäß der geänderten EFSI-Verordnung?

Zusätzlichkeit¹² war von Anfang an ein zentrales Ziel des EFSI. Die geänderte EFSI-Verordnung hob die automatische Kopplung von Sonderaktivitäten und Zusätzlichkeit auf und stärkte so die Bedeutung der Beseitigung von Marktlücken und suboptimalen Investitionsbedingungen als Kriterium für Zusätzlichkeit. In der Evaluierung wird untersucht, ob für die 2018–2020 genehmigten EFSI-Operationen (auf Ebene der Operationen und des Portfolios) Zusätzlichkeit nachweisbar ist, und ob die Änderungen zu unterschiedlicheren Begründungen der Zusätzlichkeit führten und die geografische Verteilung der EFSI-Operationen auf die EU-15 und die EU-13 beeinträchtigten.

3. Inwieweit hat sich der stärkere Fokus auf den Klimaschutz, einschließlich einer konkreten Zielvorgabe, auf die Durchführung des EFSI und das Erreichen seiner Ziele ausgewirkt?

Die geänderte EFSI-Verordnung hat ein Klimaziel eingeführt. 40 Prozent der Projektkomponenten, die aus dem EFSI-Portfolio unter dem Iul-Fenster finanziert werden (ausgenommen Finanzierungen für KMU und kleine Midcap-Unternehmen), müssen zum Klimaschutz beitragen, wobei alle Operationen seit Auflegung des EFSI berücksichtigt werden. Die Tatsache, dass der EFSI nachfrageorientiert ist, wurde bei der Einführung nicht infrage gestellt – deshalb handelt es sich um ein „weiches“ Ziel. Die Evaluierung analysiert, inwieweit diese Zielvorgabe erfüllt wurde, und welche positiven oder negativen Auswirkungen sie auf das Erreichen der EFSI-Ziele hatte.

4. Inwieweit hat die verstärkte Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten die Effektivität und Effizienz des EFSI verbessert?

In der geänderten EFSI-Verordnung wird bekräftigt, wie wichtig eine stärkere Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten ist, auch über Investitionsplattformen. Sie kann zahlreiche Vorteile bringen – von mehr Synergien bis zur Möglichkeit, auch kleinere Projekte zu erreichen. Die Evaluierung untersucht, in welchem Umfang diese Vorteile zum Tragen kamen.

5. Inwieweit beeinflussten die Transparenzanforderungen des EFSI 2.0 die Wahrnehmung der EFSI-Operationen durch die Stakeholder?

Eine wichtige Änderung des EFSI 2.0 ist, dass die Bewertungsmatrix und die Begründungen, auf denen die Beschlüsse des EFSI-Investitionsausschusses basieren, systematisch zu veröffentlichen sind, sofern der Schutz wirtschaftlich sensibler Informationen dem nicht entgegensteht. Die Evaluierung beleuchtet, inwiefern sich die Transparenzmaßnahmen auf die Wahrnehmung des EFSI durch die Stakeholder und deren Beziehung zur EIB-Gruppe auswirkten.

12. Gemäß Artikel 5 der geänderten EFSI-Verordnung bedeutet Zusätzlichkeit „die Förderung von Geschäften [...], 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“.

Der vorliegende Bericht basiert auf folgenden Grundlagen:



Schreibtischprüfung:

- Portfolio-Review der zwischen Januar 2018 und Mai 2020¹³ genehmigten EFSI-Operationen ;
- Dokumentation zu den Transaktionen: Projektdokumentation für den EFSI-Investitionsausschuss, Genehmigungsanträge, Entscheidungen des EFSI-Investitionsausschusses mit Begründungen



Politikrahmen und Literaturlauswertung:

- EFSI-Verordnung und Änderungen
- Verfügbare Studien zu Investitionslücken
- Daten von Eurostat und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission
- Berichte der Hauptabteilung Volkswirtschaftliche Analysen der EIB und des Market-Research-Teams des EIF



Fallstudien zu elf EFSI-Transaktionen:

- Für die Fallstudien wurde eine zweckmäßige Stichprobe ausgewählt, die verschiedene Regionen, Sektoren, Produktarten und Kunden aus dem IuI- und dem KMU-Fenster abbildet
- Quellen: Dokumentation zu Transaktionen, ausführliche Interviews mit Intermediären/Projektträgern, Angaben der Intermediäre/Projektträger in Umfragen, Interviews mit kofinanzierenden nationalen Förderbanken und -instituten, Interviews mit Kundenbetreuern von EIB und EIF usw.



Input aus zwei Online-Umfragen unter:

- 122 Intermediären,¹⁴ die von der EFSI-Garantie profitierten (Stichprobe: 184 Intermediäre, Rücklaufquote: 66 Prozent)
- 68 Projektträgern,¹⁵ die von der EFSI-Garantie profitierten (Stichprobe: 108 Intermediäre, Rücklaufquote: 63 Prozent)



Interviews mit einem breiten Stakeholder-Spektrum:

- **Leitungsorgane des EFSI (9)**
Mitglieder des EFSI-Lenkungsrats und des EFSI-Investitionsausschusses, Büro des geschäftsführenden Direktors und EFSI-Sekretariat
- **Mitarbeitende von EIB und EIF (36)**
Mit der Anbahnung und dem Monitoring von EFSI-Operationen befasste Fachkräfte der EIB und des EIF, Abteilungsleiter/Abteilungsleiterinnen, Direktorinnen/Direktoren und Direktorinnen/Direktoren mit Generalvollmacht
- **Europäische Institutionen (3)**
Bedienstete der Europäischen Kommission, Mitglieder des Europäischen Parlaments und Beraterinnen/Berater
- **Nationale Förderbanken und -institute (9)**
Nationale Förderbanken und -institute, die am EFSI teilnahmen und solche, die nicht teilnahmen, aber profunde Kenntnisse des EFSI haben
- **Organisationen der Zivilgesellschaft (3)**
Bankwatch und Counter Balance, aber auch die EU-Bankenvereinigung und ihre Mitglieder
- **Kunden von EIB und EIF (10)**

13. Der Stichtag für die Evaluierung war im Wesentlichen der Mai 2020. Soweit möglich wurden allerdings bis Ende 2020 genehmigte Operationen berücksichtigt und die Zahlen entsprechend aktualisiert.

14. Die Umfrage richtete sich an die Grundgesamtheit der Intermediäre unter dem IuI-Fenster und an die Intermediäre der Fremdkapitaloperationen unter dem KMU-Fenster im Untersuchungszeitraum dieser Evaluierung (2018 bis Mitte 2020). Anm.: Um Überschneidungen mit ähnlichen Untersuchungen zu vermeiden, richtete sich die Umfrage nicht an Intermediäre der Eigenkapitaloperationen unter dem KMU-Fenster.

15. Die Umfrage richtete sich an die Grundgesamtheit der Projektträger im Untersuchungszeitraum dieser Evaluierung (2018 bis Mitte 2020).

4. HINTERGRUND

4.1 EIN MITWACHSENDES MANDAT

Nach der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/2008 litt die Europäische Union unter einer Investitionsflaute. Um diesen Abwärtstrend umzukehren und Europa wieder auf Wachstumskurs zu bringen, waren auf europäischer Ebene gemeinsame und koordinierte Maßnahmen erforderlich. 2014 rief die Europäische Kommission die Investitionsoffensive für Europa („Juncker-Plan“) ins Leben, die drei Ziele verfolgte: Investitionshindernisse sollten beseitigt, Investitionsprojekte stärker ins Licht der Öffentlichkeit gerückt und durch technische Hilfe unterstützt sowie Finanzmittel intelligenter eingesetzt werden.

Die Investitionsoffensive stützte sich auf drei Säulen:

1. den EFSI, einen Garantiemechanismus für die EIB-Gruppe; er sollte die Risikotragfähigkeit der Gruppe erhöhen und Finanzierungen ermöglichen, die Marktversagen und suboptimale Investitionsbedingungen beseitigen und so private Investoren für Projekte mobilisieren;
2. die Europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal; diese sollten technische Hilfe leisten und Investitionschancen sichtbarer machen, um vorgeschlagene Projekte leichter auf den Weg zu bringen;
3. die Verbesserung des Geschäftsumfelds, indem Investitionshindernisse auf nationaler Ebene und in der gesamten EU beseitigt werden sollten.

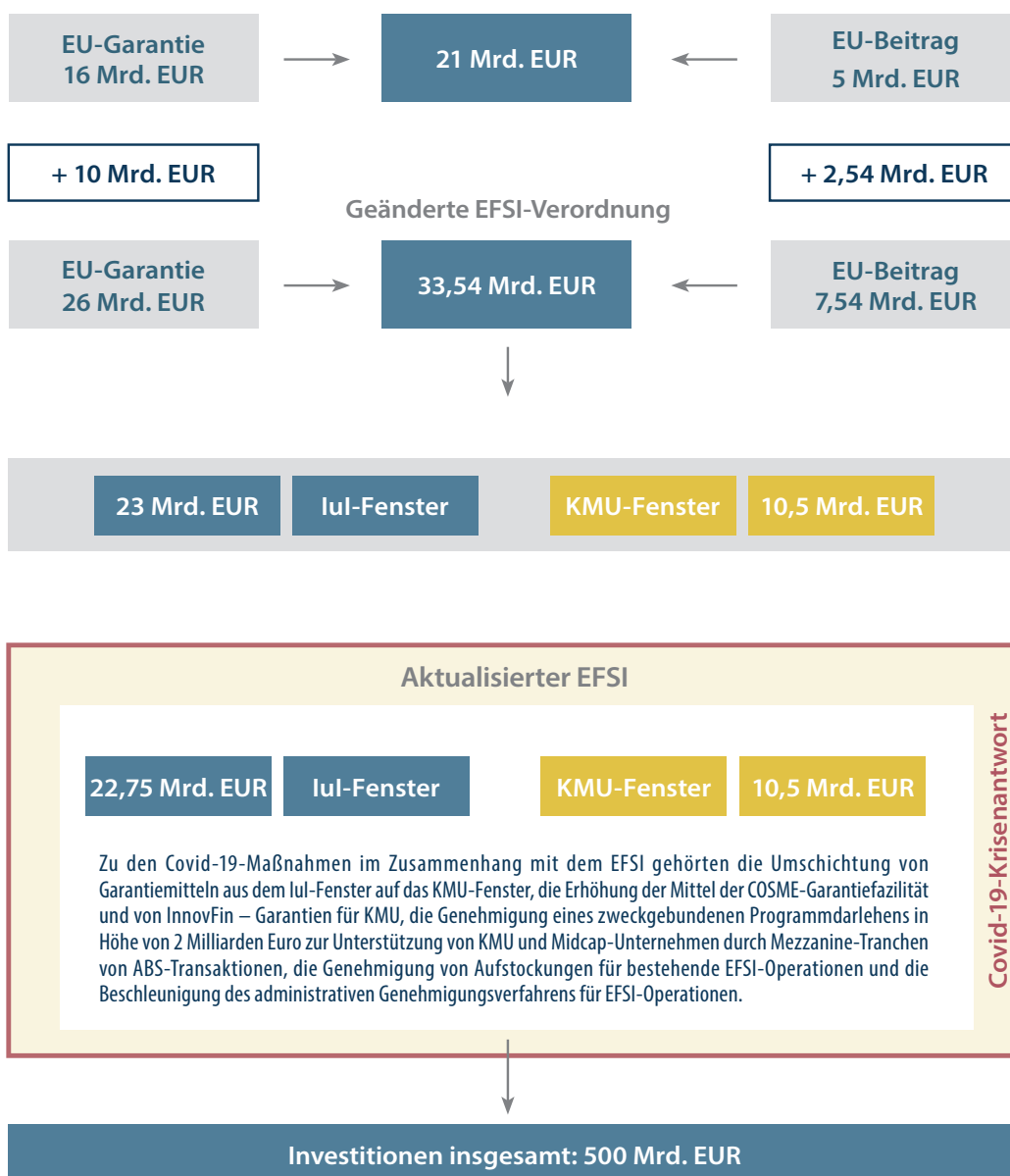
Der EFSI sollte Investitionen in Infrastruktur und Innovation (über das von der EIB verwaltete IuF-Fenster) fördern und den Zugang von KMU und kleinen Midcap-Unternehmen zu Finanzierungen verbessern (über das IuF-Fenster sowie hauptsächlich über das vom EIF verwaltete KMU-Fenster). Die EIB und der EIF setzten den EFSI im Zeitraum 2015–2020 um.

Im Dezember 2017 wurde die EFSI-Verordnung geändert: Die EU-Garantie wurde von 16 Milliarden Euro auf 26 Milliarden Euro erhöht, der Beitrag der EIB-Gruppe von 5 Milliarden Euro auf 7,54 Milliarden Euro aufgestockt, und das Investitionsziel wurde von 315 Milliarden Euro auf 500 Milliarden Euro angehoben. Das Ziel für Genehmigungen sollte dabei bis zum 31. Dezember 2020 und das für Unterzeichnungen bis zum 31. Dezember 2022 erreicht werden. Die Änderungen gingen zudem mit einer Reihe technischer Verbesserungen einher, darunter die Abkehr vom automatischen Zusammenhang zwischen Sonderaktivitäten (d. h. Operationen, die mit einem höheren Risiko verbunden sind, als es die Bank normalerweise akzeptiert) und der Zusätzlichkeit, die Einführung eines (weichen) Ziels von 40 Prozent für Klimakomponenten bei EFSI-Operationen des IuF-Fensters (mit Ausnahme von Operationen zugunsten von KMU und kleinen Midcap-Unternehmen), die stärkere Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten – u. a. durch die Einrichtung von Investitionsplattformen sowie die stärkere Förderung kleiner Projekte und eine höhere Transparenz.

Der EFSI ist im Wesentlichen eine Vereinbarung zwischen der Europäischen Kommission und der EIB über eine Garantie für Verluste aus dem EFSI-Portfolio bis zu einer Gesamthöhe von 33,54 Milliarden Euro. Davon kommen 26 Milliarden Euro von der Europäischen Kommission und 7,54 Milliarden Euro aus eigenen Mitteln der EIB.

Es wurde erwartet, dass der EFSI-Investitionsausschuss im Rahmen dieses Garantiemechanismus die Beteiligung der EIB-Gruppe an Operationen genehmigen würde, die Investitionen von KMU, Midcap-Unternehmen und anderen privaten und öffentlichen Projektträgern von insgesamt 500 Milliarden Euro mobilisieren würden. Diese Operationen würden im Zeitraum 2015–2020 genehmigt.

ABBILDUNG 1: EFSI – FINANZIELLE STRUKTUR

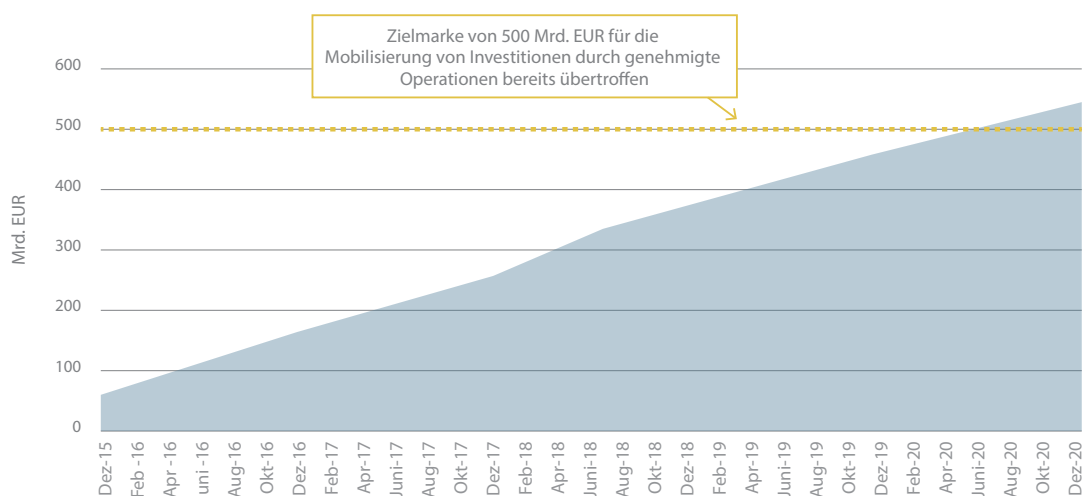


Quelle: EV

4.2 DER EFSI HAT BIS ENDE 2020 INVESTITIONEN VON 500 MILLIARDEN EURO MOBILISIERT UND DAMIT SEIN ZIEL ERREICHT

Wie schon erwähnt, übertraf der EFSI bereits vor dem in der EFSI-Verordnung festgelegten Stichtag (31. Dezember 2020) die Zielmarke von 500 Milliarden Euro für Investitionen, die durch genehmigte Operationen mobilisiert wurden (Abbildung 2).

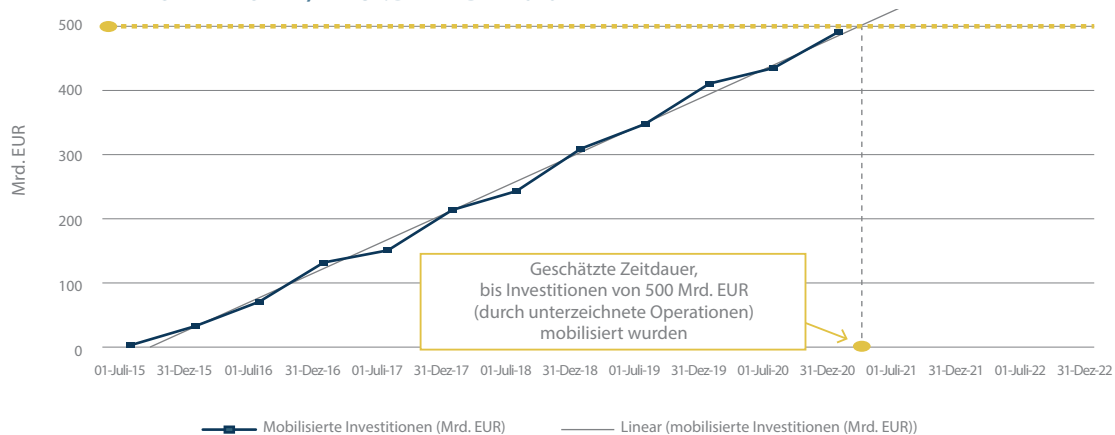
ABBILDUNG 2: MOBILISIERTE INVESTITIONEN (BASIEREND AUF GENEHMIGTEN OPERATIONEN) UNTER DEM IUI-FENSTER UND DEM KMU-FENSTER, 2015–2020



Quelle: EFSI-Bericht 2. Hj. 2020

Auch bei den unterzeichneten Operationen liegt der EFSI mit Blick auf das 500-Milliarden-Euro-Ziel gut im Plan (Abbildung 3).¹⁶ Die unterzeichneten EFSI-Finanzierungen dürften zum 31. Dezember 2020 insgesamt 479,5 Milliarden Euro mobilisieren. Nach Schätzungen von IG/EV wird das Ziel von 500 Milliarden Euro für mobilisierte Investitionen bei den Unterzeichnungen im Mai 2021 erreicht – also deutlich vor dem in der EFSI-Verordnung festgelegten Stichtag (31. Dezember 2022). Zwar bringt die Covid-19-Krise eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich Zeitpunkt und Umfang der Unterzeichnungen mit sich, dennoch ist davon auszugehen, dass bis zum Stichtag auch die Zielmarke für die Investitionen übertroffen wird, die durch unterzeichnete Operationen mobilisiert werden.

ABBILDUNG 3: UNTER DEM EFSI MOBILISIERTE INVESTITIONEN (BASIEREND AUF UNTERZEICHNETEN OPERATIONEN) PER 31. DEZEMBER 2020



Quelle: EFSI-Bericht 2. Hj. 2020 und EV-Schätzungen

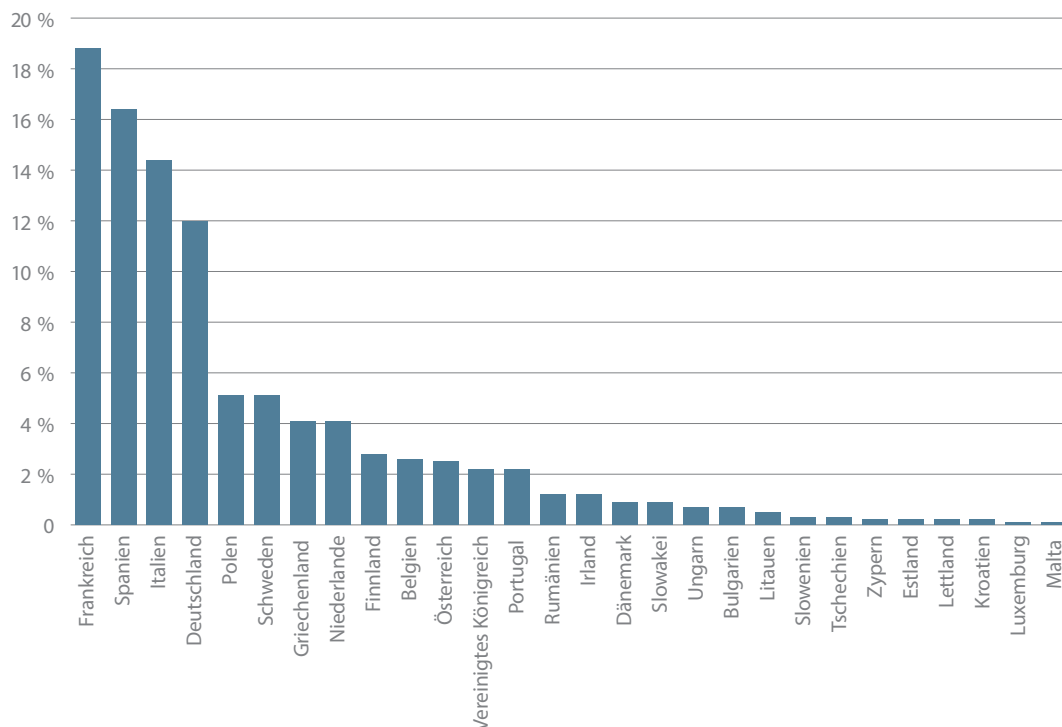
16. Der Betrag der mobilisierten Investitionen basiert auf Schätzungen zum Zeitpunkt der Genehmigung. Der tatsächliche Betrag der mobilisierten Investitionen wird erst dann bekannt sein, wenn jedes zugrunde liegende Projekt abgeschlossen und als solches erfasst ist.

4.3 DIE GEOGRAFISCHE VERTEILUNG DER OPERATIONEN WEICHT LEICHT VON DER STRATEGISCHEN AUSRICHTUNG DES EFSI AB

Die EFSI-Verordnung enthält keine Zielvorgaben für die geografische Verteilung oder Obergrenzen für die geografische Konzentration. In der vom EFSI-Lenkungsrat definierten strategischen Ausrichtung („EFSI Strategic Orientation“) heißt es jedoch, dass „am Ende des Investitionszeitraums der Anteil der Investitionen in drei Mitgliedstaaten insgesamt (gemessen an den unterzeichneten Darlehen/Beteiligungen) höchstens 45 Prozent des gesamten EFSI-Portfolios für das Iul-Fenster betragen sollte“. Für das KMU-Fenster sieht die Strategische Ausrichtung lediglich vor, dass „der EIF es in allen Mitgliedstaaten einsetzen und eine zufriedenstellende geografische Diversifizierung unter den einzelnen Mitgliedstaaten erreichen soll“.

Zum 31. Dezember 2020 hatten Frankreich, Spanien und Italien zusammengekommen einen Anteil von 48,4 Prozent am Gesamtvolumen der Unterzeichnungen unter dem Iul-Fenster. Der EFSI-Lenkungsrat wies zwar mehrfach auf die Bedeutung einer breiten geografischen Streuung der EFSI-Operationen hin, würdigte aber auch die Bemühungen der EIB-Gruppe um eine breite Streuung und die (relativ geringe) Abweichung von der strategischen Ausrichtung, die trotz eines schwierigen operativen Umfelds erreicht wurde (Brexit, Covid-19).¹⁷ Abbildung 4 zeigt die Verteilung des unter dem EFSI (Iul-Fenster) unterzeichneten Volumens auf die einzelnen Mitgliedstaaten¹⁸ zum Jahresende 2020. Diese Verteilung kann sich bis Ende 2022, wenn die letzten EFSI-Operationen unterzeichnet sein werden, weiter ändern.

ABBILDUNG 4: ANTEIL DES UNTER DEM EFSI (IUI-FENSTER) UNTERZEICHNETEN GESAMTVOLUMENS NACH MITGLIEDSTAATEN



Quelle: EFSI-Bericht 2. Hj. 2020

17. Die Verteilung bleibt sehr ähnlich, wenn man neben dem Iul-Fenster auch das KMU-Fenster einbezieht.

18. Ohne länderübergreifende Operationen und Operationen außerhalb der Europäischen Union.

4.4 DIE SEKTORALE VERTEILUNG DER EFSI-OPERATIONEN ENTSPRICHT SEINER STRATEGISCHEN AUSRICHTUNG

In der EFSI-Verordnung werden keine sektoralen Ziele für den EFSI festgesetzt – abgesehen von der Auflage, dass Sektorkonzentrationen vermieden werden müssen (Anhang II). In der „EFSI Strategic Orientation“ ist festgelegt, dass das Volumen der Unterzeichnungen für ein in Artikel 9 der EFSI-Verordnung genanntes „allgemeines Ziel“ unter dem IUI-Fenster zum Ende des Investitionszeitraums nicht mehr als 30 Prozent des Gesamtvolumens der Unterzeichnungen betragen darf. Zum 31. Dezember 2020 entfielen weniger als 25 Prozent der Unterzeichnungen auf den nach dieser Klassifizierung führenden Sektor, womit die sektorale Obergrenze deutlich unterschritten wurde.

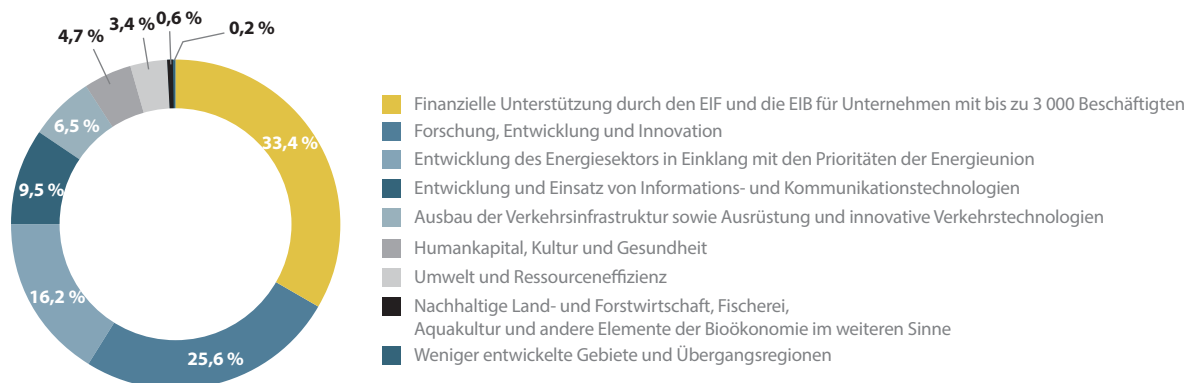
Basierend auf der objektiven Klassifizierung nach Artikel 9 der EFSI-Verordnung zeigen Abbildung 5 die Verteilung des unter dem EFSI (IUI-Fenster) unterzeichneten Volumens und Abbildung 6 die Verteilung der durch die unterzeichneten Operationen mobilisierten Investitionen.

ABBILDUNG 5: VERTEILUNG DES UNTER DEM EFSI (IUI-FENSTER) UNTERZEICHNETEN VOLUMENS NACH ZIELEN GEMÄSS ARTIKEL 9 DER EFSI-VERORDNUNG PER 31. DEZEMBER 2020



Quelle: EFSI-Bericht 2. Hj. 2020

ABBILDUNG 6: EFSI-INVESTITIONEN, DIE DURCH UNTERZEICHNETE OPERATIONEN UNTER DEM IUI-FENSTER UND DEM KMU-FENSTER FÜR JEDES KLASSIFIZIERTE ZIEL BIS ZUM 31. DEZEMBER 2020 MOBILISIERT WURDEN



Quelle: EFSI-Bericht 2. Hj. 2020

5. ERGEBNISÜBERBLICK

Wichtigste Erkenntnisse

- Der EFSI war in vielerlei Hinsicht ein Gamechanger: durch die Art und Weise, wie er mit öffentlichen Mitteln sowie der Expertise und der Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe vor allem private Investitionen in der Europäischen Union anstieß; durch die Art und Weise, wie er den Austausch zwischen der EIB-Gruppe und nationalen Förderbanken und -instituten in der Europäischen Union unterstützte, und durch seinen Beitrag dazu, die Aktivitäten der EIB-Gruppe transparent in den allgemeinen politischen Kontext einzubetten. Inzwischen hat sich der EFSI zu einem Mechanismus entwickelt, der allgemein als effektiv und wertvoll gewürdigt wird.
- Seine Hauptstärken liegen in der Zusätzlichkeit und in der Mobilisierung privater Investitionen.
- Die meisten Stakeholder glauben, dass die 2017 vorgenommenen Änderungen sich insgesamt positiv ausgewirkt haben. Größere negative Auswirkungen oder Zielkonflikte wurden nicht festgestellt.
- Als Risikoteilungsmandat konnte der EFSI flexibel auf die neue coronabedingte Wirtschaftskrise reagieren.

5.1 RELEVANZ

5.1.1 Entwicklung des makroökonomischen Kontexts im Zeitraum 2018–2020

Hintergrund

Der EFSI wurde 2015 nach der weltweiten Finanz- und Staatsschuldenkrise eingerichtet, die gravierende Folgen für das BIP-Wachstum, die Investitionstätigkeit und die Beschäftigung in der Europäischen Union hatte. Die EU-Wirtschaft erholte sich nur langsam: Sie wuchs 2013 um weniger als 1 Prozent, die Investitionen gingen 2012 um 2,4 Prozent und 2013 um 1,5 Prozent zurück – mit schweren makroökonomischen Konsequenzen. Gleichzeitig litt die EU-28 in bestimmten Schlüsselsektoren weiterhin unter strukturell bedingten Investitionsschwächen.

Der Kontext, in dem der EFSI umgesetzt wurde, veränderte sich im Laufe der Zeit. Im Evaluierungszeitraum zog die Wirtschaft in den Jahren 2018 und 2019 deutlich an, doch der Ausbruch der Covid-19-Pandemie Anfang 2020 führte die Wirtschaft erneut in eine tiefe Rezession.

Schwerpunkt der Evaluierung

Vor diesem Hintergrund bewertet die Evaluierung, inwieweit der EFSI in diesem sich rasch verändernden wirtschaftlichen Kontext weiterhin angemessen Investitionslücken schließen konnte. Sie durchleuchtet, ob und in welchen Sektoren in der Europäischen Union im Evaluierungszeitraum strukturelle und zyklische Investitionslücken bestanden und ob EFSI-Operationen in diesen Sektoren durchgeführt wurden. Es wird auch untersucht, inwieweit der EFSI auf die coronabedingten wirtschaftlichen Herausforderungen einging.

Ergebnisüberblick zur Relevanz des EFSI

1. Der EFSI hat im Zeitraum 2018–2020 – und vor allem während der Covid-19-Krise – zur Schließung zyklischer Investitionslücken beigetragen.
2. Die Mitgliedstaaten mit den größten zyklischen Investitionslücken erhielten – relativ zum BIP – im Allgemeinen mehr EFSI-Finanzierungen.
3. Der EFSI half auch, strukturelle Investitionslücken zu schließen.
4. Als Risikoteilungsmandat blieb der EFSI auch in der Coronakrise besonders relevant, als die Risikoaversion stieg und die Kreditkonditionen verschärft wurden.
5. Seine Relevanz nahm im Covid-19-Kontext sogar noch zu, weil Operationen schneller durchgeführt und Mittel zur Unterstützung von KMU und Midcap-Unternehmen umgeschichtet werden konnten.

5.1.2 Der EFSI trug im Zeitraum 2018–2020 – und vor allem während der Coronakrise – zur Schließung zyklischer Investitionslücken bei



Die zyklische Investitionslücke in der EU blieb bis 2018 bestehen, konnte aber bis 2019 geschlossen werden. Zyklische Investitionslücken sind definiert als Abweichung des Verhältnisses Bruttoanlageinvestitionen/BIP vom historischen Vergleichswert in der Europäischen Union. Wie Abbildung 7 zeigt, ist diese Abweichung auf EU-Ebene im Zeitraum 2015–2018 schrittweise zurückgegangen und bis 2019 verschwunden.¹⁹

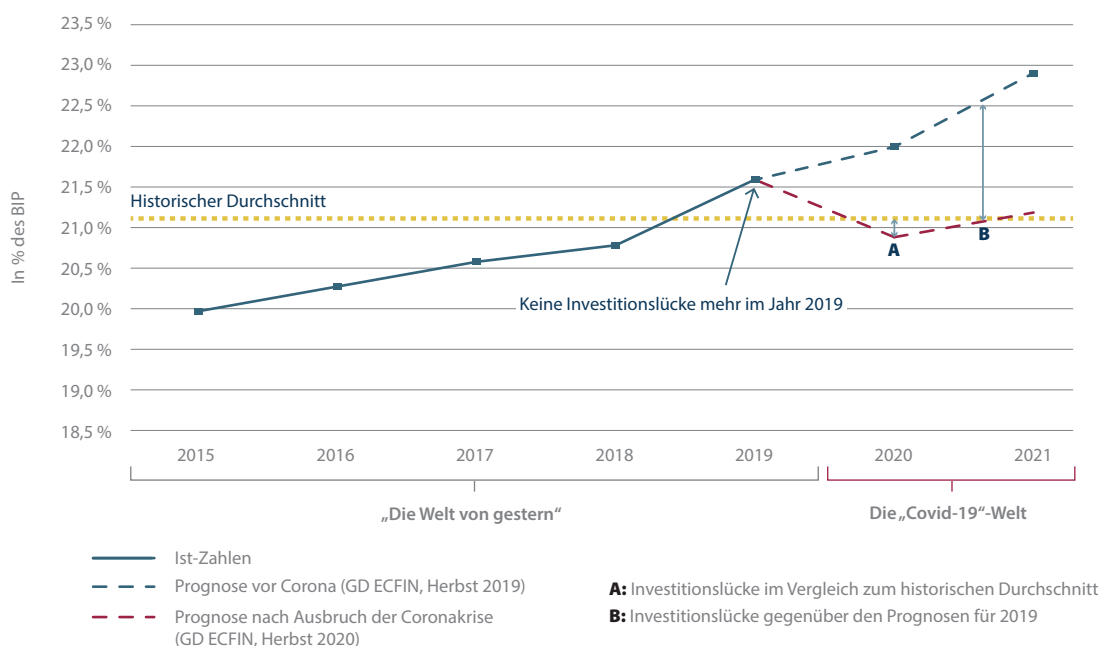
2020 entstand jedoch auf EU-Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten erneut eine zyklische Investitionslücke. Die Covid-19-Krise führte im Jahr 2020 zu einem drastischen Rückgang des BIP und der Investitionen, wobei die Gesamtinvestitionen stärker einbrachen als das BIP (siehe Tabelle 1). Dadurch verringerte sich das Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP, wie die rote gestrichelte Linie in Abbildung 7 zeigt. Aufgrund der anhaltenden pandemiebedingten Unsicherheit wird diese Investitionslücke wahrscheinlich auch im Jahr 2021 und eventuell darüber hinaus fortbestehen. Daher kommt dem EFSI – die Auszahlungen werden auch nach 2021 fortgesetzt – eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, die Gesamtinvestitionen zu fördern und die Lücke in der Europäischen Union zu schließen.

TABELLE 1: ENTWICKLUNG VON BIP UND INVESTITIONEN IN DER EU: IST-ZAHLEN UND PROGNOSEN

	2018	2019	2020P	2021P
BIP (Veränderung ggü. Vorjahr in %)	+2,1 %	+1,5 %	-7,4 %	+4,1 %
Investitionen insgesamt (Veränderung ggü. Vorjahr in %)	+3,5 %	+5,7 %	-10,3 %	+5,6 %

Quelle: GD ECFIN, P steht für Prognose

ABBILDUNG 7: BRUTTOANLAGEINVESTITIONEN IN DER EU-28 IN % DES BIP DER EU-28, 2015–2021



Quelle: Eurostat, GD ECFIN

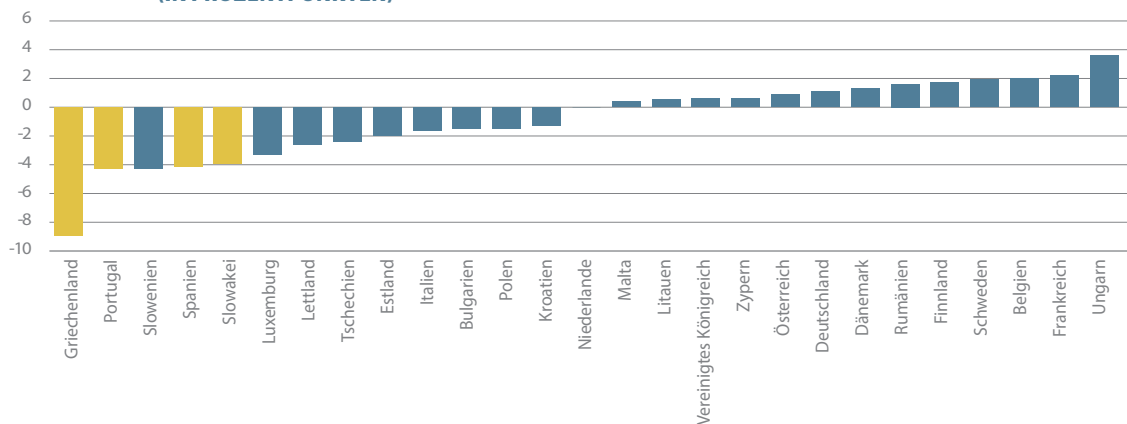
19. Als historischer Vergleichswert wurde bei der Evaluierung der langfristige Durchschnitt der Bruttoanlageinvestitionen im Verhältnis zum BIP zwischen 1995 und 2005 herangezogen. Die Schlussfolgerung bestätigt sich auch bei einem jüngeren Vergleichszeitraum (Durchschnitt 1999–2005 oder Durchschnitt (1999–2005, 2014–2016)).

5.1.3 Die Mitgliedstaaten mit den größten zyklischen Investitionslücken erhielten – relativ zum BIP – im Allgemeinen mehr EFSI-Finanzierungen



In den Jahren 2018 und 2019 verzeichneten mehrere EU-Mitgliedstaaten weiterhin erhebliche zyklische Investitionslücken. Wie Abbildung 8 zeigt, war dies bei fast der Hälfte der Mitgliedstaaten der Fall, wobei 2019 das Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP unter dem historischen Vergleichswert lag.²⁰ In diesen Mitgliedstaaten unterstützte der EFSI die Erholung der Gesamtinvestitionen sogar im Jahr 2019, als die durchschnittliche zyklische Investitionslücke in der EU-28 nicht mehr bestand.

ABBILDUNG 8: ABWEICHUNG DES VERHÄLTNISSSES INVESTITIONEN/BIP VOM HISTORISCHEN VERGLEICHSWERT (IN PROZENTPUNKTEN)

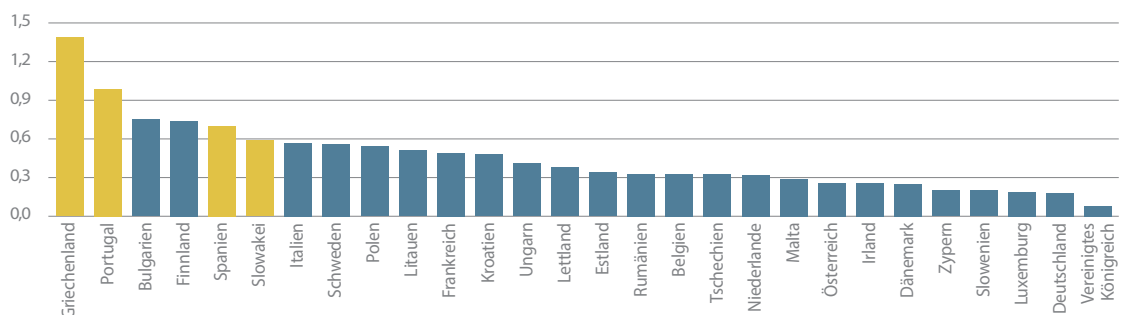


Quelle: Eurostat 2018–2019



Mehrere Mitgliedstaaten mit den größten zyklischen Investitionslücken erhielten relativ zu ihrem BIP mehr EFSI-Mittel.²¹ Wie aus Abbildung 9 hervorgeht, galt dies insbesondere für Griechenland, Portugal, Spanien und die Slowakei. Abgesehen von einigen Ausnahmen (wie Finnland und Schweden) zeigt dies, dass die EU-Volkswirtschaften mit dem größten Investitionsbedarf generell gut durch den EFSI unterstützt wurden. Dies ist umso bemerkenswerter, als der EFSI keine länderspezifischen Zielvorgaben hatte (mit Ausnahme der bereits erwähnten Obergrenze für die geografische Konzentration, die vom EFSI-Lenkungsrat in der „EFSI Strategic Orientation“ festgelegt und in Nominalbeträgen und nicht im Verhältnis zum BIP berechnet wurde).

ABBILDUNG 9: IM JAHR 2019 UNTERZEICHNETE EFSI-OPERATIONEN ALS PROZENTSATZ DES NATIONALEN BIP 2019



Quelle: Berechnungen von IG/EV basierend auf EFSI-Berichten 2018–2020 und Eurostat-Daten

Die gelben Balken zeigen, dass Griechenland, Portugal, Spanien und die Slowakei (Länder mit dem größten Wiederaufbaubedarf) auch die meisten EFSI-Finanzierungen im Verhältnis zu ihrem BIP erhielten.

20. Der historische Vergleichswert bezieht sich auf das Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP in den Jahren 1999–2005 und 2014–2016.

21. Die Schlussfolgerung, dass Länder mit erheblichen Investitionslücken gut unterstützt werden, trifft auch bei Verwendung alternativer historischer Vergleichswerte zu. Sie beruht auf Beobachtungen der fünf bis sechs Mitgliedstaaten mit den größten zyklischen Investitionslücken und dem höchsten unterzeichneten EFSI-Volumen gemessen am nationalen BIP. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts lagen keine Daten zum BIP für 2020 vor.

5.1.4 Der EFSI half auch maßgeblich dabei, strukturelle Investitionslücken zu schließen



In der EU-28 verzeichneten die Zielsektoren des EFSI bereits vor der Covid-19-Krise große strukturelle Investitionslücken. Diese entstanden durch systematische Unterinvestitionen in bestimmten Schlüsselsektoren in Bezug auf bestimmte EU-Ziele (z. B. Reduzierung der CO₂-Emissionen um 40 Prozent bis 2025) oder wichtige globale Wettbewerber (wie die Vereinigten Staaten, Japan und Kanada). Strukturelle Investitionslücken sind das Ergebnis von Marktversagen und unabhängig vom Konjunkturzyklus, obwohl eine allgemeine Investitionsflaute die Unterinvestition in strategisch wichtigen Sektoren wahrscheinlich noch verschärft. Tabelle 2 gibt einen Überblick über diese Lücken, die langfristige Investitionen erfordern. Die Zahlen geben eher die Größenordnung und weniger genaue Schätzungen wieder.



Bei den Investitionen, die durch unterzeichnete EFSI-Operationen mobilisiert wurden, erhielten die Sektoren Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI), KMU/Midcap-Unternehmen und Energie nominal die größte Unterstützung aus dem EFSI. All diese Sektoren weisen erhebliche strukturelle Investitionslücken auf, insbesondere FEI und Energie (siehe Table 2). Aufgrund der coronabedingt gestiegenen Risikoaversion könnte das inhärent höhere Risiko von FEI-Investitionen die Investitionslücke in diesem Sektor noch vergrößern. Die zunehmende Risikoaversion und die Verschärfung der Kreditstandards könnten auch das Investitionsdefizit bei KMU und Midcap-Unternehmen noch weiter anwachsen lassen.

TABELLE 2: INVESTITIONSLÜCKEN NACH SEKTOREN IN DER EU-28

Allgemeine Ziele des EFSI	Geschätztes jährliches Investitionsdefizit auf EU-Ebene (Mrd. EUR)
Forschung, Entwicklung und Innovation	145
Humankapital, Kultur und Gesundheit	60
Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie Ausrüstung und innovative Verkehrstechnologien	155
Entwicklung des Energiesektors in Einklang mit den Prioritäten der Energieunion	120
Entwicklung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien	160
Umwelt und Ressourceneffizienz	90
Finanzielle Unterstützung durch den EIF und die EIB für Unternehmen mit bis zu 3 000 Beschäftigten	40
Weniger entwickelte Gebiete und Übergangsregionen	k. A.
Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Aquakultur und andere Elemente der Bioökonomie im weiteren Sinne	k. A.

Quelle: Eurostat; EIB-Bericht „Restoring EU Competitiveness“, 2016; Investitionsbericht 2018 der EIB

5.1.5 Als Risikoteilungsmandat blieb der EFSI in der Coronakrise besonders relevant, weil die Risikoaversion stieg und die Kreditkonditionen strenger wurden



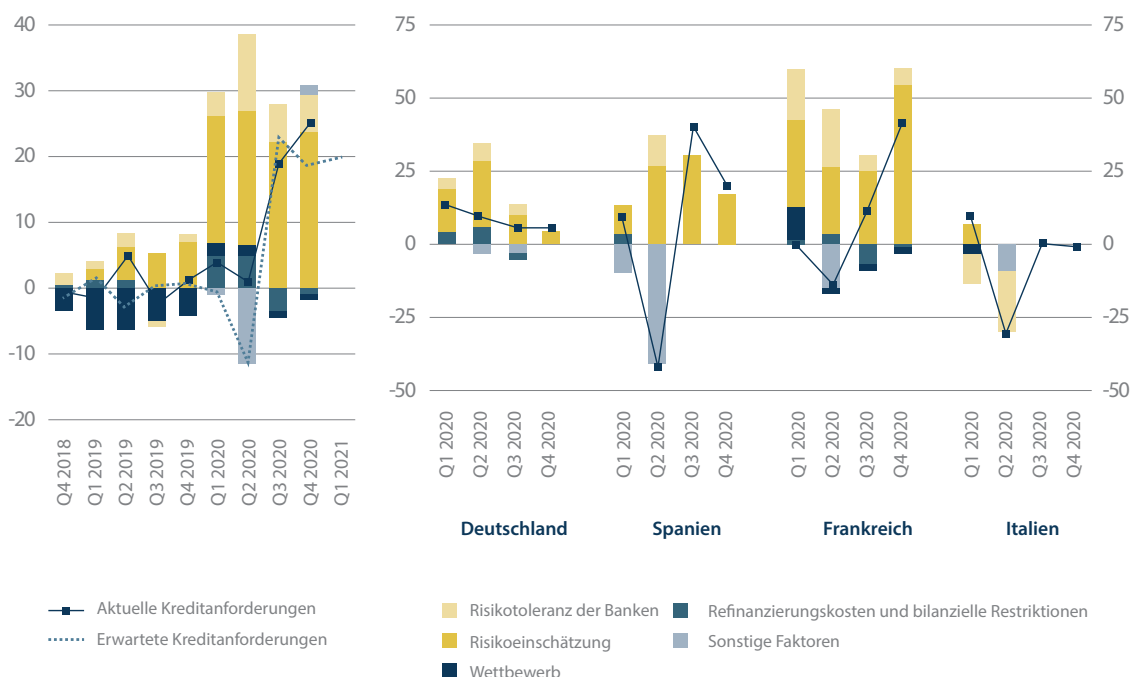
Die Covid-19-Krise führte zu einer Verschärfung der Kreditstandards – der internen Leitlinien und Vergabekriterien der Banken – bei Unternehmenskrediten, so das Ergebnis der EZB-Umfrage zum Kreditgeschäft der Banken vom Januar 2021. Der Nettoanteil der Banken, die eine Verschärfung der Kreditstandards für Firmenkredite meldeten, stieg im Laufe des Jahres 2020 stetig an. Die Banken erwarten für das erste Quartal 2021 zudem eine weitere Verschärfung.

Die EZB-Umfrage führt diese **Verschärfung vor allem darauf zurück, dass die Risikowahrnehmung der Banken (dunkelgelbe Balken in Abbildung 10) infolge schlechterer Wirtschaftsaussichten und die Risikoaversion (hellgelbe Balken in Abbildung 10 stehen für gesunkene Risikotoleranz) aufgrund der generellen wirtschaftlichen Unsicherheit zunahmen.**

Die meisten Banken melden seit dem ersten Quartal 2020 einen Rückgang der Nachfrage nach Finanzierungen von Anlageinvestitionen gegenüber früheren Zeiträumen, während die Nachfrage nach Krediten für Vorräte und Betriebskapital im gleichen Zeitraum weiter anstieg. **Insgesamt war die Kreditnachfrage im dritten und vierten Quartal 2020 leicht rückläufig.**

In diesem Zusammenhang **spielt der EFSI eine besondere antizyklische Rolle: Er begegnet der höheren Risikoaversion von Banken** und privaten Investoren, indem er weitere Möglichkeiten zur Risikoteilung bietet.

ABBILDUNG 10: ÄNDERUNGEN DER VERGABESTANDARDS FÜR KREDITE UND KREDITLINIEN AN UNTERNEHMEN UND EINFLUSSFAKTOREN



Quelle: EZB-Umfrage zum Kreditgeschäft der Banken, 1. Quartal 2021

Die Abbildungen sind wie folgt zu lesen: Abbildung 10 zeigt den Nettoanteil der Banken, die eine Verschärfung der Kreditanforderungen melden, und die dafür verantwortlichen Faktoren. Wenn die Linie „Kreditanforderungen“ über Null liegt, übersteigt der Anteil der Banken, die ihre Anforderungen verschärfen, den Anteil derer, die sie gelockert haben – jeweils im Vergleich zum Vorquartal. Wenn der gelbe Balken „Risikowahrnehmung“ über Null liegt, bedeutet dies, dass der Nettoanteil der Banken, die ein höheres Kreditrisiko sehen, positiv ist (d. h. der Anteil der Banken, die das Risiko als gestiegen erachten, ist höher als der Anteil der Banken, die es als geringer einschätzen).

5.1.6 Der EFSI gewann im Covid-19-Kontext weiter an Relevanz, weil Operationen schneller durchgeführt und Mittel zur Unterstützung von KMU und Midcap-Unternehmen umgeschichtet werden konnten

Die SAFE-Umfrage der EZB vom Oktober 2020²² zeigt, dass sich der Zugang zu Finanzierungen für KMU coronabedingt deutlich verschlechtert hat.



Die SAFE-Umfrage von 2019 belegte, dass der Zugang zu Finanzmitteln „als das kleinste Hindernis für KMU im Euroraum angesehen“ wurde – mit Ausnahme einiger weniger Mitgliedstaaten (wie Italien und Griechenland). Außerdem verbesserte sich damals der Zugang von KMU zu Finanzmitteln; damit schrumpfte im Jahr 2019 die Differenz zwischen der Veränderung der Nachfrage nach externen Finanzierungen und der Veränderung ihrer Verfügbarkeit.

2020 vergrößerte sich jedoch die Differenz zwischen benötigten und verfügbaren Finanzierungen für KMU im Euroraum, und die KMU erwarten, dass sich dieser Trend fortsetzt. Die zusätzlichen externen Finanzierungen reichten nicht aus, um den wachsenden Bedarf der KMU zu decken, wodurch sich die Lücke beim Zugang zu Finanzmitteln für KMU vergrößerte, insbesondere in Griechenland, Portugal und Spanien.

Auch die Finanzlage der KMU verschlechterte sich 2020. Als Gründe wurden u. a. gestiegene Zinsaufwendungen, die zunehmende Verschuldung und die steigende Nachfrage nach Bankkrediten zur Überbrückung von Liquiditätslücken genannt. Kredite wurden hauptsächlich für Vorräte und Betriebskapital und weniger für Anlageinvestitionen verwendet.

Antwort des EFSI:



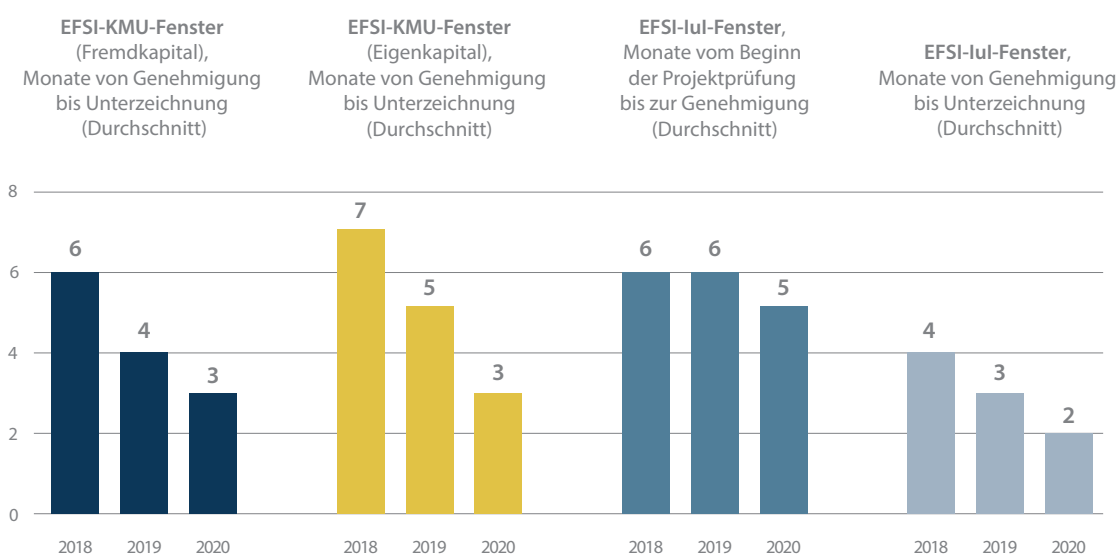
- **Schnelle Umschichtung von Garantiemitteln:** Infolge der Änderung der EFSI-Vereinbarung vom 27. April 2020 wurden Garantiemittel umgeschichtet, u. a. 250 Millionen Euro aus dem Iul-Fenster auf das KMU-Fenster. Im Zuge der Umschichtung wurde die Garantiekapazität der COSME-Garantiefazilität²³ von 500 Millionen Euro auf 714 Millionen Euro aufgestockt, und die Garantiekapazität des KMU-Garantieprodukts von InnovFin (Initiative „InnovFin – EU-Mittel für Innovationen“) wurde von 100 Millionen Euro auf 300 Millionen Euro aufgestockt. Dies machte den Weg frei, damit Finanzmittel schnell an KMU fließen konnten.
- **Genehmigung eines zweckgebundenen Programmdarlehens von zwei Milliarden Euro zur Unterstützung von KMU und Midcap-Unternehmen** über Mezzanine-Tranchen von ABS-Transaktionen: Dies wurde vom EFSI-Investitionsausschuss im April 2020 genehmigt. Der EFSI-Lenkungsrat beschloss außerdem, dass Einzeloperationen aus dem Programmdarlehen, auch wenn sie 50 Millionen Euro übersteigen, dem EFSI-Investitionsausschuss nicht erneut zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Mit den beiden Beschlüssen konnte einem wachsenden Bedarf der Banken zügig entsprochen werden: Diese wollten mehr Risiken aus ihren KMU-Finanzierungen abgeben und den Liquiditätsbedarf von KMU und Midcap-Unternehmen berücksichtigen (auch kurzfristige Betriebsmittelkredite sollten förderfähig sein).
- **Schnellere Genehmigungen und Unterzeichnungen:** Wie Abbildung 11 zeigt, wurde die Zeitspanne von der Anbahnung bis zur Unterzeichnung neuer Operationen unter dem Iul-Fenster und dem KMU-Fenster deutlich verkürzt. Die beschleunigten Verfahren gelten nicht nur für den EFSI, sondern allgemein für von der EIB-Gruppe finanzierte Projekte.

22. Stellvertretend für die EU-27 verwendet.

23. COSME: Vom EIF verwaltetes Garantieprogramm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen.

- **Erhöhung der Finanzierungsbeiträge der EIB durch Aufstockungen für laufende Operationen:** Der EFSI nutzte Aufstockungen für 13 Operationen und Folgeprojekte mit bestehenden Kunden, um die Wirtschaft noch stärker zu unterstützen und den Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Neukunden Rechnung zu tragen. Seit Ausbruch der Covid-19-Krise wurden bis Oktober 2020 insgesamt 13 EFSI-Operationen im Umfang von insgesamt 2,8 Milliarden Euro genehmigt, bei denen die aufgrund der Coronakrise eingeräumte höhere Flexibilität genutzt wurde. Durch die Aufstockungen und Folgeprojekte konnte der Rückgang bei den genehmigten Projekten teilweise kompensiert und das Volumen der durch den EFSI mobilisierten Investitionen beibehalten werden.

ABBILDUNG 11: DAUER DER GENEHMIGUNGS- UND UNTERZEICHNUNGSVERFAHREN FÜR PRODUKTE DES IUI-FENSTERS UND DES KMU-FENSTERS (IN MONATEN)



Quelle: EFSI-Monitoringdaten per Dezember 2020

5.2 ZUSÄTZLICHKEIT

5.2.1 Der EFSI sollte Projekte unterstützen, die das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen

Hintergrund

Der EFSI wurde nach der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise eingerichtet, um Investitionen in der EU-28 zu fördern. Er sollte die Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe erhöhen und es ihr so ermöglichen, höhere Risiken einzugehen, private Investitionen zu mobilisieren, das BIP-Wachstum anzukurbeln und Investitionslücken zu schließen. Artikel 6 der EFSI-Verordnung legt die Kriterien fest, die Projekte erfüllen müssen, um für die EU-Garantie in Betracht zu kommen. Dazu gehören die wirtschaftliche und technische Tragfähigkeit, die Übereinstimmung mit den Zielen der EU, die maximale Nutzung von privatem Kapital und die Zusätzlichkeit.

Laut EFSI-Verordnung erfüllen Operationen das Kriterium der Zusätzlichkeit, wenn:

- sie Marktversagen und suboptimale Investitionsbedingungen beseitigen,
- sie in dem Zeitraum, in dem die EU-Garantie eingesetzt werden kann, durch die EIB, den EIF oder im Rahmen bestehender EU-Finanzinstrumente ohne eine EFSI-Förderung nicht oder nicht im gleichen Umfang hätten durchgeführt werden können.

Für das IuI-Fenster bewertete der EFSI-Investitionsausschuss die Zusätzlichkeit auf der Ebene der einzelnen Operationen. Gemäß Artikel 17 Absatz 2 der EFSI-Vereinbarung erfüllen EFSI-garantierte Operationen des KMU-Fensters, die vom EFSI-Lenkungsrat und dem geschäftsführenden Direktor (nach Beratung mit dem EFSI-Investitionsausschuss) genehmigt werden, das Kriterium der Zusätzlichkeit, weil sie zusätzliche Finanzierungen in Bereichen bereitstellen, in denen ein Marktversagen wahrgenommen wird. Der EFSI-Investitionsausschuss nahm keine weitere Bewertung der Zusätzlichkeit von Einzeloperationen des KMU-Fensters vor.

Nach der ursprünglichen EFSI-Verordnung erfüllten Operationen des IuI-Fensters automatisch das Zusätzlichkeitskriterium, wenn ihr Risiko den Kriterien für Sonderaktivitäten²⁴ entsprach. In der geänderten EFSI-Verordnung wurde dieser Ansatz jedoch dahin gehend geändert, dass Sonderaktivitäten nur „ein wichtiges Indiz für die Zusätzlichkeit“ liefern. Die geänderte EFSI-Verordnung erweiterte unter anderem auch den Kreis der förderfähigen Sektoren in weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen. Bei Projekten, die unter die Kategorie „Sonderaktivitäten“ fallen sowie Risiken in Bezug auf Länder, Sektoren oder Regionen aufweisen und in diesen Regionen angesiedelt sind, wird nun ebenfalls davon ausgegangen, dass sie „ein wichtiges Indiz für die Zusätzlichkeit“ liefern.

Schwerpunkt der Evaluierung

Im Rahmen der Evaluierung wird bewertet, inwieweit die zwischen 2018 und 2020 vom EFSI unterstützten Operationen das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen. Dazu werden Belege aus der Befragung von Projektträgern und Finanzintermediären gesammelt und die Differenz zwischen der volkswirtschaftlichen Rentabilität und der finanziellen Rentabilität (interner Zinsfuß) von Projekten des IuI-Fensters (wie von der Bank ermittelt) analysiert. Es wird auch untersucht, ob die EIB-Gruppe ohne die EU-Garantie innerhalb desselben Zeitrahmens das gleiche Volumen an Sonderaktivitäten hätte durchführen können, und ob die Änderungen der EFSI-Verordnung einen Unterschied bei der Begründung der Zusätzlichkeit bewirkten.

Ergebnisüberblick zur Zusätzlichkeit

- 1.** Alle überprüften Operationen des IuI-Fensters bringen einen sozialen Nutzen, der vom Markt nicht berücksichtigt wird.
- 2.** Die im Zuge der Evaluierung befragten Kunden sahen in der Unterstützung durch die EIB und den EIF einen zusätzlichen Nutzen.
- 3.** Für die Kunden waren die finanziellen Aspekte zwar am wichtigsten, sie schätzten jedoch auch die nicht-finanziellen Zusätzlichkeitsaspekte des EFSI wie Reputation, Signalwirkung und Beratung.
- 4.** Die EIB-Gruppe hätte dieses Portfolio von EFSI-Operationen nicht (oder nicht im gleichen Zeitraum) ohne EU-Garantie finanzieren können.
- 5.** Die Änderungen beim Kriterium der Zusätzlichkeit wirkten sich weder auf die Verteilung der Operationen zwischen der EU-15 und der EU-13 aus, noch zogen sie eine qualitative Neuerung bei den Begründungen der Zusätzlichkeit nach sich. Diese Änderungen waren bereits im Zuge eines progressiven Lernprozesses zwischen der Bank und den Entscheidungsträgern des EFSI auf den Weg gebracht worden.

24. Der Begriff „Sonderaktivitäten“ wird für alle Operationen verwendet, die mit einem höheren Risiko verbunden sind, als es die Bank normalerweise akzeptiert. Sie sind wie folgt definiert: Darlehen/Garantien mit über die Laufzeit erwarteten Kreditverlusten von zwei Prozent oder mehr; Infrastrukturfonds und sonstige Fondsbeteiligungen, Risikokapitalaktivitäten, Eigenkapital- und sonstige Operationen mit vergleichbarem Risikoprofil. Gemäß Artikel 16 der EIB-Satzung muss die Bank eine besondere Einstellung in die Rücklagen (Rücklage für Sonderaktivitäten) vornehmen, um sich vor unerwarteten Verlusten aus Sonderaktivitäten zu schützen.

5.2.2 Alle überprüften Operationen des IuF-Fensters bringen einen sozialen Nutzen, der vom Markt nicht berücksichtigt wird



Wie in den Abschnitten 5.2.1 bis 5.2.4 dargelegt, half der EFSI, zyklische und strukturelle Investitionslücken zu schließen und damit suboptimale Investitionsbedingungen auf Marktebene zu beheben.

Die vom EFSI unterstützten Projekte weisen Vorteile auf, die der Markt nicht berücksichtigt. Bei allen EFSI-Operationen des IuF-Fensters, für die numerische Schätzungen der volkswirtschaftlichen und der finanziellen Rentabilität vorliegen, ist die volkswirtschaftliche Rentabilität höher als die finanzielle (basierend auf von der Bank ermittelten Werten). Dies deutet darauf hin, dass diese Projekte einen sozialen Nutzen erbringen, der vom Markt nicht berücksichtigt wird.²⁵

Bei 77 Projekten des IuF-Fensters, die im Zeitraum 2018–2020 genehmigt wurden, lagen für die volkswirtschaftliche und finanzielle Rentabilität numerische Werte vor.²⁶ Die volkswirtschaftliche Rentabilität war bei allen 77 Projekten höher als die finanzielle, was eindeutig auf einen vom Markt nicht berücksichtigten sozialen Nutzen und somit auf die Erfüllung des Zusätzlichkeitskriteriums hinweist. Für die übrigen Projekte des IuF-Fensters enthält die interne Datenbank nur eine qualitative Bewertung der volkswirtschaftlichen und finanziellen Rentabilität, da ihr sozialer Nutzen nicht in Geldwerten ausgedrückt werden konnte.

Bei den Operationen des KMU-Fensters handelt es sich um Durchleitungsdarlehen. Die volkswirtschaftliche und die finanzielle Rentabilität wurden für diese Operationen nicht berechnet, da der EIF Produkte einsetzte, von denen angenommen wurde, dass sie die Kriterien der Zusätzlichkeit (gemäß Artikel 17 Absatz 2 der EFSI-Vereinbarung) erfüllen. Wie aus Abschnitt 5.2.3 hervorgeht, war die große Mehrheit der Intermediäre der Ansicht, dass die unter dem KMU-Fenster gestellten Garantien einen zusätzlichen Nutzen lieferten.

5.2.3 Die im Zuge der Evaluierung befragten Kunden sahen in der Unterstützung durch die EIB und den EIF einen zusätzlichen Nutzen



Laut Umfrage sprach die überwiegende Mehrheit der Projektträger des IuF-Fensters den EFSI-besicherten Operationen der EIB einen hohen zusätzlichen Nutzen zu. Insgesamt gaben 89 Prozent der befragten Projektträger an, dass die durch den EFSI ermöglichte Finanzierung nicht oder zumindest nicht im gleichen Umfang, im gleichen Zeitraum und/oder zu den gleichen Bedingungen auf dem Markt erhältlich gewesen wäre. Rund 90 Prozent der befragten Finanzintermediäre, die Produkte unter dem IuF- und dem KMU-Fenster anbieten, waren der Ansicht, dass die EFSI-besicherten Finanzierungen der EIB zusätzlichen Nutzen bringen.

25. Um den Entscheidungsgremien der Bank Anhaltspunkte dafür zu geben, ob eine Beteiligung der EIB an einem Projekt gerechtfertigt ist, werden für jeden Vorschlag die finanziellen Vorteile und der soziale Nutzen der jeweiligen Investition analysiert. Dabei bestimmen die Abteilungen der Bank die volkswirtschaftliche Rentabilität, die alle Vorteile und Kosten der betreffenden Investition für die Gesellschaft berücksichtigt, unabhängig davon, welcher Art sie sind und ob sie in Geldwerten ausgedrückt werden. Beispiele hierfür sind die Verringerung der CO₂-Emissionen und positive externe Effekte aus der Grundlagenforschung. Die volkswirtschaftliche Rentabilität wird mit der finanziellen Rentabilität verglichen; letztere misst den Projektwert ausschließlich anhand der finanziellen Vorteile und Kosten. Immer dann, wenn die volkswirtschaftliche Rentabilität höher ist als die finanzielle, gibt es einen sozialen Nutzen, der vom Markt nicht bepreist wird. Wenn keine Preise verfügbar sind, lässt sich der soziale Nutzen nicht in Geldwerten ausdrücken, wodurch eine quantitative Schätzung der volkswirtschaftlichen Rentabilität nicht möglich ist. In solchen Fällen (z. B. bei positiven externen Wissensseffekten) liefert die entsprechende Analyse qualitative Gründe, die erwarten lassen, dass die volkswirtschaftliche Rentabilität die finanzielle übersteigt. Es sei darauf hingewiesen, dass die Bank keine volkswirtschaftliche/finanzielle Rentabilität für Durchleitungsdarlehen zur Unterstützung von KMU und Midcap-Unternehmen ermittelt.

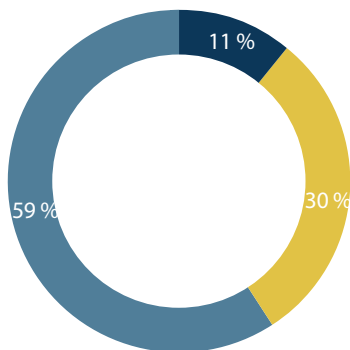
26. Die Analyse basierte auf einer Stichprobe von 213 Operationen, die im Mai 2020 der internen Datenbank entnommen wurde.

Gespräche mit Projektträgern und Intermediären bestätigten, dass die EFSI-Förderung sowohl finanzielle als auch nichtfinanzielle Zusatzlichkeitsaspekte bietet:



- Einige Kunden würden andernfalls keine Finanzierung erhalten: *„Ohne die EIB hätten wir von unseren Kunden höhere Zinsen und mehr Sicherheiten verlangen müssen. Viele Start-ups hätten wahrscheinlich keine Finanzierungen erhalten.“*
- Der Umfang der Projekte wäre sonst reduziert worden: *„Wir wollten feste Zinssätze nutzen, als sie noch niedrig waren, um uns vor möglichen künftigen Zinserhöhungen zu schützen. Mit anderen Konditionen hätten wir Abstriche beim Projektumfang machen müssen.“*
- Der EFSI mobilisierte privates Kapital: *„Unser Markt sind die europäischen Schwellenländer. Die Region leidet unter einem extremen Mangel an privatem Kapital. Ohne die EIB/den EIF hätte unser Fonds kein Kapital einwerben können.“*
- Der EFSI hatte Einfluss auf den Zeitrahmen und die Struktur: *„Ohne die EIB hätten wir das Projekt wahrscheinlich nicht rechtzeitig fertiggestellt, wodurch sich der Förderzeitraum verkürzt hätte.“*
- Er beeinflusste auch die Entwicklung des Finanzsektors: *„Für unser Land und unser Unternehmen war es die erste Hybridanleihe. Andere Finanzinstitute wurden durch die EIB dazu ermutigt, uns Mittel zur Verfügung zu stellen – die Beteiligung der Bank wirkte als Gütesiegel.“*

ABBILDUNG 12: FRAGE AN PROJEKTTRÄGER DES IUI-FENSTERS

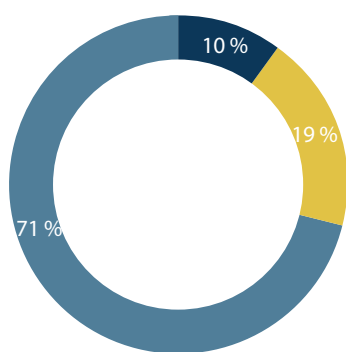


Quelle: Befragung von Projektträgern des IUI-Fensters
Umfang der Stichprobe: 68 Antworten von 108

„Was wäre geschehen, wenn Ihr Unternehmen die EIB-Finanzierung nicht erhalten hätte?“

- Wir hätten keine Finanzierung erhalten oder zumindest nicht im gleichen Zeitraum oder Umfang (unabhängig von den Bedingungen)
- Wir hätten eine Finanzierung im gleichen Zeitraum und Umfang aus einer anderen Quelle erhalten, jedoch nicht zu denselben Bedingungen
- Wir hätten eine Finanzierung im gleichen Zeitraum und Umfang aus einer anderen Quelle zu denselben Bedingungen erhalten

ABBILDUNG 13: FRAGE AN FINANZINTERMEDIÄRE DES IUI- UND DES KMU-FENSTERS



Quelle: Umfrage bei Finanzintermediären des IUI- und des KMU-Fensters
Umfang der Stichprobe: 121 Antworten von 185

„Was wäre passiert, wenn Ihre Organisation oder Ihre geplante Initiative keine Finanzierung von der EIB/vom EIF erhalten hätte?“

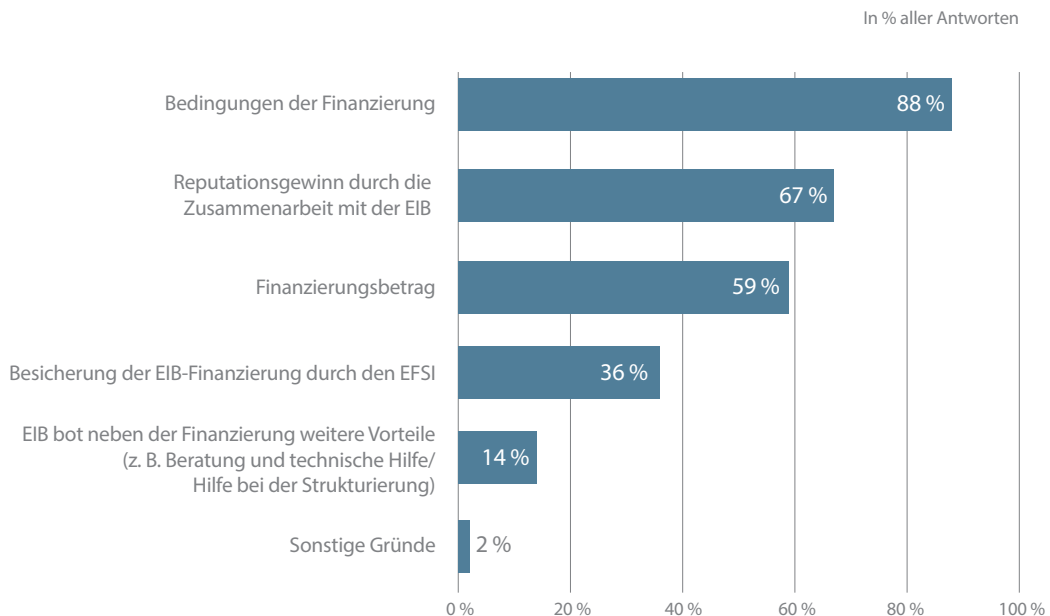
- Wir hätten keine Finanzierung/Garantie erhalten oder nur mit Verzögerung oder in geringerem Umfang
- Wir hätten eine Finanzierung/Garantie im gleichen Zeitraum und in ähnlichem Umfang von einer anderen Quelle erhalten, jedoch nicht zu denselben Bedingungen
- Wir hätten eine Finanzierung/Garantie im gleichen Zeitraum und in ähnlichem Umfang von einer anderen Quelle zu denselben Bedingungen erhalten

5.2.4 Die Zusätzlichkeit ist hauptsächlich finanzieller Art, aber Reputationsgewinn, Signalwirkung und Beratung sind wichtige nichtfinanzielle Zusätzlichkeitsaspekte des EFSI



Für die überwiegende Mehrheit der **Projektträger des IuF-Fensters** (88 Prozent) standen die attraktiven Bedingungen der EFSI-besicherten EIB-Finanzierungen im Vordergrund. Ein großer Teil der Befragten (67 Prozent) nannte jedoch auch den Reputationsgewinn und die Signalwirkung für andere Investoren als wichtige nichtfinanzielle Zusätzlichkeitsaspekte.

ABBILDUNG 14: WAS MACHTE DIE EIB-FINANZIERUNG FÜR SIE ALS PROJEKTTRÄGER INTERESSANT?

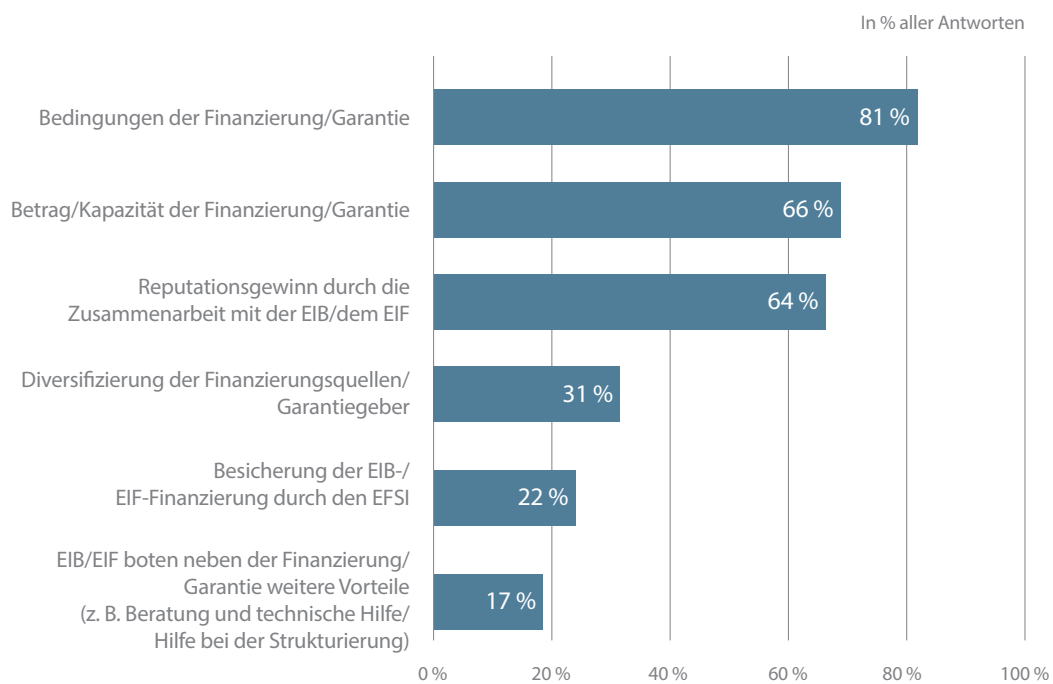


Quelle: Umfrage bei Projektträgern des IuF-Fensters
 Umfang der Stichprobe: 68 Antworten von 108
 Mehrfachantworten waren möglich

Finanzintermediäre, die Produkte des IuF- und des KMU-Fensters anbieten, sahen in den Bedingungen den attraktivsten Aspekt der EIB-Finanzierung/Garantie, schätzten jedoch auch sehr den Reputationsgewinn. 81 Prozent der befragten 185 Intermediäre erachteten die Bedingungen der EIB-Finanzierungen als attraktiv, während 64 Prozent den aus der Zusammenarbeit mit der EIB-Gruppe resultierenden Reputationsgewinn als wichtig einstufen.

Einige Projektträger/Finanzintermediäre, die die Beratungsleistungen der EIB-Gruppe nicht als besonders attraktives Merkmal erwähnten, bewerteten die Beratung dennoch positiv, als sie eine andere Frage beantworteten: Gefragt, ob sie von der EIB-Gruppe beraten wurden, gaben etwa ein Drittel der Projektträger und mehr als ein Drittel der Finanzintermediäre an, dass sie eine solche Beratung erhalten hatten und diese für sie nützlich oder sehr nützlich gewesen sei.

ABBILDUNG 15: WELCHE ASPEKTE HABEN DAS ANGEBOT DER EIB/DES EIF FÜR SIE ATTRAKTIV GEMACHT?



Quelle: Umfrage bei Finanzintermediären des Iul- und des KMU-Fensters
 Umfang der Stichprobe: 121 Antworten von 185
 Mehrfachantworten waren möglich

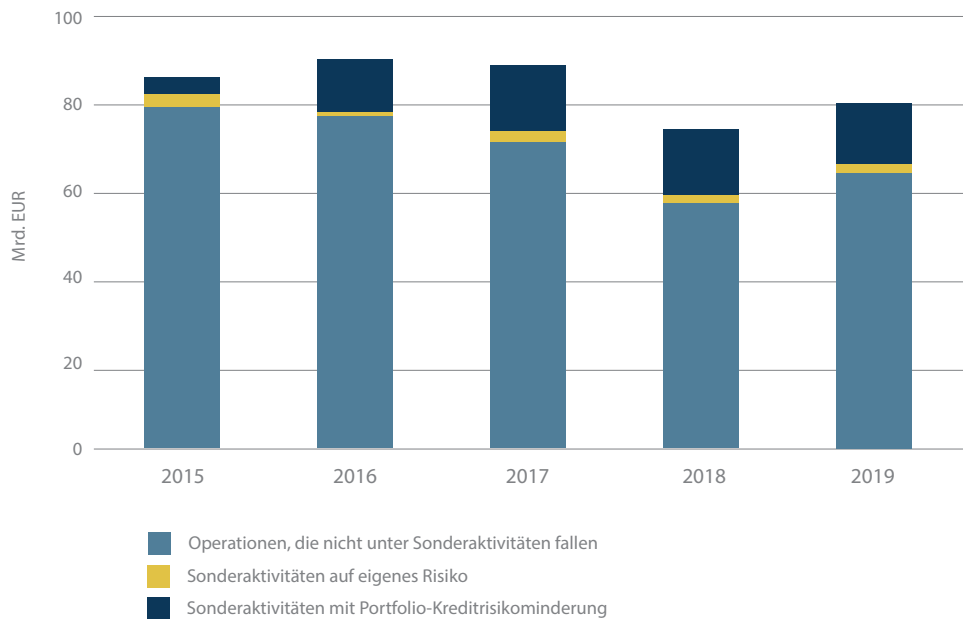
5.2.5 Die EIB-Gruppe hätte dieses Portfolio von EFSI-Operationen nicht (oder nicht im gleichen Zeitraum) ohne EU-Garantie finanzieren können



Eine wichtige Erkenntnis der EFSI-Evaluierung von 2018 war, dass „die EIB das gesamte Portfolio von EFSI-Operationen nicht auf eigenes Risiko hätte finanzieren können, ohne dadurch möglicherweise ihre gesamte Kreditvergabekapazität, ihr Risikoprofil und letztlich die Tragfähigkeit ihres Geschäftsmodells zu beeinträchtigen.“²⁷

Wie aus Gesprächen mit Mitarbeitenden hervorging, herrschte zu Beginn des EFSI in der EIB Konsens darüber, dass das vom EFSI geforderte hohe Engagement für Sonderaktivitäten nur mit EU-Garantie möglich war. Ratingagenturen wie Standard and Poor's und Moody's stellten 2015 in ihren Ratingberichten fest, dass sich eine größere Zahl risikoreicher Projekte auf die Eigenkapitalquote der EIB auswirken könnte, behandelten diese jedoch aufgrund des bestehenden Garantiemechanismus als „kreditneutral“.

ABBILDUNG 16: UNTERZEICHNETES VOLUMEN UND SONDERAKTIVITÄTEN DER EIB, 2015–2019



Quelle: Jährliche Finanzausweise der EIB, 2015–2019

27. Evaluierung des EFSI durch IG/EV, 2018

Zwischen 2018 und 2020 entsprachen die als Sonderaktivitäten eingestuft Operationen mit EFSI-Garantie jährlich knapp 20 Prozent der gesamten Unterzeichnungen der EIB. Die Beibehaltung des AAA-Ratings ist für das Geschäftsmodell der EIB entscheidend: Sie kann sich so auf den Kapitalmärkten Mittel zu günstigen Konditionen beschaffen und die daraus resultierenden finanziellen Vorteile – im Sinne der EU-Ziele – den von ihr geförderten Operationen zugutekommen lassen. Voraussetzungen, um das AAA-Rating beizubehalten, sind (unter anderem) eine konservative Schätzung relevanter Faktoren (etwa der unerwarteten Verluste) und solide Kapitalkennzahlen (z. B. risikoadjustierte Kapitalquote nach S&P-Methode und Eigenkapitalquote). Gemäß Artikel 16 der Satzung der EIB muss die Bank eine Rücklage für Sonderaktivitäten bilden, um das Risiko ihrer Sonderaktivitäten abzudecken. Zum 31. Dezember 2020 belief sich diese Rücklage auf 11,7 Milliarden Euro, während die Sonderaktivitäten mit Portfolio-Kreditrisikominderung im Jahr 2020 insgesamt 14 Milliarden Euro betragen. Ohne die EU-Garantie hätte die EIB eine viel größere Rücklage für Sonderaktivitäten bilden müssen, und die wichtigsten Kapitalkennzahlen der Bank hätten sich verschlechtert. Der EIF hatte zum Jahresende 2015 die Mittel unter Mandaten wie COSME und InnovFin ausgeschöpft. Ohne den EFSI im Rücken hätte er seine Aktivitäten unter diesen Mandaten unterbrechen müssen.



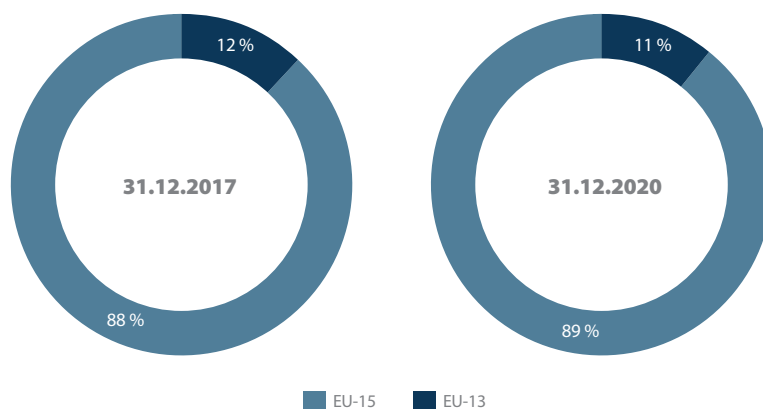
Die Erfahrungen mit dem EFSI in den vergangenen sieben Jahren, einschließlich der in der Bank aufgebauten Kompetenzen zur Anbahnung und Durchführung solcher Operationen, sowie die Stärkung ihres Rahmens für das Risiko- und Kapitalmanagement (z. B. durch den Rahmen zur Risikobereitschaft und die Leitlinien für die Kapitalnachhaltigkeit der Gruppe) und die Aufstockung ihrer Eigenmittel um 14 bis 15 Milliarden Euro im Zeitraum 2014–2020 könnten es der EIB ermöglichen, schrittweise selbst mehr Risiken als in der Zeit vor dem EFSI zu übernehmen. Aus Gesprächen mit Mitarbeitenden ging jedoch hervor, dass **die EIB-Gruppe – unter Berücksichtigung der oben genannten Faktoren – ohne die EU-Garantie nicht in der Lage gewesen wäre, das Volumen der Sonderaktivitäten auf eigenes Risiko zu finanzieren, ohne ihre finanzielle Tragfähigkeit (und ihr AAA-Rating) zu gefährden.**

5.2.6 Die Änderungen beim Kriterium der Zusätzlichkeit wirkten sich weder auf die Verteilung der Operationen zwischen der EU-15 und der EU-13 aus, noch zogen sie eine qualitative Neuerung bei den Begründungen der Zusätzlichkeit nach sich. Diese Änderungen waren bereits im Zuge eines progressiven Lernprozesses zwischen der Bank und den Entscheidungsträgern des EFSI auf den Weg gebracht worden

Laut Artikel 9 der EFSI-Verordnung ist der Einsatz der EFSI-Garantie auf bestimmte allgemeine Ziele begrenzt. Jedes Ziel deckt eine Reihe von Wirtschaftsaktivitäten ab (z. B. „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Umweltschutz und Ressourceneffizienz“). Die geänderte EFSI-Verordnung schließt unter den allgemeinen Zielen auch Operationen in weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen ein, unabhängig vom Wirtschaftssektor. Zudem muss der Standort der Sonderaktivitäten in solchen Regionen „ein starkes Indiz für Zusätzlichkeit“ liefern.

Erklärtes Ziel der geänderten EFSI-Verordnung war es, den Einsatz des EFSI in der EU-13 auszuweiten (Erwägungsgrund 16 der geänderten EFSI-Verordnung). **Der Anteil der EFSI-Finanzierungen in der EU-13 entsprach jedoch Mitte 2020 dem Anteil zum Jahresende 2017, obwohl der Kreis der förderfähigen Sektoren in weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen erweitert wurde.** Den EFSI-Berichten zufolge sank er sogar leicht von 12 Prozent (Ende 2017) auf 11 Prozent (Ende 2020).²⁸

ABBILDUNG 17: ANTEIL DER EFSI-FINANZIERUNGEN: EU-13 UND EU-15 (IN PROZENT DES UNTERZEICHNETEN GESAMTVOLUMENS)



Quelle: EFSI-Berichte 2017 und 2020

Die Änderungen am Konzept der Zusätzlichkeit könnten dazu geführt haben, dass die Zusätzlichkeit bei der Einreichung der Projektdokumente beim EFSI-Investitionsausschuss stärker und ausführlicher begründet wurde, vor allem weil sich die Argumentation verstärkt weg von Risikoaspekten und hin zur Internalisierung externer Effekte verlagerte. Einige EFSI-Entscheidungsträger gaben jedoch an, dass sie **keine qualitative Veränderung bei den Begründungen der Zusätzlichkeit in den ihnen vorgelegten Dokumenten, insbesondere nach 2018, feststellten.** Die Qualität dieser Unterlagen habe sich bereits seit Auflegung des EFSI im Rahmen eines progressiven Lernprozesses zwischen der Bank und dem EFSI-Investitionsausschuss verbessert.

28. Das aggregierte BIP der EU-13 machte etwa 9,3 Prozent des Gesamt-BIP der EU-28 im Jahr 2019 aus. Der Anteil der EU-13 am EFSI-Finanzierungsvolumen entsprach somit dem Anteil der EU-13 am Gesamt-BIP der EU-28 und lag sogar leicht darüber.

5.3 MOBILISIERUNG VON PRIVATEM KAPITAL

5.3.1 Die Mobilisierung von Kapital des privaten Sektors war ein zentrales Ziel des EFSI

Hintergrund

Gemäß Artikel 6 der EFSI-Verordnung sollte der EFSI soweit möglich die Mobilisierung von Kapital des privaten Sektors maximieren. Begründet wurde dies damit, dass der Privatsektor nach der weltweiten Finanz- und Staatsschuldenkrise nur noch sehr zögerlich Risiken übernahm und der öffentliche Sektor überschuldet war. Durch die Erhöhung der Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe sollte der EFSI vor allem Investitionen des privaten Sektors ankurbeln und so die europäische Wirtschaft wieder auf Kurs bringen und eine weitere Staatsverschuldung verhindern.

Die geänderte EFSI-Verordnung erhöhte zwar das Ziel für die Mobilisierung von Investitionen von 315 Milliarden Euro auf 500 Milliarden Euro (das Ende 2020 übertroffen wurde, gemessen an den Genehmigungen), legte jedoch kein spezielles Ziel für die Mobilisierung privater Mittel fest.

Schwerpunkt der Evaluierung

Die Evaluierung bewertet, inwieweit der EFSI eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung von privatem Kapital spielte, und berücksichtigt auch etwaige Verdrängungseffekte.

Ergebnisüberblick zur Mobilisierung von privatem Kapital

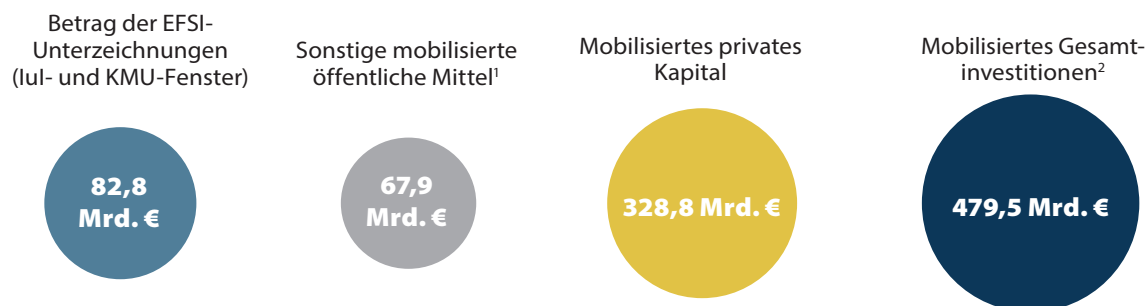
1. Der Großteil der durch unterzeichnete EFSI-Operationen mobilisierten Investitionen wurde aus privaten Mitteln finanziert. Diese beliefen sich auf das Vierfache des Betrags der unterzeichneten EFSI-Operationen.
2. Umfragen, Gespräche und Fallstudien bestätigen, dass der EFSI generell als Katalysator für private Investitionen diene.

5.3.2 Der Großteil der durch unterzeichnete EFSI-Operationen mobilisierten Investitionen wurde aus privaten Quellen finanziert



Rund 69 Prozent der durch unterzeichnete EFSI-Operationen mobilisierten Investitionen stammten aus dem privaten Sektor – mehr als das Vierfache des Volumens der unterzeichneten EFSI-Operationen. Die Überprüfung der Bewertungen auf Projektebene (z. B. Bewertungsmatrizen) zeigt auch, dass die Möglichkeit der Erschließung privater Finanzierungsquellen systematisch berücksichtigt wurde und in den meisten Fällen Teil der Begründung für den Einsatz des EFSI war.

ABBILDUNG 18: MOBILISIERTES INVESTITIONSVOLUMEN



Quelle: EFSI-Bericht 2. Hj. 2020

¹ Sonstige mobilisierte öffentliche Mittel umfassen u.a. eigene Beiträge öffentlicher Projektträger, nationale oder EU-Zuschüsse, Mittel von nationalen Förderbanken.

² Mobilisierte Gesamtinvestitionen = Betrag der EFSI-Unterzeichnungen + sonstige öffentliche Mittel + private Mittel.

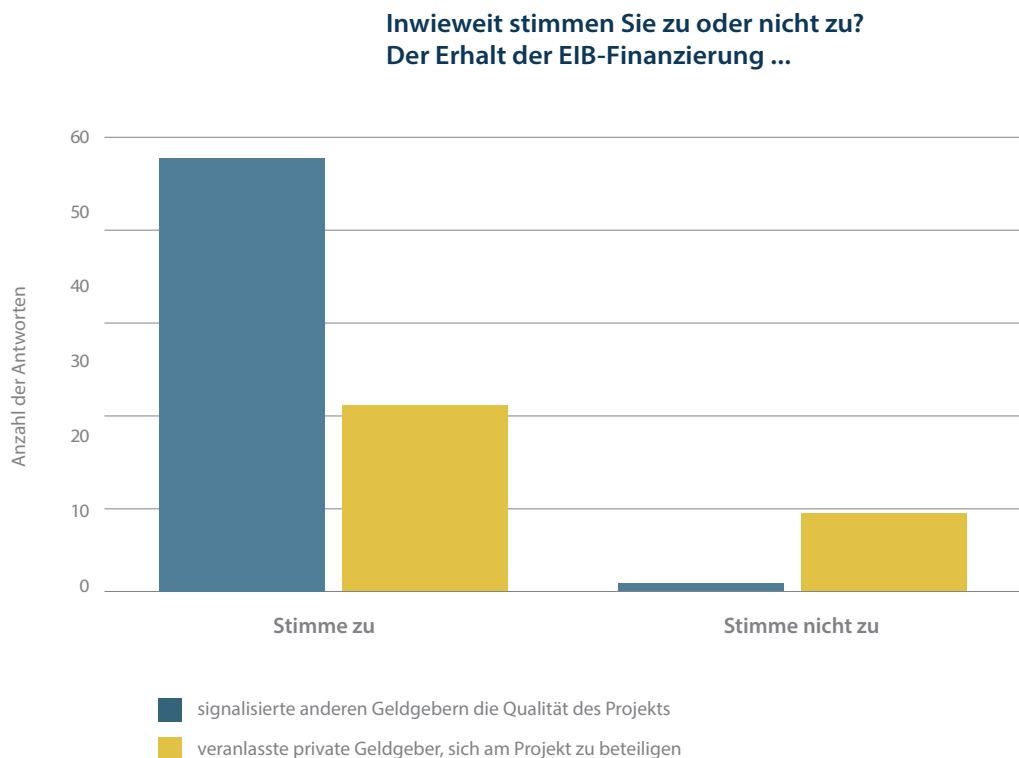
5.3.3 Der EFSI diene generell als Katalysator für private Investitionen



Die Mehrheit der Projektträger/Intermediäre gab an, dass der EFSI half, andere private und öffentliche Mittel zu mobilisieren. Fast alle befragten Projektträger/Intermediäre waren sich einig, dass die EFSI-Unterstützung anderen öffentlichen und privaten Investoren die Qualität ihres Projekts/ihrer Organisation signalisierte (blaue Balken in Abbildung 19 und Abbildung 20).

Eine deutliche Mehrheit gab auch an, dass einige private Investoren ihr Projekt/ihre Organisation ohne den EFSI nicht finanziell unterstützt hätten (gelbe Balken in den Abbildungen 19 und 20). Nur fünf Projektträger/Intermediäre glaubten, dass die Beteiligung des EFSI private Investoren davon abgehalten habe, Finanzmittel für ihr Projekt/ihre Organisation bereitzustellen.

ABBILDUNG 19: WAHRNEHMUNG DURCH DIE PROJEKTTRÄGER DES IUI-FENSTERS



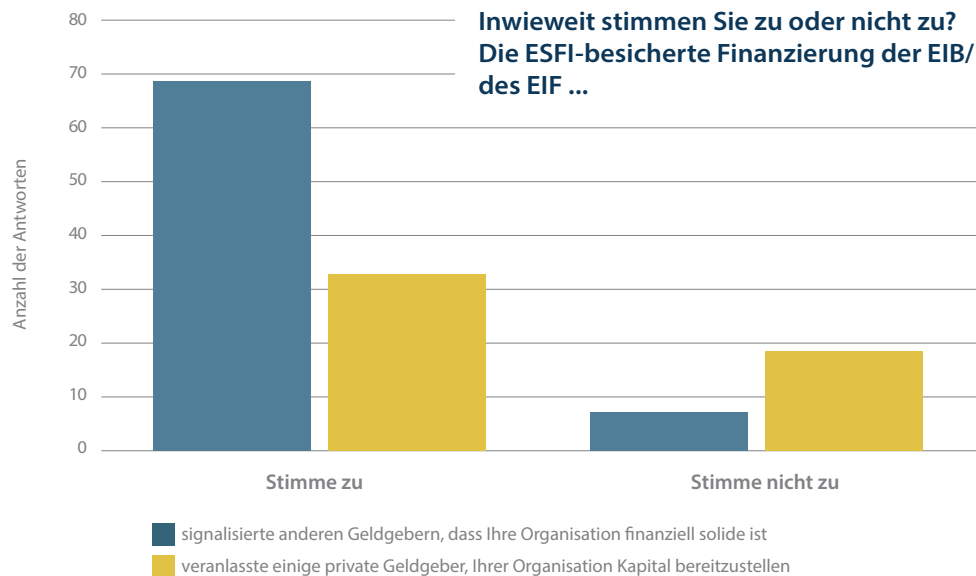
Rücklaufquote:

Erste Frage (blaue Balken) 57 von 108 Befragten.

Zweite Frage (gelbe Balken) 34 von 108 Befragten.

Quelle: Umfrage bei Projektträgern des IUI-Fensters

ABBILDUNG 20: WAHRNEHMUNG DURCH DIE FINANZINTERMEDIÄRE DES IUI- UND DES KMU-FENSTERS



Rücklaufquote:

Erste Frage (blaue Balken) 76 von 184 Befragten.

Zweite Frage (gelbe Balken) 50 von 184 Befragten.

Quelle: Umfrage bei Finanzintermediären des IUI- und des KMU-Fensters

Die neun befragten nationalen Förderbanken und -institute waren sich generell einig, dass die Beteiligung der EIB/des EIF private Investoren mobilisiert.



Nach Ansicht der nationalen Förderbanken und -institute war dieser Effekt darauf zurückzuführen, dass

- die EIB-/EIF-Beteiligung mit der Investitionsoffensive für Europa assoziiert wurde und beide Institutionen von privaten Investoren positiv wahrgenommen werden,
- der EFSI genutzt wurde, um mehr risikoreichere Projekte zu finanzieren, was das Vertrauen privater Investoren stärkte und sie ermutigte, Kapital bereitzustellen.

Die Mitglieder der EU-Bankenvereinigung waren sich einig, dass „der EFSI dazu beitrug, private Finanzmittel und mehr institutionelle Anleger zu mobilisieren“.



Die Fallstudien zeigten auch, wie dieser Katalysatoreffekt zustande kam:

- Der EFSI machte die geförderten Projekte über den jeweiligen nationalen Kontext hinaus sichtbar und zog so internationale Investoren an.
- Der EFSI stand Projektträgern bei ihren anfänglichen Bemühungen um eine Finanzierung zur Seite – er half ihnen, eine „kritische Masse“ an Unterstützung zu erreichen, die anderen Investoren signalisierte, dass das Projekt finanziell tragfähig ist. Dies war vor allem bei Beteiligungen an Fonds der Fall.
- Die von der EIB-Gruppe durchgeführte technische und rechtliche Projektprüfung stärkte das Vertrauen anderer Investoren; in einem Fall machten die Investoren ihre Unterstützung aus diesem Grund von der Beteiligung der EIB abhängig.
- Die starke Nachrangigkeit der EIB-Finanzierung (auch durch die sehr lange Laufzeit) verringerte die Risikoaversion potenzieller Investoren.

5.4 DAS KLIMAZIEL

5.4.1 Die geänderte EFSI-Verordnung führte ein weiches Ziel für Klimafinanzierungen ein

Hintergrund

Die geänderte EFSI-Verordnung führte ein weiches Ziel für Finanzierungen unter dem Iul-Fenster ein: 40 Prozent der Projektkomponenten (ausgenommen Finanzierungen für KMU und kleine Midcaps) mussten nun zum Klimaschutz beitragen.

Der Klimaschutz wird in Artikel 9 der geänderten EFSI-Verordnung als ein Bereich aufgeführt, in dem die EU-Garantie dazu genutzt werden soll, Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen auszugleichen. Konkret verlangt die geänderte EFSI-Verordnung, dass die EFSI-Operationen einen stärkeren Beitrag zu den auf der 21. UN-Klimakonferenz festgelegten EU-Zielen und zu dem Plan der EU leisten, die Treibhausgasemissionen spätestens bis 2050 um 80–95 Prozent zu reduzieren.

Schwerpunkt der Evaluierung

Im Rahmen der Evaluierung wird bewertet, inwieweit sich der stärkere Fokus auf den Klimaschutz, einschließlich einer konkreten Zielvorgabe, auf die Durchführung des EFSI und das Erreichen seiner Ziele ausgewirkt hat. Bei der Evaluierung wird insbesondere geprüft, in welchem Maße der Anteil der Klimafinanzierungen am EFSI-Portfolio gestiegen ist und ob die geografische Verteilung oder die Zusätzlichkeit des EFSI-Portfolios – zwei Aspekte von besonderer Bedeutung für die EFSI-Stakeholder – durch das Ziel beeinflusst wurden.

Ergebnisüberblick zum Klimaziel

1. Der Anteil der Klimafinanzierungen am EFSI-Portfolio nahm im Berichtszeitraum zu, aber es ist unklar, ob dies auf die Einführung des Ziels zurückzuführen ist.
2. Die EFSI-Operationen für Klimaschutz konzentrierten sich vor und nach der Einführung des Ziels auf die EU-15. Die Einführung des Ziels hatte keinen wesentlichen Einfluss auf die Verteilung der Operationen zwischen der EU-13 und der EU-15.
3. Das Risiko blieb das entscheidende Element beim Zusätzlichkeitskriterium für EFSI-Operationen. Einige Mitglieder des EFSI-Investitionsausschusses äußerten jedoch, das Ziel habe ihre Beratungen bereichert.
4. Die Ex-ante-Bewertung der EIB und die durch die Projektträger wahrgenommene Zusätzlichkeit waren bei EFSI-Operationen mit und ohne Klimabezug ähnlich, unabhängig von der Einführung des Ziels.
5. Mit der Einführung des Ziels fanden die EU-weiten Entwicklungen ihren Niederschlag im EFSI, und der EFSI wurde stärker als ein Mandat zur Unterstützung des Klimaschutzes wahrgenommen.

5.4.2 Der Anteil der Klimaprojekte am EFSI-Portfolio nahm 2018–2020 zu. Aber es ist unklar, ob dies auf die Einführung des Ziels zurückzuführen ist

Das Ziel für Klimafinanzierungen unter dem EFSI wurde bereits Mitte 2020 übertroffen. Im EFSI-Portfolio der unterzeichneten Operationen stieg nach der Einführung des weichen Ziels 2018 der Anteil der Finanzierungen für Projektkomponenten, die zum Klimaschutz beitragen. 2019 wurde die 40-Prozent-Marke überschritten, bevor der Anteil Ende des ersten Halbjahres 2020 41,6 Prozent erreichte.

Dieser gestiegene Anteil von Klimafinanzierungen am EFSI-Portfolio ist jedoch möglicherweise nicht (nur) auf die Einführung des Ziels zurückzuführen.



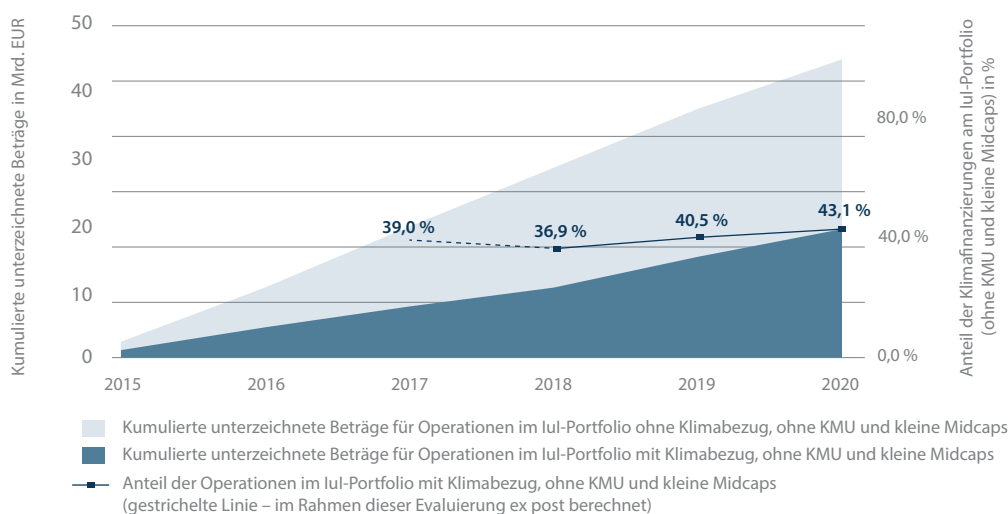
- Im Gesamtportfolio der EIB (einschließlich der EFSI-Operationen) ist der Anteil der Klimafinanzierungen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, von 25 Prozent 2014 auf 30 Prozent 2018 und über 37 Prozent 2020.²⁹ Diese Prozentsätze sind aufgrund unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen nicht direkt mit denen unter dem EFSI vergleichbar.³⁰ Der Trend ist jedoch ähnlich.



- Viele der befragten EIB-Beschäftigten bestätigten, dass die Einführung des Ziels keine Auswirkungen auf die Anbahnung von EFSI-Operationen hatte. Als das Ziel eingeführt wurde, hatte die EIB Klimafinanzierungen bereits Priorität eingeräumt. Der gestiegene Anteil dieser Finanzierungen an den EFSI-Operationen ist eher auf das Bestreben der EIB zurückzuführen, die „Klimabank der EU“ zu werden. Dies belegen auch die strategischen Änderungen, die mit den *Leitlinien für Energiefinanzierungen* (2019) und dem *Klimabank-Fahrplan* (2020) eingeführt wurden.

Die Befragungen von Mitgliedern des EFSI-Investitionsausschusses deuten darauf hin, dass der Beitrag zum Klimaschutz nur ein Aspekt war, der bei der Genehmigung von EFSI-Operationen berücksichtigt wurde. Dies war bereits vor der Einführung des Ziels der Fall.

ABBILDUNG 21: KLIMAFINANZIERUNGEN IM IUI-PORTFOLIO (OHNE KMU UND MIDCAP-UNTERNEHMEN)



Quelle: EV-Berechnungen auf der Grundlage von EFSI-Berichten

29. Siehe *Klimabank-Fahrplan der EIB-Gruppe* und die EIB-Webseite zu *Klima und ökologische Nachhaltigkeit*.

30. Das Ziel für Klimafinanzierungen des EFSI wird nur für das IUI-Portfolio (ohne KMU und kleine Midcap-Unternehmen) und kumulativ (d. h. für das gesamte Portfolio) berechnet. Dies erklärt, warum die in Abbildung 21 dargestellten Beträge für die Finanzierungen niedriger sind als die Gesamtzahlen für das IUI-Fenster.

5.4.3 Die EFSI-Klimafinanzierungen konzentrieren sich auf die EU-15. Durch die Einführung des Ziels veränderte sich die Verteilung zwischen der EU-13 und der EU-15 nicht wesentlich



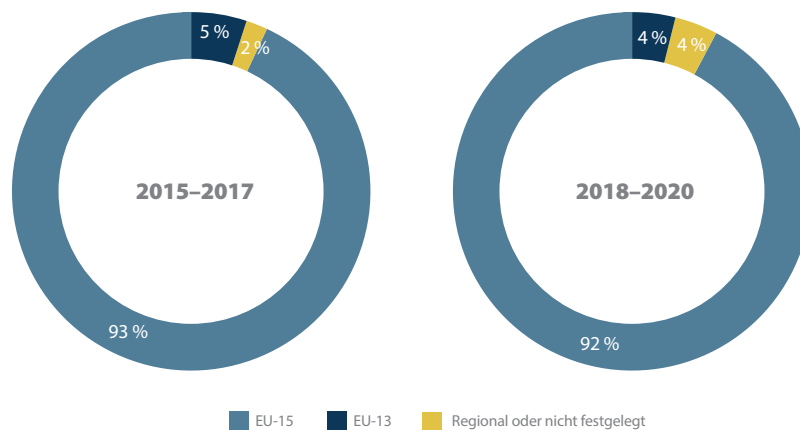
Klimaschutzprojekte unter dem EFSI waren und sind besonders stark auf die EU-15 konzentriert (92–93 Prozent), und das sogar noch stärker als beim gesamten EFSI-Portfolio (88–89 Prozent – siehe Abschnitt 5.2.6).³¹

Wie in Abschnitt 5.2.6 gezeigt, änderte sich die Verteilung der EFSI-Finanzierungen zwischen der EU-15 und der EU-13 durch die geänderte EFSI-Verordnung nicht wesentlich. Gleiches galt für Projekte mit Klimaschutzkomponenten (siehe Abbildung 22). Folglich besteht kein Grund zur Annahme, dass eine Priorisierung des Klimaschutzes nach der Einführung des Ziels die geografische Verteilung der EFSI-Operationen zwischen den EU-13 und den EU-15 verzerrt hätte.



Keiner der befragten Stakeholder war der Ansicht, dass es einen Zielkonflikt zwischen der geografischen Verteilung der Operationen und dem Klimaziel gab. Zu den Befragten gehörten Entscheidungsträger des EFSI (EFSI-Investitionsausschuss und -Lenkungsrat), operative Mitarbeitende der EIB sowie Vertreterinnen und Vertreter der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und der Zivilgesellschaft.

ABBILDUNG 22: REGIONALE VERTEILUNG DER UNTERZEICHNETEN BETRÄGE FÜR EFSI-KLIMAFINANZIERUNGEN



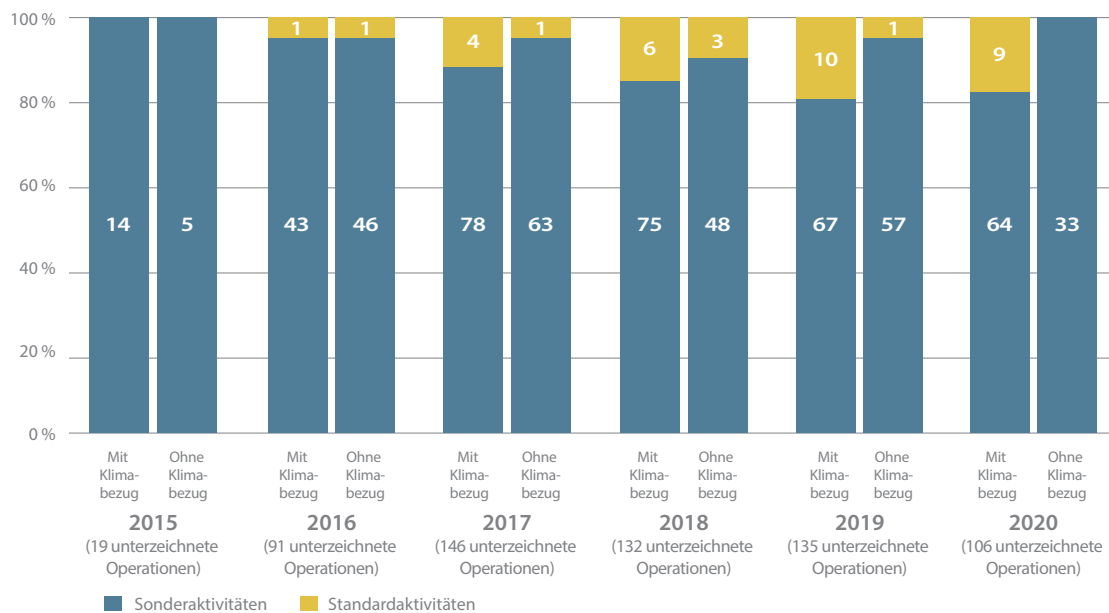
Quelle: EFSI-Berichte

31. Für die Zwecke dieser Evaluierung wurden „Klimaschutzoperationen“ definiert als Operationen unter dem Iul-Fenster (ohne KMU und kleine Midcap-Unternehmen) mit einer positiven Auswirkung auf das Klima.

5.4.4 Das Risiko blieb das entscheidende Element beim Zusätzlichkeitskriterium für EFSI-Operationen. Einige Mitglieder des EFSI-Investitionsausschusses äußerten jedoch, das Klimaziel habe ihre Beratungen bereichert

Immer mehr EFSI-Klimaschutzoperationen wurden als Standardaktivitäten unterzeichnet (25 im Zeitraum 2018–2020), während EFSI-Operationen ohne Klimabezug weiterhin überwiegend als Sonderaktivitäten eingestuft wurden. Eine Analyse der Projektdokumentation für den EFSI-Investitionsausschuss zu diesen 25 Standardaktivitäten ergab jedoch, dass das Risikoprofil bei mehreren Operationen auch weiterhin das entscheidende Kriterium der Zusätzlichkeit war.

ABBILDUNG 23: ANTEIL DER SONDERAKTIVITÄTEN UND STANDARDAKTIVITÄTEN FÜR OPERATIONEN MIT UND OHNE KLIMABEZUG IM IUI-PORTFOLIO



Quelle: EV-Berechnungen

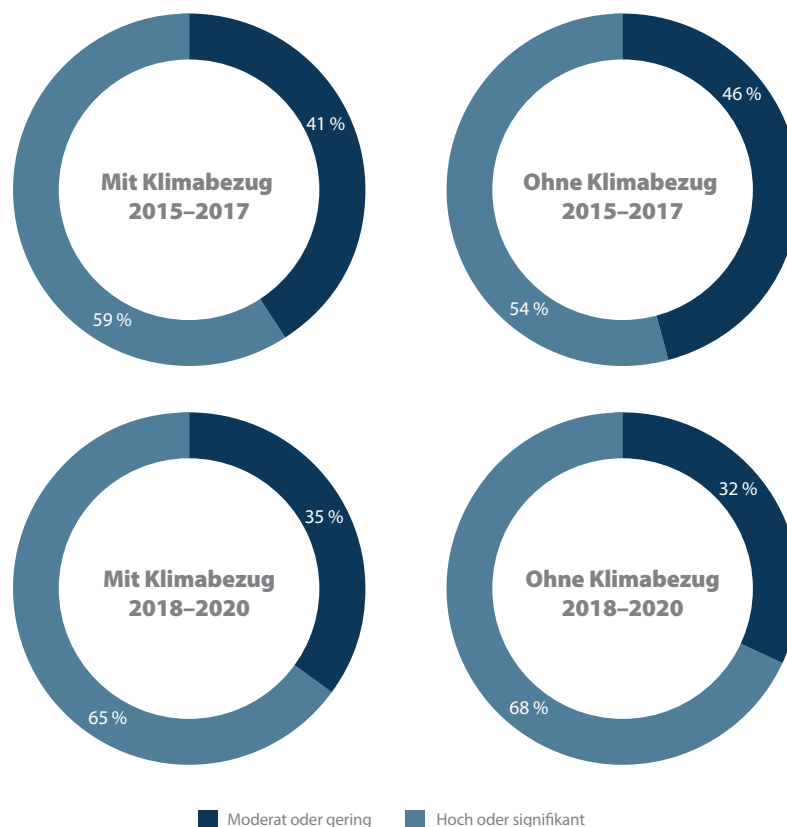


Gleichwohl waren die EFSI-Entscheidungsträger (Lenkungsrat und Investitionsausschuss) der Ansicht, dass die Einführung des Ziels für Klimafinanzierungen – als Zeichen der zunehmenden Bedeutung des Themas innerhalb des EFSI – dazu beigetragen habe, ihre Diskussionen über vorgeschlagene EFSI-Operationen neu zu fokussieren. Zudem habe es im Einklang mit der geänderten EFSI-Verordnung den Schwerpunkt weg vom Risiko hin zu Marktversagen und suboptimalen Investitionsbedingungen verlagert.

5.4.5 Die Ex-ante-Bewertung der EIB und die von den Projektträgern wahrgenommene Zusätzlichkeit waren bei EFSI-Operationen mit und ohne Klimabezug ähnlich, unabhängig von der Einführung des Ziels

Die erwarteten technischen und finanziellen Beiträge der Bank (Kriterien, die herangezogen werden, um die Zusätzlichkeit bei der 3-Säulen-Bewertung von EIB-Operationen³² zu messen) waren bei EFSI-Operationen mit und ohne Klimabezug ähnlich.³³ Wie aus Abbildung 24 hervorgeht, wies vor 2018 etwas mehr als die Hälfte der Iul-Operationen mit und ohne Klimabezug die Bewertung „hoch“ oder „signifikant“ für Säule 3 auf. Der Anteil der Operationen mit diesen Bewertungen stieg auf etwa zwei Drittel bei den Operationen, die nach 2018 unterzeichnet wurden, und zwar zu etwa gleichen Teilen für Operationen mit und ohne Klimabezug.

ABBILDUNG 24: EX ANTE GESCHÄTZTER FINANZIELLER UND TECHNISCHER BEITRAG DER EIB ZU DEN EFSI-OPERATIONEN, AUFGESCHLÜSSELT NACH OPERATIONEN MIT UND OHNE KLIMABEZUG



Quelle: Analyse der Säule-3-Bewertungen im 3-Säulen-Bewertungssystem für die 629 Operationen im EFSI-Iul-Portfolio

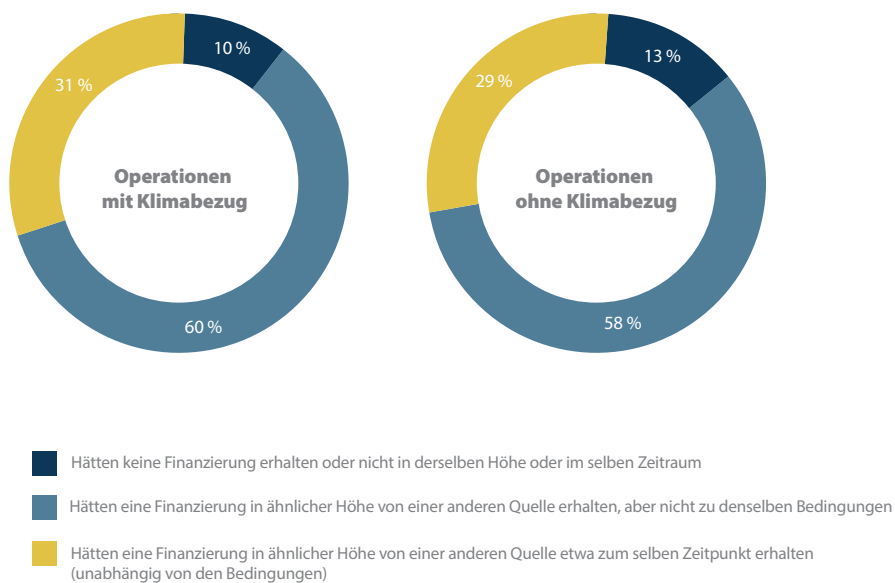
32. Die 3-Säulen-Bewertung war bis Ende 2020 der Rahmen für die EIB, um die Ergebnisse von Operationen innerhalb der Europäischen Union zu bewerten. Näheres siehe [hier](#). 2021 wurde die 3-Säulen-Bewertung durch den Rahmen zur Messung von Zusätzlichkeit und Wirkung der EIB (Additionality and Impact Measurement, AIM) ersetzt. Die Bewertung im Rahmen von Säule 3, die von den EIB-Beschäftigten durchgeführt wird, berücksichtigt den finanziellen Beitrag der Bank zu den Operationen und/oder die technische Hilfe, über die die EIB auf nichtfinanziellem Wege einen zusätzlichen Beitrag zu den von ihr unterstützten Operationen leisten kann.

33. Die Bewertungen für Säule 3 reichen von „hoch“ (höchste Kategorie) bis „gering“ (niedrigste Kategorie).



Die Projektträger nehmen die Zusätzlichkeit bei den nach 2018 unterzeichneten Operationen mit und ohne Klimabezug ähnlich wahr. Die Umfrage zeigt, dass es der Mehrheit der teilnehmenden Projektträger bei EFSI-Projekten mit und ohne Klimabezug ohne die Unterstützung der EIB schwergefallen wäre, Finanzierungen in ähnlichem Umfang, innerhalb desselben Zeitraums oder zu denselben Bedingungen zu erhalten.

ABBILDUNG 25: WAHRNEHMUNG DER ZUSÄTZLICHKEIT DURCH DIE PROJEKTTRÄGER BEI NACH 2018 UNTERZEICHNETEN OPERATIONEN



Quelle: Umfrage unter EFSI 2.0-Projektträgern

Umfang der Stichprobe: 68 Antworten insgesamt; 44 bei Operationen mit Klimabezug und 24 bei Operationen ohne Klimabezug

5.4.6 Mit der Einführung des Klimaziels fanden die EU-weiten Entwicklungen ihren Niederschlag im EFSI, und der EFSI wurde stärker als ein Mandat für den Klimaschutz wahrgenommen



Aus der Einführung des Klimaziels ergab sich ein Prozess des Monitoring und der Berichterstattung über den Beitrag des EFSI zum Klimaschutz.³⁴ Dieser Prozess (den es vor Einführung des Ziels nicht gab) trug dazu bei, den Beitrag des EFSI zum Klimaschutz objektiver zu bewerten. Zudem wurde die Aufmerksamkeit der internen und externen Stakeholder des EFSI auf andere Themen als das Investitionsvolumen und die Mobilisierung privater Finanzmittel gelenkt.

Die befragten Stakeholder, die an der Entscheidung über die Aufnahme eines weichen Klimaziels in die geänderte EFSI-Verordnung beteiligt waren oder diese begleitet hatten, sahen darin übereinstimmend eine **politische Entscheidung** mit dem Ziel, den EFSI auszurichten auf:

- eine stärkere Betonung des „Policy-First“-Ansatzes beim Einsatz von EU-Haushaltsgarantien,
- andere gemeinsame Initiativen der EU und der EIB mit relevanten strategischen Zielen (z. B. InnovFin und das Fremdfinanzierungsinstrument der Connecting-Europe-Fazilität),
- die Schlüsselprioritäten der strategischen Agenda der EU und der EIB (Klimaschutz).



Dieselben Befragten wiesen darauf hin, dass **die EFSI-Stakeholder (z. B. die Mitglieder des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission) durch die Einführung des Ziels nun über ein konkreteres, für die breite Öffentlichkeit interessantes Thema** (Klimaschutz) berichten könnten statt über eher technische Konzepte (z. B. Investitionsvolumen, Multiplikatoren, Mobilisierung privater Finanzmittel).

Das Europäische Parlament nahm den Beitrag des EFSI zum Klimaschutz nach der Einführung des Ziels stärker wahr. In seinem Bericht von 2017 erinnerte das Parlament daran, dass der EFSI eine deutliche Verlagerung hin zu nachhaltigen Investitionen unterstützen sollte, und betonte, dass die Berichterstattung über den Klimawandel unter dem EFSI gestärkt werden müsste. Mit Einführung des Klimaziels wurde diesem Anliegen eindeutig Rechnung getragen. In seinem Bericht vom November 2018 begrüßte das Europäische Parlament, „dass die EIB 2017 16,6 Milliarden Euro für Projekte zur Unterstützung ihrer Umweltziele bereitgestellt hat“.

34. Der Klimaschutzanteil an jeder EFSI-Operation wurde anhand der Methodik berechnet, die die EIB zu diesem Zweck entwickelte.

5.5 ZUSAMMENARBEIT MIT NATIONALEN FÖRDERBANKEN UND -INSTITUTEN

5.5.1 Durch die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten könnten sich beide Seiten besser ergänzen; sie könnten lokales Fachwissen nutzen, Kosten senken und auch kleinere Operationen unterstützen

Hintergrund

Für die Zusammenarbeit der EIB-Gruppe mit nationalen Förderbanken und -instituten sprechen sowohl politische als auch technische Überlegungen. Die nationalen Förderbanken und -institute haben den Auftrag, nationale Ziele zu unterstützen, während die EIB-Gruppe eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der EU-Ziele spielt. Daher verfolgen die nationalen Förderbanken und -institute ähnliche strategische Ziele wie die EIB-Gruppe (z. B. Investitionslücken in Europa zu schließen).

Um ihre Ziele zu erreichen, setzen die EIB-Gruppe sowie die nationalen Förderbanken und -institute mitunter sehr ähnliche Instrumente ein, mit denen sie dieselben Länder und Sektoren ansprechen. Daraus ergeben sich auch aus technischer Sicht Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit, um die Komplementarität zu verbessern und Synergien stärker zu nutzen.

Auf bilateraler und multilateraler Ebene wurden Koordinierungsstrukturen eingerichtet, um die verschiedenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten zu fördern. Hierzu gehörten Kofinanzierungen auf Projektebene, Ko-Investitionen über Investitionsplattformen und die gemeinsame Beteiligung an Risikoteilungsinstrumenten, Verbriefungsstrukturen und Risikokapitalfonds.

Wie durch die geänderte EFSI-Verordnung angestrebt, soll diese Zusammenarbeit zwischen der EIB-Gruppe und nationalen Förderbanken und -instituten eine Reihe von Vorteilen generieren:

- gegenseitige Ergänzung und Synergien,
- EIB-Gruppe kann das Wissen der nationalen Förderbanken und -institute über Gegebenheiten und Ziele vor Ort nutzen,
- niedrigere Transaktions- und Informationskosten durch „vollständige Delegation“ oder ein gewisses Maß an „gegenseitiger Anerkennung“ der technischen Prüfung bei Kofinanzierungen,
- EIB-Gruppe kann über Investitionsplattformen Operationen unterstützen, die (aufgrund ihrer Größe, Spezialisierung usw.) nicht direkt von der Gruppe betreut werden können.

Schwerpunkt der Evaluierung

Im Rahmen der Evaluierung wird untersucht, in welchem Maße die oben genannten Vorteile realisiert wurden. Zudem wird der Frage nachgegangen, ob die Zusammenarbeit der EIB-Gruppe mit nationalen Förderbanken und -instituten möglicherweise unbeabsichtigt die geografische Verteilung der EFSI-Operationen beeinflusst hat.

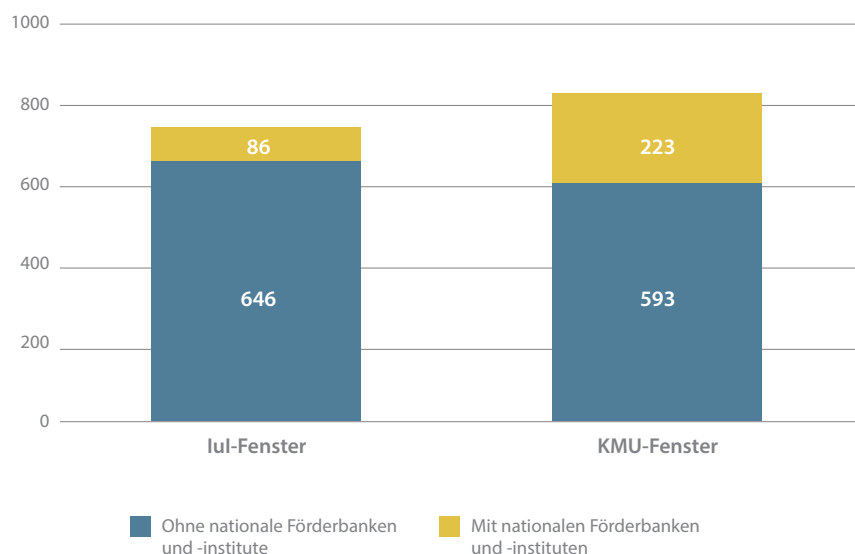
Ergebnisüberblick zur Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten

1. Bereits bei Auflegung des EFSI wurde ein solider Rahmen für die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten geschaffen. Dieser hat zu einem intensiveren Dialog zwischen der EIB-Gruppe und den nationalen Förderbanken und -instituten sowie allgemein zu einem besseren gegenseitigen Verständnis und einer Vielzahl gemeinsamer Operationen geführt (sowohl unter dem Iul- als auch dem KMU-Fenster).
2. Bei der Zusammenarbeit unter dem Iul-Fenster wurden einige potenzielle Vorteile bislang jedoch nicht ausgeschöpft:
 - Die Heterogenität der nationalen Förderbanken und -institute sowie ihres jeweiligen nationalen Umfelds erschwerte eine systematische bilaterale Zusammenarbeit.
 - Insgesamt waren die Effizienzgewinne durch die verstärkte Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten begrenzt.
 - Über Investitionsplattformen wurden zwar kleinere Operationen gefördert, aber ihre Struktur und Umsetzung waren nicht effizient.
3. Es gibt keine Belege dafür, dass die verstärkte Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten zu einer stärkeren Konzentration von EFSI-Finanzierungen in größeren EU-Mitgliedstaaten geführt hat.

5.5.2 Der EFSI trug dazu bei, einen soliden Rahmen für die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten zu schaffen

Die Beschäftigten nationaler Förderbanken und -institute sowie der EIB-Gruppe waren sich einig, dass der EFSI einen wichtigen Beitrag dazu leistete, den Austausch zwischen beiden Seiten (sowie zwischen den Förderbanken und -instituten selbst) zu erleichtern. Diese Entwicklung hatte jedoch schon bei Auflegung des EFSI begonnen und war nicht das Ergebnis der geänderten Verordnung. Die Strukturen und Regeln für eine solche Zusammenarbeit wurden gestärkt. Unter dem Iul- und KMU-Fenster wurden auf bilateraler und multilateraler Ebene verschiedene Koordinierungsgruppen eingerichtet, um die Kommunikation zu erleichtern. Dies schuf die Voraussetzungen für einen deutlich intensiveren Dialog, um Möglichkeiten der Zusammenarbeit auszuloten, und verbesserte das gegenseitige Verständnis zwischen der EIB-Gruppe und nationalen Förderbanken und -instituten. Dies hatte sowohl für die EIB als auch für den EIF qualitative wie quantitative Auswirkungen und mündete in neue Initiativen wie die Eigenkapital-Plattform EIF/nationale Förderinstitute und die Verbriefungsinitiative EIF/nationale Förderinstitute.

ABBILDUNG 26: ZAHL DER EFSI-OPERATIONEN 2015–2020



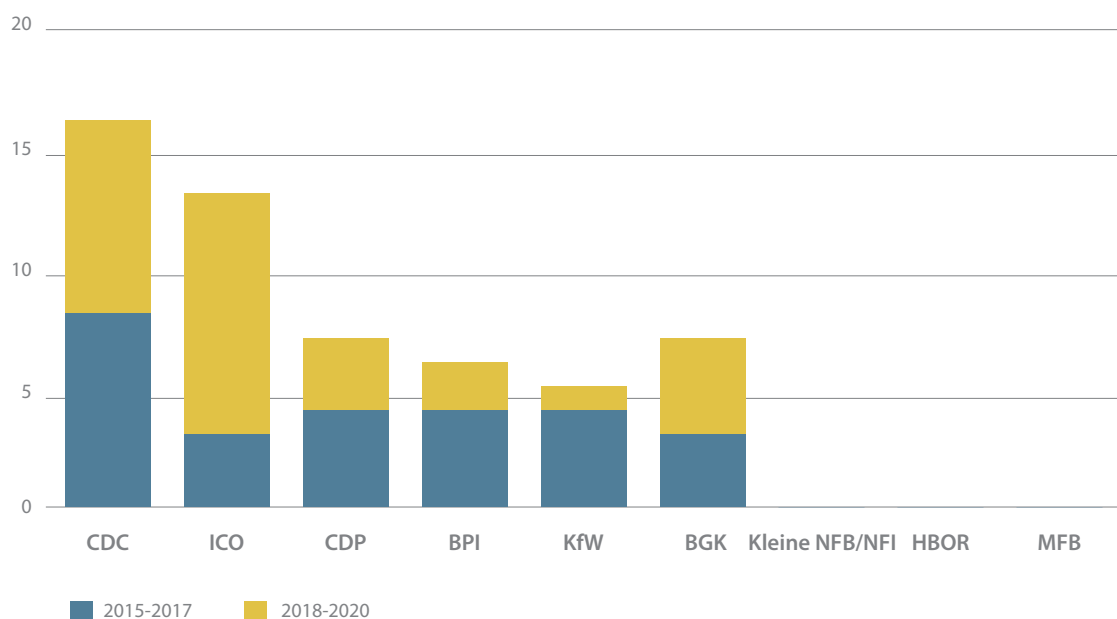
Quelle: EFSI-Monitoringdaten per Dezember 2020

Die Europäische Plattform für Investitionsberatung trug ebenfalls dazu bei, die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten zu stärken. Die Plattform unterstützte mehrere nationale Förderbanken und -institute bei einzelnen Projekten/ Investitionsplattformen sowie beim Kompetenzaufbau ihrer Beschäftigten. Daneben arbeitete die Plattform mit den erfahreneren nationalen Förderbanken und -instituten zusammen, um in ihrem Auftrag in mehreren Ländern Beratungsdienste zu erbringen. Die Unterstützung durch die Plattform verlief zunächst schleppend, nahm aber im Verlauf der Evaluierung deutlich Fahrt auf. Hauptgrund für den langsamen Start war die Unsicherheit bei den nationalen Förderbanken und -instituten über die von ihnen benötigte Unterstützung. Die Aufträge der Beratungsplattform nahmen zwar erheblich zu. Aber noch lässt sich nicht beurteilen, ob die gewährte Unterstützung zu einer stärkeren Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten führen wird.

5.5.3 Die Heterogenität der nationalen Förderbanken und -institute sowie ihres jeweiligen nationalen Umfelds erschwerte eine systematische bilaterale Zusammenarbeit

Abgesehen von dem erheblichen Anstieg bei den Beratungen über die Beratungsplattform wurde die Zusammenarbeit zwischen der EIB-Gruppe und den nationalen Förderbanken und -instituten nach 2018 in den meisten Fällen nicht intensiviert. Vielmehr setzte sich der 2015 begonnene Trend fort. Die Befragten waren geteilter Meinung darüber, ob, wie in der geänderten EFSI-Verordnung vorgesehen, der Dialog in den Jahren 2018–2020 im Vergleich zu 2015–2017 tatsächlich gestärkt wurde. Einige größere nationale Förderbanken und -institute waren der Meinung, dass sich die Zusammenarbeit ab 2018 intensiviert habe. Andere gaben an, dass sich der vorherige Trend fortsetzte (wie die Zahl der von EIB und EIF kofinanzierten Operationen zeigt). Die kleineren nationalen Förderbanken und -institute wiesen jedoch auf fehlende Möglichkeiten für eine konkrete Zusammenarbeit mit der EIB auf der Projektebene hin. Dies sei darauf zurückzuführen, dass es in ihren Ländern keine EFSI-förderfähigen Projekte gebe oder dass für EFSI-förderfähige Projekte des öffentlichen Sektors bereits andere Finanzierungsquellen zur Verfügung stünden (z. B. Strukturfonds).

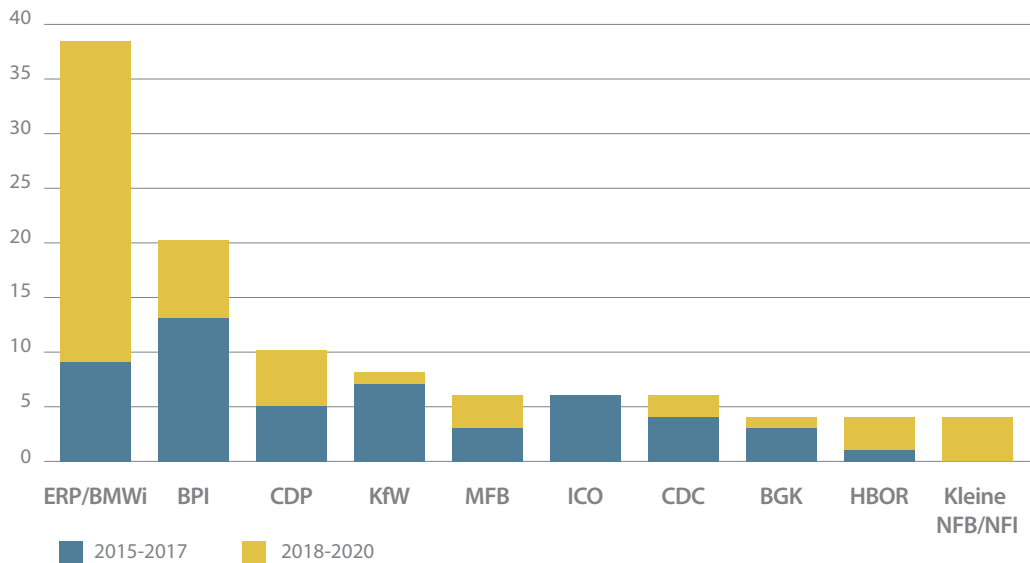
ABBILDUNG 27:³⁵ ANZAHL DER UNTER DEM IUI-FENSTER MIT NATIONALEN FÖRDERBANKEN UND -INSTITUTEN DURCHFÜHRTEN PROJEKTE



Quelle: IUI-Monitoringdaten vom Dezember 2020

35. CDC: Caisse des Dépôts et Consignations, Frankreich; ICO: Instituto de Credito Oficial, Spanien; CDP: Cassa Depositi e Prestiti, Italien; BPI: Banque Publique d'Investissement, Frankreich; KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutschland; BGK: Bank Gospodarstwa Krajowego, Polen; HBOR: Hrvatska banka za obnovu i razvitak, Kroatien; MFB: Magyar Fejlesztési Bank, Ungarn

ABBILDUNG 28:³⁶ ANZAHL DER UNTER DEM KMU-FENSTER MIT NATIONALEN FÖRDERBANKEN UND -INSTITUTEN DURCHFÜHRTEN OPERATIONEN



Quelle: Monitoringdaten des KMU-Fensters vom Dezember 2020



Der intensivierte Dialog zwischen der EIB-Gruppe und nationalen Förderbanken und -instituten führte nicht zwangsläufig zu mehr kofinanzierten Operationen. Dafür gab es eine Reihe von Gründen, darunter:

- **die vielen unterschiedlichen Geschäftsmodelle der nationalen Förderbanken und -institute sowie der in einigen Fällen wahrgenommene Mangel an Möglichkeiten der Zusammenarbeit.** Dies galt nicht nur für kleinere nationale Förderbanken und -institute (wie oben erwähnt), sondern auch für einige große in Fällen, in denen die bereits von Geschäftsbanken und nationalen Förderbanken und -instituten angebotenen Finanzierungen als ausreichend angesehen wurden, sodass nur wenig Raum für weitere EIB-Finanzierungen blieb.
- **der Eindruck, dass die EIB ihre Instrumente nicht flexibel an die Gegebenheiten der jeweiligen Länder anpasst.** Mehrere kleine nationale Förderbanken und -institute waren der Ansicht, die EIB hätte mehr Flexibilität zeigen und ihre Produkte und den Finanzierungsumfang besser auf den Länderkontext zuschneiden sollen. Der EIF wurde in dieser Hinsicht als flexibler wahrgenommen.
- **dass die EIB von einigen nationalen Förderbanken und -instituten als Wettbewerber wahrgenommen wurde.** Mehrere nationale Förderbanken und -institute waren der Ansicht, dass es der EIB dank der EU-Garantie möglich war, attraktivere Finanzierungsbedingungen anzubieten. Sie befürchteten daher, von der EIB verdrängt zu werden.
- **unerfüllte Erwartungen.** So hatten die nationalen Förderbanken und -institute beispielsweise von der EIB eine Erstverlustgarantie für Ko-Investitionen erwartet, was für die EIB unter den von den Förderbanken und -instituten angebotenen Bedingungen inakzeptabel war.
- **eine bei einigen nationalen Förderbanken und -instituten wahrgenommene Tendenz, die Zusammenarbeit dazu zu nutzen, die EIB zu kontrollieren.** Dieser Eindruck entstand zum Beispiel bei einigen Investitionsplattformen.

36. Europäisches Wiederaufbauprogramm/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (ERP/BMWi), Bpifrance (BPI), Cassa Depositi e Prestiti (CDP), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Magyar Fejlesztési Bank (MFB), Instituto de Crédito Oficial (ICO), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR).

5.5.4 Insgesamt waren die Effizienzgewinne durch die verstärkte Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten begrenzt



In den meisten Fällen wurden Projektprüfungen von der EIB sowie den nationalen Förderbanken und -instituten parallel durchgeführt. Im Zeitraum 2018–2020 gab es unter dem Iul-Fenster nur wenige Beispiele für eine vollständige Delegation (3 von 34 Projekten) oder ein gewisses Maß an gegenseitiger Anerkennung der Ergebnisse technischer Prüfungen. Zudem gab es keine Beispiele für eine Delegation von Aufgaben der nationalen Förderbanken und -institute an die EIB, was in Situationen, in denen die EIB über mehr Erfahrung und Kapazitäten als die nationalen Förderbanken und -institute verfügt, durchaus denkbar gewesen wäre.

Gründe dafür waren unter anderem:

- selbst auferlegte Beschränkungen (die Basel-III-Standards verlangen von jedem Kreditgeber, dass er eigene Prüfungen durchführt),
- unterschiedliche Prüfungsstandards der EIB und der nationalen Förderbanken und -institute (z. B. bei der Risikobewertung, der Auftragsvergabe und bei Umweltstandards), die zu einem Mangel an Vertrauen führen,
- die Wahrnehmung, dass nationale Förderbanken und -institute grundsätzlich über bessere lokale Kenntnisse und Kapazitäten verfügen als die EIB.



Bei den Projektprüfungen gab es zwar eine gewisse Zusammenarbeit zwischen der EIB und nationalen Förderbanken und -instituten, diese war jedoch nicht systematisch und brachte keine wesentlichen Effizienzgewinne:

- Vier der neun befragten nationalen Förderbanken und -institute gaben an, dass es nur begrenzte Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit bei Projektprüfungen gegeben habe, da sie nur wenige Operationen gemeinsam mit der EIB durchführten.
- Fünf der neun Befragten hatten einen positiven Eindruck der Zusammenarbeit bei Projektprüfungen, konnten aber keine konkreten Beispiele für Effizienzgewinne nennen; einige beklagten, dass die Zusammenarbeit bei Folgeoperationen nicht wiederholt wurde (z. B. mangels eines vereinfachten Verfahrens bei Wiederholungsoperationen).



Die Zusammenarbeit mit dem EIF unter dem KMU-Fenster wurde von den nationalen Förderbanken und -instituten einhellig als sehr effizient wahrgenommen. Dies lag vor allem daran, dass die nationalen Förderbanken und -institute beim KMU-Fenster in den meisten Fällen als Intermediäre auftraten, wodurch sich weniger Möglichkeiten für gemeinsame Projektprüfungen ergaben. Dass das KMU-Fenster meist dazu genutzt wurde, um bestehende EIF-Instrumente, mit denen die nationalen Förderbanken und -institute vertraut waren, aufzustocken, trug ebenfalls zu dieser bereits seit der Auflegung des EFSI positiven Wahrnehmung bei. Die nationalen Förderbanken und -institute lobten auch die Unterstützung durch EIF-Beschäftigte bei der Umsetzung bestehender und neuer EFSI-Instrumente.

Die Fallstudien erbrachten keine nennenswerten Belege dafür, dass die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten zu Effizienzgewinnen im Prüfungsprozess geführt hatte. Nur in einem Fall verringerte die Projektprüfung der EIB den Prüfungsaufwand der nationalen Förderbank. Aber bei der anschließenden Operation fand keine direkte Zusammenarbeit statt, d. h. die nationale Förderbank nutzte einen vereinfachten Prüfungsprozess und vertraute auf das positive Ergebnis der Prüfung durch die EIB.

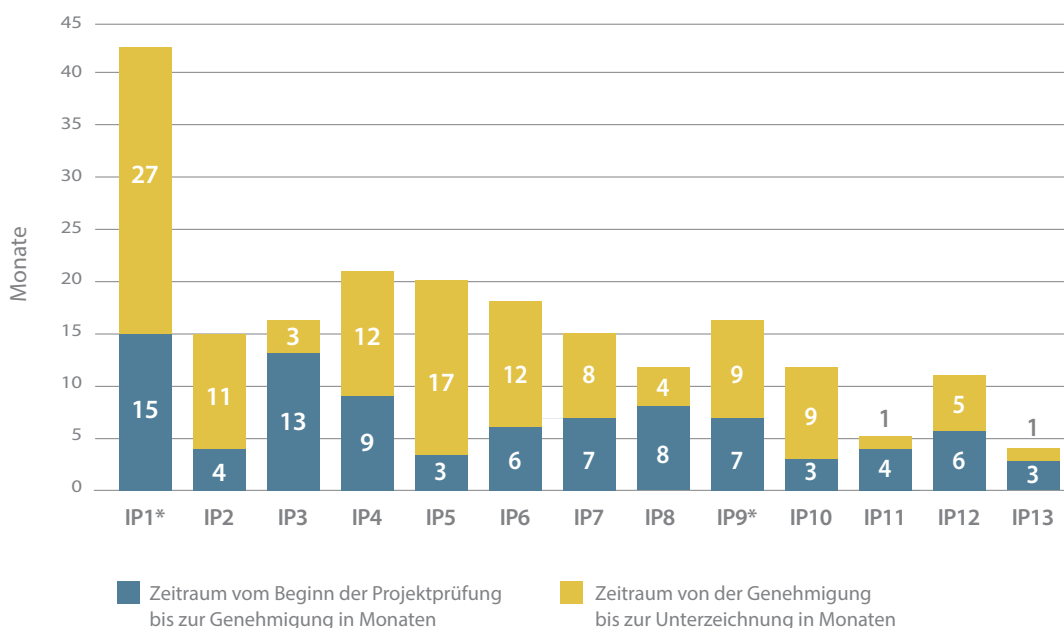
5.5.5 Über Investitionsplattformen wurden zwar kleinere Operationen gefördert, aber ihre Struktur und Umsetzung waren nicht effizient



Unter dem IuI-Fenster gewährten die meisten Investitionsplattformen Finanzierungen/Garantien für Operationen, die zu klein waren, um direkt von der EIB finanziert zu werden. In den meisten Fällen wurden die Investitionsplattformen als Eigenkapital- und Risikoteilungsinstrumente eingerichtet und zur Unterstützung von Einzeloperationen mit einem Volumen genutzt, das in der Regel von 100 000 Euro bis 8 Millionen Euro reichte. Zwar gibt es einige Beispiele für Plattformen, die größere Operationen unterstützen. Aber insgesamt hätte die EIB solche kleinen Operationen nicht direkt finanzieren können.

Die Einrichtung der meisten Plattformen unter dem IuI-Fenster zwischen 2018 und 2020 nahm viel Zeit in Anspruch. Vom Beginn der Projektprüfung bis zur Genehmigung der Operation vergingen durchschnittlich 6,7 Monate, von der Genehmigung bis zur Unterzeichnung dauerte es im Schnitt 9 Monate. Gemessen an den EIB-Standards werden beide Zeiträume (und insbesondere die Zeit zwischen der Genehmigung und der Unterzeichnung) als lang angesehen. Zum Vergleich: Von der Genehmigung bis zur Unterzeichnung aller Operationen, die unter dem IuI-Fenster zwischen 2015 und 2020 umgesetzt wurden, vergingen im Schnitt 3,6 Monate.

ABBILDUNG 29: DAUER DES AUFBAUS VON INVESTITIONSPLATTFORMEN IN MONATEN



Quelle: EFSI-Monitoringdaten von Mitte 2020

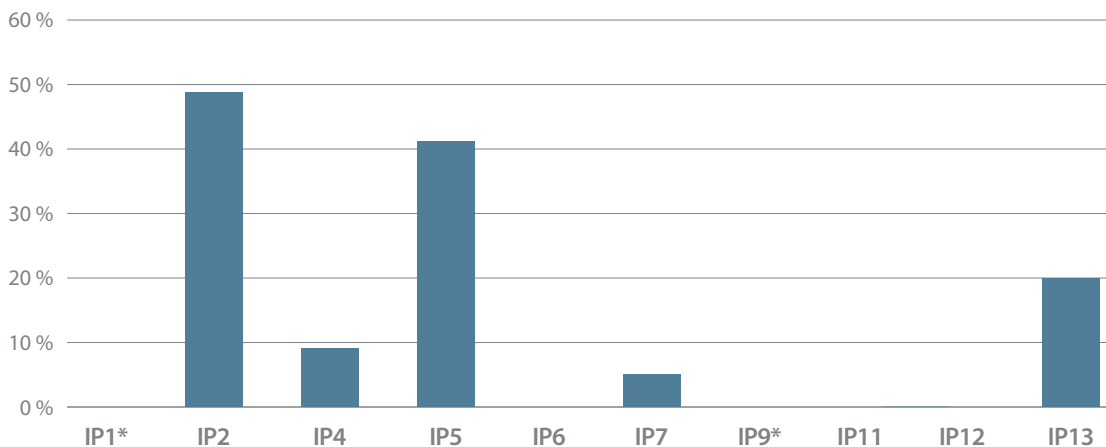
Die IP-Nummern stehen für bestimmte Investitionsplattformen.

*Für IP1 und IP9 stand die Unterzeichnung Mitte 2020 noch aus.

Die Auszahlungen über die Plattformen erfolgten langsam. Von den 10 finanzierten Investitionsplattformen der insgesamt 13 Plattformen unter dem IuI-Fenster (d. h. ohne die Plattformen, die Garantien bereitstellten, da von diesen keine Auszahlungen erwartet wurden) hatten 5 bis Mitte 2020 noch keine Mittel ausgezahlt. Einige dieser Investitionsplattformen hatten bereits vor geraumer Zeit ihre Tätigkeit aufgenommen. IP4 und IP7 beispielsweise hatten auch 12 bzw. 15 Monate nach der Unterzeichnung erst neun Prozent bzw. vier Prozent der unterzeichneten Beträge ausgezahlt.

Über das Konzept der Investitionsplattformen bestanden Unklarheiten. Das Konzept wurde bei seiner Einführung (weder unter dem IuI- noch dem KMU-Fenster) nicht von allen nationalen Förderbanken und -instituten verstanden. Einige halten es für ein reines Etikett ohne operativen Nutzen. Diejenigen nationalen Förderbanken und -institute, die Investitionsplattformen nutzten (vor allem die „Big Five“), bewerteten das Konzept tendenziell positiv und gaben an, dass es der Zusammenarbeit einen Rahmen gegeben und geholfen habe, eine Verdrängung nationaler Förderbanken und -institute durch die EIB zu vermeiden. Zwar halfen die Regeln für die Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten und im Rahmen der Investitionsplattformen, das Konzept besser zu verstehen und anhand von Beispielen zu erläutern. Es blieben jedoch Unklarheiten. So könnte beispielsweise ein großer Teil der Operationen unter dem KMU-Fenster nach der geltenden Definition als Investitionsplattform eingestuft werden.³⁷

ABBILDUNG 30: AUSZAHLUNGEN ÜBER DIE FINANZIERTEN INVESTITIONSPLATTFORMEN IN PROZENT



Quelle: EFSI-Monitoringdaten von Mitte 2020

Die IP-Nummern stehen für bestimmte Investitionsplattformen.

*Für IP1 und IP9 stand die Unterzeichnung Mitte 2020 noch aus.

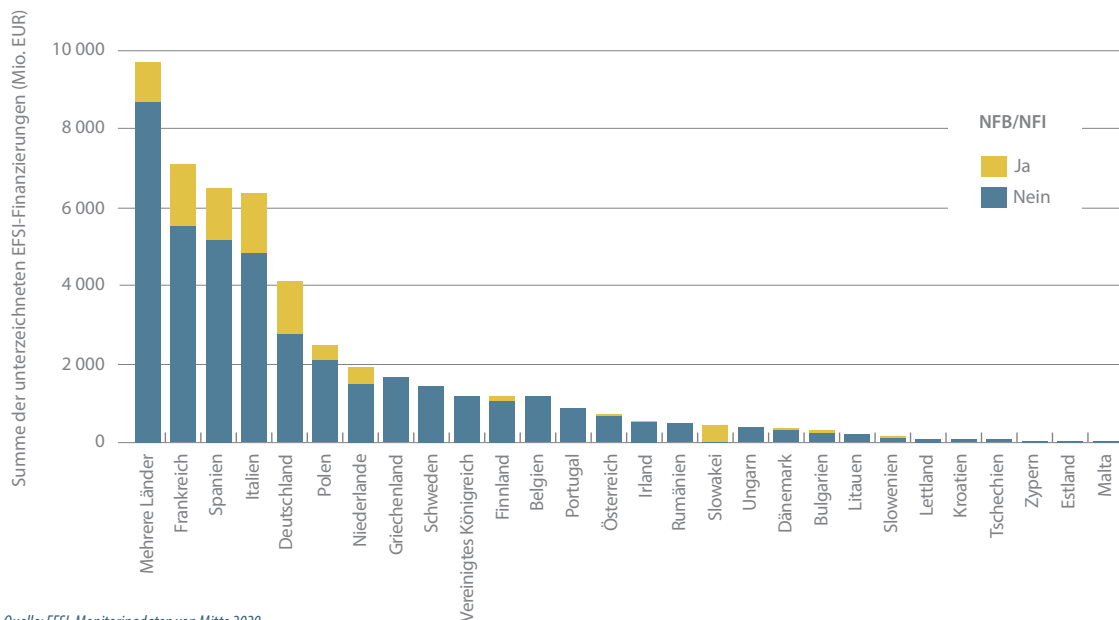
37. Gemäß der EFSI-Verordnung sind Investitionsplattformen „Zweckgesellschaften, verwaltete Konten, vertragliche Kofinanzierungsmechanismen oder Risikoteilungsvereinbarungen oder Vereinbarungen, die auf andere Weise geschaffen wurden und über die Einrichtungen einen finanziellen Beitrag zur Finanzierung einer Reihe von Investitionsvorhaben leisten ...“.

5.5.6 Es gibt keine Belege dafür, dass die verstärkte Zusammenarbeit mit nationalen Förderbanken und -instituten zu einer stärkeren Konzentration von EFSI-Finanzierungen in größeren EU-Mitgliedstaaten führte



Auf die nominal gesehen vier größten Empfänger von EFSI-Finanzierungen (Frankreich, Spanien, Italien und Deutschland) entfällt auch ein erheblicher Teil der EFSI-Finanzierungen für Projekte, die von nationalen Förderbanken und -instituten kofinanziert wurden (die gelben Balken in Abbildung 31). Auf den ersten Blick könnte daher die Kofinanzierung mit nationalen Förderbanken und -instituten eine Rolle dabei gespielt haben, dass diese vier Länder weitere EFSI-Finanzierungen erhielten. Die Evaluierung erbrachte dafür jedoch keine Belege.

ABBILDUNG 31: EFSI-IUI-FINANZIERUNG MIT/OHNE NATIONALE FÖRDERBANKEN UND -INSTITUTE 2015–2020



Quelle: EFSI-Monitoringdaten von Mitte 2020



Die Befragungen von Beschäftigten der EIB und des EIF, von nationalen Förderbanken und -instituten und externen Stakeholdern deuten darauf hin, dass die Kofinanzierung mit nationalen Förderbanken und -instituten zu keiner stärkeren Konzentration der EFSI-Finanzierungen in großen EU-Volkswirtschaften geführt hat.



Zwar spielten nationale Förderbanken und -institute bei der Anbahnung einiger EFSI-Operationen eine Rolle; allerdings zeigen die Fallstudien, dass die Beteiligung nationaler Förderbanken und -institute an diesen Transaktionen im Allgemeinen keinen Einfluss darauf hatte, ob sich der EFSI an Operationen beteiligte, die von nationalen Förderbanken und -instituten unter dem IuJ- und KMU-Fenster kofinanziert wurden. Vielmehr sind diese Fälle auf eine Überschneidung der Ziele der EIB und der nationalen Förderbanken und -institute zurückzuführen. Mit anderen Worten: Ein Großteil der EFSI-Mittel, die in von nationalen Förderbanken und -instituten kofinanzierte Projekte geflossen sind, wäre ohnehin in sie investiert worden.



Nur 4 von 68 befragten Projektträgern und einer von 121 befragten Finanzintermediären gaben an, dass sie von nationalen Förderbanken und -instituten an die EIB oder den EIF verwiesen wurden. Die große Mehrheit wandte sich direkt an die EIB oder den EIF, wurde von der EIB/dem EIF direkt angesprochen oder hatte bereits eine Geschäftsbeziehung zur EIB/zum EIF.

5.6 TRANSPARENZ

5.6.1 Mit der geänderten EFSI-Verordnung wurden einige Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz des EFSI angestoßen

Hintergrund

Mit der geänderten EFSI-Verordnung mussten die Gründe des EFSI-Investitionsausschusses für die Genehmigung der Garantie veröffentlicht werden, ebenso wie die von der EIB zur Bewertung von EFSI-Operationen verwendete Matrix. Zugleich sollte die Offenlegung wirtschaftlich sensibler Informationen vermieden werden.³⁸

Darüber hinaus wurde festgelegt, dass das Europäische Parlament einen unabhängigen Sachverständigen als nicht stimmberechtigtes Mitglied des EFSI-Lenkungsrats ernannt.

Mit diesen Anforderungen wurde der ursprüngliche Umfang an Informationen, die der EFSI offenlegen musste, erweitert. Diese Änderung kam zu einem Zeitpunkt, als das Europäische Parlament und einige Organisationen der Zivilgesellschaft ihrer Besorgnis über eine mangelnde Transparenz des EFSI Ausdruck verliehen, einschließlich der daraus resultierenden Schwierigkeit, von der EIB-Gruppe Rechenschaft über den Einsatz der EU-Garantie zu verlangen. Daher besaßen die mit dem EFSI 2.0 eingeführten Änderungen das Potenzial, die Wahrnehmung des EFSI durch externe Stakeholder zu beeinflussen, vor allem bei Themen wie Transparenz, Zusätzlichkeit und Governance.

Schwerpunkt der Evaluierung

Im Rahmen der Evaluierung wurde untersucht, inwieweit diese Maßnahmen die Wahrnehmung des EFSI veränderten. Dabei wurden auch mögliche unbeabsichtigte negative Auswirkungen berücksichtigt, wie zum Beispiel, ob sie die Beziehungen zu den Kunden der EIB belasteten oder ob die Informationsanfragen zunahmen und damit eine effiziente Umsetzung erschwerte.

Ergebnisüberblick zum Thema Transparenz

Mit EFSI 2.0 wurden Transparenzanforderungen eingeführt, die die Wahrnehmung der EFSI-Operationen ohne nennenswerte Nachteile verbesserten.

1. Die EFSI-Operationen wurden durch das Europäische Parlament und Organisationen der Zivilgesellschaft positiver wahrgenommen.
2. Der höhere Verwaltungsaufwand verursachte gewisse Kosten, beeinträchtigte aber die Kundenbeziehungen nicht.
3. Es gab keine Effizienzverluste bei der Durchführung infolge zusätzlicher Informationsanfragen von externen Stakeholdern.

38. In Artikel 6 Absatz 12 der geänderten EFSI-Verordnung heißt es: „Beschlüsse zur Genehmigung des Einsatzes der EU-Garantie sind öffentlich und zugänglich und enthalten eine Begründung, in der insbesondere auf die Erfüllung des Zusätzlichkeitskriteriums eingegangen wird.“

5.6.2 Dank der erhöhten Transparenz wird der EFSI durch das Europäische Parlament positiver wahrgenommen



Das Europäische Parlament änderte 2018 seine Haltung zum EFSI von sehr negativ (bezüglich einer breiten Themenpalette) zu positiv. Dies betraf auch die drei Themen, bei denen die Transparenzanforderungen von EFSI 2.0 möglicherweise eine veränderte Wahrnehmung bewirken konnten:

- **Zusätzlichkeit:** Die EIB wurde im Bericht des Parlaments von 2017 heftig dafür kritisiert, dass sie vermeintlich weniger riskante Projekte finanzierte und Operationen künstlich als Sonderaktivitäten einstufte. Die Kritik zu diesem Thema ließ mit der Zeit deutlich nach und wurde im Bericht des Parlaments vom November 2018 nicht mehr erwähnt.
- **Transparenz:** Das Europäische Parlament würdigte die 2018 erzielten Fortschritte in diesem Bereich und lobte sie. Während die EFSI-Leitungsgremien im Bericht von 2017 aufgefordert wurden, proaktiv Informationen mit dem Parlament zu teilen und den Kommunikationsfluss zu verbessern, wurden die mit EFSI 2.0 eingeführten Verbesserungen im Bereich der Transparenz in nachfolgenden Berichten durchweg gelobt.
- Die **EFSI-Governance** wurde 2017 bezüglich mehrerer Aspekte heftig kritisiert, unter anderem wegen mangelnder Transparenz bei der Projektauswahl. Keiner dieser Kritikpunkte wurde im Bericht des Parlaments vom November 2018 wiederholt, der sich insgesamt sehr positiv über den EFSI äußerte.



Die Befragungen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments, von EIB-Beschäftigten und anderen EFSI-Stakeholdern bestätigten, dass die unter dem EFSI 2.0 eingeführten Maßnahmen der Hauptgrund für dieses veränderte Feedback waren. Insbesondere die Änderungen in Bezug auf Transparenz, Zusätzlichkeit und Governance (einschließlich der Ernennung eines nicht stimmberechtigten Mitglieds des EFSI-Lenkungsrats durch das Europäische Parlament) wurden vom Parlament sehr positiv aufgenommen.

TABELLE 3: VERÄNDERUNG DER THEMEN IN DEN BERICHTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS*

2017	Mai 2018	November 2018
Zusätzlichkeit	Zusätzlichkeit	
Transparenz	Transparenz	Transparenz
Nachhaltigkeit	Nachhaltigkeit	Nachhaltigkeit
Investitionsausschuss		Erreichen des EFSI-Ziels
Geschäftsführender Direktor		Fortsetzung der EFSI-ähnlichen Mandate
Geografische Verteilung		Geografische Verteilung
Sektorkonzentration		
Zusammenarbeit mit NFB/NFI		Zusammenarbeit mit NFB/NFI
Investitionsplattformen		Verdrängungsrisiko
Kleine Projekte		Kleine Unternehmen

Quelle: EV-Auswertung von Berichten des Europäischen Parlaments

Legende: Grün – positive Kommentare; orange – gemischte Kommentare; rot – negative Kommentare

*Das Evaluierungsteam analysierte nicht, ob die in den Berichten geäußerten Beurteilungen stichhaltig waren. Die Tabelle soll lediglich die Veränderungen in der Wahrnehmung des EFSI durch das Parlament aufzeigen.

5.6.3 Dank der erhöhten Transparenz verbesserte sich auch die Wahrnehmung des EFSI durch Organisationen der Zivilgesellschaft



Auch Organisationen der Zivilgesellschaft äußerten weniger Kritik an der Transparenz, der Zusätzlichkeit und der Governance des EFSI.

- In ihrem Bericht vom Oktober 2019 hoben Bankwatch und Counter Balance Verbesserungen bei der **Transparenz** hervor. In allen früheren Berichten wurde dagegen viel Kritik an der Transparenz des EFSI geübt. Ein zentraler Kritikpunkt war, dass die Bewertungsmatrix nicht über das Standardbewertungssystem der EIB hinausging, um eine höhere Zusätzlichkeit der EFSI-Operationen verglichen mit den Standardoperationen der EIB zu gewährleisten.
- Die **Zusätzlichkeit** war 2016 das zentrale Thema, zu dem sich Organisationen der Zivilgesellschaft kritisch äußerten. Diesem Thema war ein ganzes Kapitel eines Berichts gewidmet, in dem starke Bedenken über die fehlende Transparenz geäußert wurden und behauptet wurde, dass „die EIB im Rahmen des EFSI lediglich ihre Standardoperationen abwickelt“. 2017 fand dieses Thema weniger Beachtung, und 2019 wurde gewürdigt, dass der EFSI risikoreichere Projekte mit neuen Arten von Partnern finanziert (zwei Aspekte, die ein deutlicher Hinweis auf Zusätzlichkeit sind).
- **Governance:** Im Bericht vom Oktober 2019 wird der EFSI-Investitionsausschuss deutlich weniger kritisch beurteilt als in den Berichten vom Juli und Oktober 2016. Dies deutet darauf hin, dass die verbesserte Transparenz bei der Entscheidungsfindung dazu beitrug, frühere Bedenken von Organisationen der Zivilgesellschaft (zumindest teilweise) auszuräumen.

Auch die Protokolle der regelmäßigen Sitzungen der EFSI-Leitungsgremien mit externen Stakeholdern (einschließlich Organisationen der Zivilgesellschaft) bestätigen den positiven Trend beim Feedback, das im Lauf der Zeit zu diesen drei Themen einging.



Die Gespräche mit Organisationen der Zivilgesellschaft, EIB-Beschäftigten und anderen EFSI-Stakeholdern bestätigen, dass die erhöhte Transparenz einen wesentlichen Beitrag zu diesem veränderten Feedback zum EFSI leistete. Eine wichtige Rolle spielte auch, dass die Kommunikation verbessert wurde und die EIB-Beschäftigten die Bedenken der Zivilgesellschaft proaktiv ansprachen.

TABELLE 4: VERÄNDERUNG BEI THEMEN IN DEN BERICHTEN VON ORGANISATIONEN DER ZIVILGESELLSCHAFT*

Mai 2015	Juli und Oktober 2016	November 2017	Oktober 2019
Transparenz	Transparenz	Transparenz	Transparenz
Nachhaltigkeit	Nachhaltigkeit	Nachhaltigkeit	Nachhaltigkeit
Zusätzlichkeit	Zusätzlichkeit	Zusätzlichkeit	Zusätzlichkeit
Finanzierungsinstrumente	Neue Kunden		Neue Kunden
Vergemeinschaftungsrisiken	Geografische Verteilung	Geografische Verteilung	Geografische Verteilung
	Investitionsausschuss		

Quelle: EV-Auswertung von Berichten relevanter Organisationen der Zivilgesellschaft wie Bankwatch und Counter Balance zu unterschiedlichen Zeitpunkten

Legende: Grün – positive Kommentare; orange – gemischte Kommentare; rot – negative Kommentare

*Das Evaluierungsteam analysierte nicht, ob die in den Berichten geäußerten Beurteilungen stichhaltig waren. Die Tabelle soll lediglich die veränderte Wahrnehmung des EFSI durch Organisationen der Zivilgesellschaft aufzeigen.

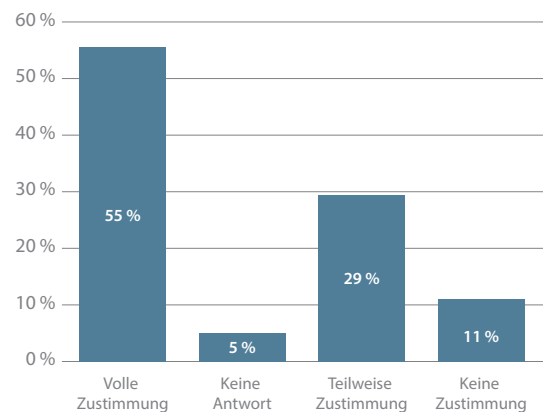
5.6.4 Der höhere Verwaltungsaufwand verursachte gewisse Kosten, beeinträchtigte aber die Kundenbeziehungen nicht



Die meisten Kunden äußerten keine nennenswerten Bedenken hinsichtlich des Inhalts der Bewertungsmatrix und stimmten ihrer Veröffentlichung zu. Zwar

lehnten elf Prozent der Kunden die Veröffentlichung ab. Die Kreditreferenten gaben jedoch an, dass die meisten dieser Kunden lediglich darum baten, die Veröffentlichung bis zur Unterzeichnung der Operation zu verschieben. Für eine spätere Veröffentlichung wurden verschiedene Gründe genannt. Bei einigen Kunden liefen Ausschreibungsverfahren, und sie wollten keine Veröffentlichung der Projektkosten oder des Umfangs der EIB-Finanzierung, um negative Auswirkungen auf das Bieterverhalten zu vermeiden. Bei anderen Kunden handelte es sich um börsennotierte Unternehmen, die darum baten, die Bewertungsmatrix erst nach Rücksprache mit den Aktionären zu veröffentlichen, um Börsenspekulationen zu vermeiden.

ABBILDUNG 32: FEEDBACK VON KUNDEN ZUR VERÖFFENTLICHUNG DER BEWERTUNGSMATRIX BEI GENEHMIGUNG (IN % ALLER ANTWORTEN)



Quelle: Interne Berechnung der EIB



Das Verfahren zur Veröffentlichung der Bewertungsmatrix erhöhte zwar den Verwaltungsaufwand etwas, beeinträchtigte die Kundenbeziehungen jedoch nicht. Durch die Konsultation der Kunden zur Bewertungsmatrix konnten berechnete Bitten flexibel berücksichtigt werden. Dieser zusätzliche Schritt führte zu einem (begrenzten) Effizienzverlust, der jedoch von der EIB aufgefangen wurde und sich nicht auf die Kundenbeziehungen auswirkte. Im Allgemeinen wurde das Verfahren zwar als angemessen empfunden, die befragten EIB-Beschäftigten hätten es jedoch für effizienter gehalten, alle Bewertungsmatrizen bei Unterzeichnung zu veröffentlichen und so wiederholte Rückfragen bei Kunden zu vermeiden.



Die Fallstudien deuten auch darauf hin, dass die Bewertungsmatrizen keine Informationen enthielten, deren Veröffentlichung die Kunden ablehnen würden. Die Veröffentlichung der Genehmigung seitens der EIB empfanden Fondsmanager als hilfreich, weil sie dadurch für andere Investoren attraktiver wurden.

Sie sprachen sich daher für eine möglichst frühzeitige Veröffentlichung aus, um von der Signalwirkung profitieren zu können. Mittelgroße Unternehmen auf umkämpften Märkten und börsennotierte Unternehmen äußerten jedoch Bedenken gegenüber einer Veröffentlichung der Bewertungsmatrix vor Darlehensunterzeichnung. Der Prozess für die Veröffentlichung der Bewertungsmatrix könnte weiter verbessert werden, indem der Kunde bereits nach der Genehmigung durch den EFSI-Investitionsausschuss/EIB-Verwaltungsrat konsultiert wird. Darüber hinaus waren mehrere Projektträger der Ansicht, dass die Informationen in der Bewertungsmatrix zu technisch und für eine externe Leserschaft schwer verständlich waren. Das deutet darauf hin, dass bei der Lesefreundlichkeit noch Verbesserungspotenzial vorhanden ist.

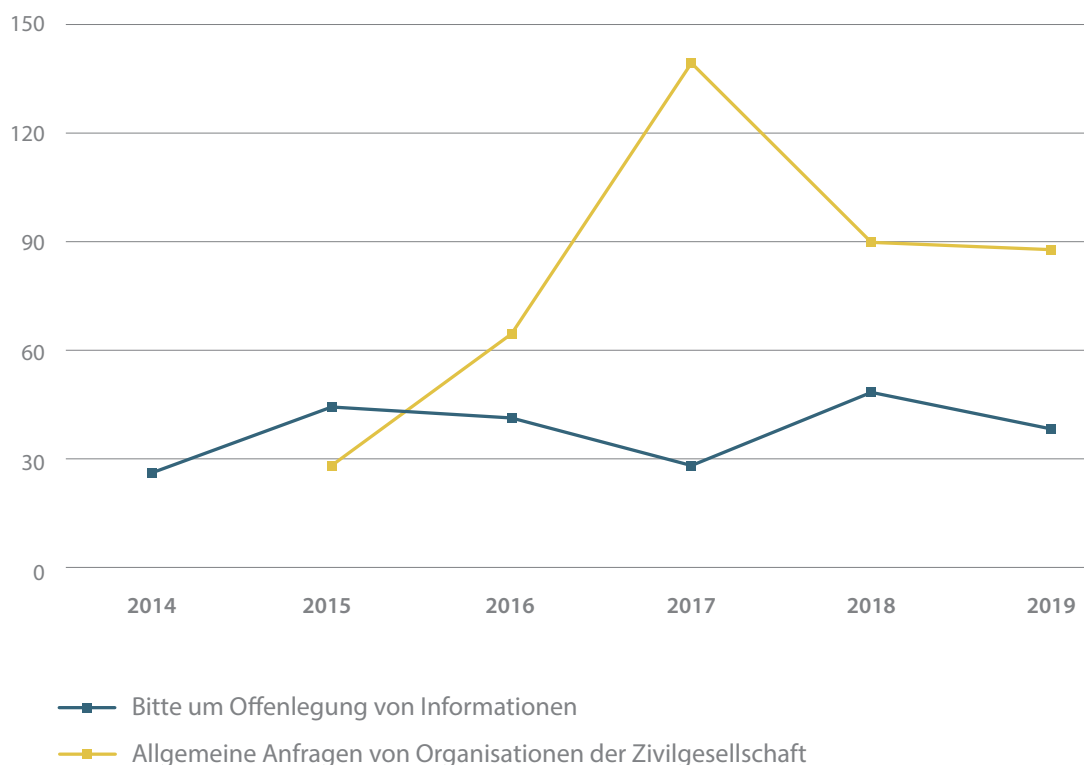
5.6.5 Bei der Durchführung gab es keine Effizienzverluste aufgrund zusätzlicher Informationsanfragen von externen Stakeholdern

Die allgemeinen Anfragen von Organisationen der Zivilgesellschaft gingen nach 2017 deutlich zurück, während die Zahl der Anträge auf Offenlegung von Dokumenten relativ stabil blieb.

Der beobachtete Rückgang der allgemeinen Anfragen von Organisationen der Zivilgesellschaft war jedoch nicht auf die Transparenzanforderungen im Rahmen von EFSI 2.0 zurückzuführen:³⁹

- Nur eine begrenzte Anzahl dieser allgemeinen Anfragen von Organisationen der Zivilgesellschaft bezog sich auf konkrete EFSI-Projekte.
- Die Befragungen von Organisationen der Zivilgesellschaft und EIB-Beschäftigten deuten zudem darauf hin, dass sich diese allgemeinen Anfragen in der Regel auf die Art der Projekte beziehen und ihre Zahl durch die Veröffentlichung der Bewertungsmatrix kaum beeinflusst werden dürfte.

ABBILDUNG 33: BITTEN EXTERNER STAKEHOLDER UM DOKUMENTE UND ANFRAGEN ZU ALLEN OPERATIONEN DER EIB



Quelle: Jahresberichte zur Umsetzung der Transparenzleitlinien der EIB

39. Diese allgemeinen Anfragen umfassten Schreiben mit Fragen zu Projekten, die von der EIB finanziert werden, oder zu den Aktivitäten und Verfahren der Bank.

6. FAZIT UND ERKENNTNISSE

6.1 FAZIT

Die vorliegende Evaluierung zieht ein insgesamt positives Fazit zur Arbeit des EFSI für den Zeitraum 2018–2020. Basierend auf der durchgeführten Analyse hat die Evaluierung eine Reihe von Schlussfolgerungen ergeben.

- 1.** Der EFSI ist in vielerlei Hinsicht ein Gamechanger: durch die Art und Weise, wie er mit öffentlichen Mitteln die Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe erhöhte und dadurch Investitionen in der Europäischen Union mobilisierte, wie er den intensiven Austausch zwischen der EIB-Gruppe und nationalen Förderbanken und -instituten in der Europäischen Union förderte und wie er dazu beitrug, die Aktivitäten der EIB-Gruppe transparent in den übergreifenden Kontext einzubetten. Inzwischen hat sich der EFSI zu einem Mechanismus entwickelt, der allgemein als effektiv und wertvoll gewürdigt wird.
- 2.** Marktversagen und suboptimale Investitionsbedingungen variieren in der Europäischen Union im Lauf der Zeit und in den einzelnen Ländern. Durch die Erhöhung der Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe blieb der EFSI relevant und trug dazu bei, solche Schwachstellen zu beseitigen. Er zog die Initiative nicht vom Privatsektor ab und hin zu sich, sondern regte sie im Gegenteil an und löste private Investitionen aus.
- 3.** In der Covid-19-Krise erwies sich der EFSI als flexibel genug, um schnell auf die sich ändernde Risikowahrnehmung der Wirtschaftsakteure zu reagieren. So wurde Garantiekapazität vom Iul- auf das KMU-Fenster übertragen, ein großes Programmdarlehen für forderungsbesicherte Wertpapiere aufgelegt, bestehende Instrumente aufgestockt und die Einführung neuer Operationen beschleunigt. Der EFSI bot den Intermediären die Möglichkeit, die von ihnen wahrgenommenen höheren Risiken mit der EIB-Gruppe zu teilen. So bekämpfte er das Problem, dass sich der Zugang von KMU und Midcap-Unternehmen zu Finanzierungen deutlich verschlechtert hatte.
- 4.** Der EFSI stellte seine Zusätzlichkeit in mehrfacher Hinsicht unter Beweis:
 - durch Finanzierungen, die nach Ansicht der meisten Kunden durch den Markt nicht und/oder nicht im selben Umfang/im selben Zeitraum und/oder zu denselben Bedingungen hätten bereitgestellt werden können,
 - durch Reputationsvorteile und Signalwirkung,
 - indem er Marktversagen ausglich,
 - indem er der EIB-Gruppe die Finanzierung eines Portfolios von Operationen ermöglichte, das sie ohne die EU-Garantie nicht hätte finanzieren können, ohne ihr Geschäftsmodell zu gefährden.
- 5.** Die Einführung des weichen Ziels für Klimafinanzierungen durch die geänderte EFSI-Verordnung ermöglichte eine gute Einbettung des EFSI in den sich entwickelnden politischen Kontext, in dem der Klimaschutz zu einer der wichtigsten Prioritäten auf der europäischen Agenda geworden ist. Das Ziel wurde erreicht, ohne die geografische Verteilung oder die wahrgenommene Zusätzlichkeit der Operationen zu beeinträchtigen. Der Anstieg der Klimaschutzoperationen fiel zwar mit der Einführung des Ziels zusammen, es gab jedoch keinen Hinweis darauf, dass dies allein diesen Anstieg erklärt.

6. Nationale Förderbanken und -institute sind natürliche Partner der EIB-Gruppe in den EU-Mitgliedstaaten. Aber es gibt kein Patentrezept für alle. Viele Faktoren, wie der länderspezifische Kontext der öffentlichen Unterstützung, die traditionellen Aufgaben der nationalen Förderbanken und -institute in ihren jeweiligen Märkten und regulatorische Beschränkungen bestimmen den Umfang, das Format und den Erfolg der Zusammenarbeit. Offene Konzepte wie Investitionsplattformen trugen zu einem intensiveren Dialog bei. Aber letztlich war die Zusammenarbeit unausgewogen, und konkrete Effizienzgewinne waren im luf-Fenster begrenzt.
7. Die Transparenzanforderungen, die mit der geänderten EFSI-Verordnung eingeführt wurden, trugen erheblich zu einer positiveren Außenwahrnehmung des EFSI bei. Sie verursachten (kaum) Effizienzverluste bei der Umsetzung und wirkten sich nicht nennenswert nachteilig auf die Kundenbeziehungen aus.

6.2 ERKENNTNISSE

Im Rahmen der Evaluierung wurden drei zentrale Erkenntnisse gewonnen:

1. Mandate mit Risikoteilung können ein wirksames Instrument sein, um bei strukturellen ebenso wie bei zyklischen Investitionslücken gegenzusteuern; dies gilt auch in Krisen wie der aktuellen, durch Covid-19 bedingten Situation. Eine wichtige Voraussetzung ist ihre ausreichend flexible Gestaltung und Umsetzung, etwa durch die Möglichkeit, Garantiekapazität rasch dorthin zu verlagern, wo sie am dringendsten benötigt wird, und die Möglichkeit, die Zeit zwischen Projektanbahnung und -unterzeichnung zu verkürzen. Mandate mit Risikoteilung können Investitionen auch bei erhöhter Risikoaversion der Wirtschaftsakteure fördern – vorausgesetzt, es besteht ein gewisser Investitionsbedarf/-appetit.
2. Die EFSI-Erfahrungen zeigen, dass es für die Beziehung der EIB zu nationalen Förderbanken und -instituten wichtig ist, deren Besonderheiten zu berücksichtigen (nationaler Kontext, individuelle Stärken usw.). Nur mit besonderer Aufmerksamkeit und Flexibilität lässt sich die Heterogenität überwinden und eine engere Zusammenarbeit erreichen, von der beide Seiten profitieren.
3. Für Mandate wie den EFSI kann mehr Transparenz erhebliche Vorteile bringen – zum Beispiel eine positivere Wahrnehmung der Initiative und größeres Vertrauen oder bessere Beziehungen zu Stakeholdern. Richtig angepackt, halten sich die Effizienzverluste bei der Durchführung und die Auswirkungen auf Kundenbeziehungen in engen Grenzen.

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 Evaluierungsberichte sind auf der Website der EIB abrufbar:
<https://www.eib.org/de/publications/all/index.htm>

EVALUIERUNG DES EUROPÄISCHEN FONDS FÜR STRATEGISCHE INVESTITIONEN

Juni 2021



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

Operations Evaluation
Evaluation@eib.org
www.eib.org/evaluation