

# Amtsblatt der Europäischen Union

C 465



Ausgabe  
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen 13. Dezember 2016

59. Jahrgang

Inhalt

## III *Vorbereitende Rechtsakte*

### RECHNUNGSHOF

2016/C 465/01

Stellungnahme Nr. 2/2016 (*gemäß Artikel 287 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)*) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 und zu der gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/1017 vorgenommenen Bewertung durch die Kommission — Der Vorschlag zur Verlängerung und Aufstockung des EFSI ist verfrüht .....

1

DE



## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## RECHNUNGSHOF

## STELLUNGNAHME Nr. 2/2016

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV))

**zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 und zu der gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/1017 vorgenommenen Bewertung durch die Kommission**

**Der Vorschlag zur Verlängerung und Aufstockung des EFSI ist verfrüht**

(2016/C 465/01)

## INHALT

	Ziffer	Seite
I. EINLEITUNG .....	1-5	3
Gegenstand und Zeitrahmen der Stellungnahme des Hofes .....	1-5	3
Der Vorschlag .....	2	3
Die Garantiebewertung .....	3	4
Die Stellungnahme des Hofes .....	4-5	4
II. BEMERKUNGEN DES HOFES ZU DEN WICHTIGSTEN VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGEN .....	6-80	4
Die Nachweisgrundlage für den Vorschlag ist schwach .....	6-36	4
Es ist zu früh, um eine Aufstockung der EU-Haushaltsgarantie vorzuschlagen .....	6-17	4
Der Vorschlag und die Garantiebewertung stehen nicht in Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung .....	18-27	8
Die vorgeschlagene Dotierung des Garantiefonds entspricht der aktualisierten Schätzung der erwarteten Verluste .....	28-36	9
Es besteht die Gefahr, dass die Risiken des EFSI überbewertet werden .....	37-51	10
Der Vorschlag enthält eine weit gefasste Definition von Zusätzlichkeit .....	37-46	10
Bei der Berechnung der Multiplikatorwirkung wird von einer bei null angesetzten Investition ohne den EFSI ausgegangen .....	47-51	13
Einige Aspekte der Leitungsstruktur und Transparenz des EFSI sollten klargestellt und verbessert werden .....	52-80	14
Bestimmungen über ausgeschlossene Tätigkeiten und kooperationsunwillige Staaten .....	53	14

---

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Es besteht die anerkannte Notwendigkeit, gegen eine unausgewogene geographische Verteilung sowie gegen eine sektorale Konzentration vorzugehen .....	54-60	14
Klärung der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen für Projekte, bei denen Mittel aus dem EFSI und aus den Strukturfonds kombiniert werden .....	61-62	15
Die anerkannte Notwendigkeit einer klareren und strafferen Leitungsstruktur ...	63-73	15
Die Auswahl der EFSI-Operationen sollte transparenter sein .....	74-80	17
ANHANG I: LEITUNGSSTRUKTUR DES EFSI .....		18
ANHANG II: ABKÜRZUNGEN UND VERWEISE .....		20

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union (EUV), insbesondere auf Artikel 13 Absatz 2 und Artikel 17 Absatz 1,

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf die Artikel 172 und 173, Artikel 175 Unterabsatz 3, Artikel 182 Absatz 1, Artikel 287 Absatz 4, die Artikel 317 bis 319 und Artikel 322 Absatz 1,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 106a,

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung <sup>(1)</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 <sup>(2)</sup> und (EU) 2015/1017 <sup>(3)</sup> im Hinblick auf die Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen sowie die Einführung technischer Verbesserungen für den Fonds und die Europäische Plattform für Investitionsberatung <sup>(4)</sup>,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2015/1017 des Rates, insbesondere auf Artikel 18 Absatz 2,

gestützt auf die Stellungnahme Nr. 4/2015 <sup>(5)</sup>,

gestützt auf das Ersuchen des Europäischen Parlaments vom 19. Oktober 2016 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

## I. EINLEITUNG

### ***Gegenstand und Zeitrahmen der Stellungnahme des Hofes***

1. Am 14. September 2016 unterbreitete die Kommission einen Legislativvorschlag („Vorschlag“) zur Änderung der bestehenden EFSI-Verordnung, der darauf abstellt, die Laufzeit des EFSI zu verlängern und die EU-Haushaltsgarantie für die EIB zu erhöhen (siehe Ziffer 2). Diesem Vorschlag ist eine Bewertung der Kommission über den Einsatz der EU-Garantie und das Funktionieren des Garantiefonds („Garantiebewertung“) <sup>(6)</sup> beigefügt. Die Bewertung wurde drei Monate vor der festgesetzten Frist herausgegeben <sup>(7)</sup>. Angesichts dieser Entwicklungen beschloss der Hof, eine kombinierte Stellungnahme sowohl zum Vorschlag als auch zur Garantiebewertung abzugeben.

### **Der Vorschlag**

2. Die Kommission schlägt vor,

- die EU-Haushaltsgarantie von 16 Milliarden Euro auf 26 Milliarden Euro (Artikel 1 Absatz 7 des Vorschlags) und den Beitrag, den die EIB aus eigenen Mitteln über den EFSI bereitstellt, von 5 Milliarden Euro auf 7,5 Milliarden Euro (Artikel 1 Absatz 1 des Vorschlags) zu erhöhen;
- die Dauer des Investitionszeitraums von Juli 2019 auf den 31. Dezember 2020 und des Zeitraums, in dem Verträge unterzeichnet werden können, von Juni 2020 auf den 31. Dezember 2022 zu verlängern (Artikel 1 Absatz 5 des Vorschlags);
- das Investitionsziel auf 500 Milliarden Euro anzuheben (Erwägungsgrund 13 und Abschnitt 1 des Anhangs zum Vorschlag);
- den Zielbetrag für die Ausstattung des Garantiefonds von 50 % auf 35 % der gesamten Garantieverpflichtungen der EU herabzusetzen (Artikel 1 Absatz 8 des Vorschlags) und die Deckung der EU-Garantie auf die Auswirkungen von Währungsschwankungen auszuweiten (Artikel 1 Absatz 7 des Vorschlags);

<sup>(1)</sup> COM(2016) 597 final vom 14. September 2016.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129).

<sup>(3)</sup> Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 — der Europäische Fonds für strategische Investitionen (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1) („EFSI-Verordnung“).

<sup>(4)</sup> SWD(2016) 297final/2 vom 22. September 2016 und SWD(2016) 298 final vom 14. September 2016.

<sup>(5)</sup> ABl. C 121 vom 15.4.2015, S. 1.

<sup>(6)</sup> SWD(2016) 297 final/2.

<sup>(7)</sup> Gemäß Artikel 18 Absatz 2 der EFSI-Verordnung musste die Kommission eine Garantiebewertung vornehmen und diese dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 5. Januar 2017 zusammen mit einer Stellungnahme des Rechnungshofs übermitteln.

- die Definition von Zusätzlichkeit abzuändern (Artikel 1 Absatz 2 des Vorschlags) und die Rolle der Europäischen Plattform für Investitionsberatung (EIAH) anzupassen (Artikel 1 Absatz 9 des Vorschlags);
- für die Finanzierung von Projekten, deren Komponenten einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, eine Zielvorgabe von 40 % festzulegen und die Förderung für Autobahnen auszuschließen (ausgenommen grenzüberschreitende Projekte in Kohäsionsländern <sup>(8)</sup>) (Artikel 1 Absatz 5 des Vorschlags);
- Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur als für eine Förderung aus dem EFSI infrage kommend ausdrücklich einzuschließen (Artikel 1 Absatz 5 des Vorschlags);
- die Transparenz zu erhöhen und die Steuervorschriften zu verstärken (Artikel 1 Absatz 12 des Vorschlags);
- Mittel in Höhe von 500 Millionen Euro aus den Finanzinstrumenten der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) zur Aufstockung des Garantiefonds zu übertragen (Artikel 2 des Vorschlags);
- Artikel 18 Absatz 7 zu streichen, wonach sich die Zukunft des EFSI nach einer unabhängigen Bewertung richten soll, die dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 5. Juli 2018 vorgelegt wird (Artikel 1 Absatz 10 des Vorschlags).

### **Die Garantiewertung**

3. Gemäß Artikel 18 Absatz 2 der EFSI-Verordnung bewertet die Kommission „den Einsatz der EU-Garantie und das Funktionieren des Garantiefonds“. Die Kommission umreißt den Gegenstand dieser Bewertung als die Art und Weise, wie die EU-Garantie im Rahmen der verschiedenen vom EFSI geförderten Tätigkeiten zum Einsatz kommt <sup>(9)</sup> (die Garantiewertung betrifft nicht die Zusätzlichkeit und die Förderkriterien <sup>(10)</sup> der durch EFSI-Garantien gedeckten Geschäfte, da diese Gegenstand der EIB-Evaluierung <sup>(11)</sup> nach Artikel 18 Absatz 1 der EFSI-Verordnung sind, auf die im Folgenden Bezug genommen wird).

### **Die Stellungnahme des Hofes**

4. Die vorliegende Stellungnahme gliedert sich nach den folgenden Punkten:

- die schwache Nachweisgrundlage für den Vorschlag (Ziffern 6 bis 36);
- die mögliche Überbewertung der Auswirkungen des EFSI (Ziffern 37 bis 51);
- die Regelungen für die Leitungsstruktur und für Transparenz (Ziffern 52 bis 80).

5. Die Stellungnahme des Hofes beruht nicht auf den Verfahren, die im Falle eines Sonderberichts zur Anwendung kommen würden. Der Hof plant die Veröffentlichung eines Sonderberichts zur Leistung des EFSI in der ersten Hälfte des Jahres 2018.

## **II. BEMERKUNGEN DES HOFES ZU DEN WICHTIGSTEN VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGEN**

### ***Die Nachweisgrundlage für den Vorschlag ist schwach***

#### **Es ist zu früh, um eine Aufstockung der EU-Haushaltsgarantie vorzuschlagen**

##### *Kriterien*

6. Der Hof betrachtete die Terminierung des Vorschlags vor dem Hintergrund der in der EFSI-Verordnung niedergelegten Anforderungen, der Verfügbarkeit von Informationen zur Leistung des EFSI und des derzeitigen Stands der Umsetzung des EFSI.

7. Gemäß Artikel 18 Absätze 6 und 7 der EFSI-Verordnung kann bis zum 5. Juli 2018 ein Vorschlag zur Änderung der EFSI-Verordnung unterbreitet werden, der sich auf eine unabhängige Bewertung stützen sollte, ob der EFSI „seine

<sup>(8)</sup> Durchführungsbeschluss 2014/99/EU der Kommission (ABl. L 50 vom 20.2.2014, S. 22).

<sup>(9)</sup> Siehe Fußnote 10 von SWD(2016) 297 final/2, S. 7.

<sup>(10)</sup> Artikel 5 und 6 der EFSI-Verordnung.

<sup>(11)</sup> EIB, „Evaluierung der Arbeit des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)“, September 2016 („EIB-Evaluierung“).

Ziele erreicht und die Beibehaltung eines Systems zur Förderung von Investitionen gerechtfertigt ist“. Diese Frist wurde von den gesetzgebenden Organen gesetzt, um sicherzustellen, dass genügend Zeit verstreicht, damit die ersten Ergebnisse und Auswirkungen des EFSI ermittelt und gemessen werden können <sup>(12)</sup>.

*Die EFSI-Verordnung wird früher als geplant abgeändert*

8. Die Kommission schlug am 14. September 2016, fast zwei Jahre früher als in der EFSI-Verordnung vorgesehen, eine Verlängerung der Laufzeit des EFSI <sup>(13)</sup> und eine Aufstockung seiner Finanzierung <sup>(14)</sup> vor. Ferner schlägt die Kommission unter Beibehaltung der vorgeschriebenen Bewertung nach Artikel 18 Absatz 6 vor, die Bestimmungen zu streichen, wonach sich die künftige Weiterführung, Änderung oder Beendigung des EFSI <sup>(15)</sup> auf die Ergebnisse einer solchen unabhängigen Bewertung stützen sollte (siehe Ziffer 27).

*EU-Haushaltsmittel zugunsten von Finanzinstrumenten sollen um das Vierfache erhöht werden*

9. Der EFSI ist Teil eines erheblich ausgeweiteten Pakets von Finanzinstrumenten für den neuen Programmplanungszeitraum. Die Kommission schlägt vor, die EU-Garantie um 10 Milliarden Euro (von 16 Milliarden auf 26 Milliarden Euro) aufzustocken <sup>(16)</sup>. Dies allein wäre schon mehr als der gesamte EU-Beitrag zu den Finanzinstrumenten unter geteilter, indirekter und direkter Mittelverwaltung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 (siehe *Tabelle 1*).

*Tabelle 1*

### Finanzinstrumente, für die EU-Haushaltsmittel aufgebracht werden

(Milliarden Euro)

	Programmplanungszeitraum 2007-2013 (*)	Programmplanungszeitraum 2014-2020
EFRE, ESF <sup>(1)</sup> und Ländliche Entwicklung <sup>(2)</sup> für den Zeitraum 2007-2013/ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020	12,3	21
KMU-Initiative	0	8,5
Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung <sup>(3)</sup>	3,8 <sup>(4)</sup>	5,8 (**)
EFSI (***) — maximale EU-Haushaltsgarantie, davon:	0	26
— Mittelausstattung für den Garantiefonds		8,7
— Nicht gedeckte Verbindlichkeiten für den derzeitigen Haushalt und die künftigen Haushalte der EU		17,3
<b>Insgesamt</b>	<b>16,1</b>	<b>61,3</b>

(\*) Auf der Grundlage der jüngsten Durchführungsberichte.

(\*\*) Auf der Grundlage des Vorschlags, Mittel in Höhe von 500 Millionen Euro aus den Finanzinstrumenten der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) zur Aufstockung des EFSI-Garantiefonds und 1,15 Milliarden Euro zugunsten von Finanzhilfen zu übertragen (SWD (2016) 299 final vom 14. September 2016, S. 23).

(\*\*\*) Auf der Grundlage der vorgeschlagenen Änderung der EFSI-Verordnung.

(1) Für die Finanzinstrumente des EFRE und des ESF belief sich der zum 31. Dezember 2015 ausgezahlte entsprechende EU-Beitrag auf insgesamt 11,6 Milliarden Euro, von denen lediglich 8,5 Milliarden Euro (73 %) die Endbegünstigten erreichten. Diese Beträge entsprechen einem sich auf neun Jahre erstreckenden Umsetzungszeitraum (2007-2015) (EGESIF\_16-0011-00, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25-78)*, p. 66 (Zusammenfassung der Daten über die Fortschritte bei der Finanzierung und Durchführung der Finanzierungsinstrumente, die von den Verwaltungsbehörden gemäß Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 gemeldet werden (ABl. 210 vom 31.7.2006, S. 25-78), S. 66).

(2) Sonderbericht Nr. 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).

(3) Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 schätzte der Hof den indikativen Haushalt für die Finanzinstrumente unter indirekter Mittelverwaltung auf 7,4 Milliarden Euro (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015, Illustration 2.10 (ABl. C 375 vom 13.10.2016)).

(4) Zum 31. Dezember 2014 belief sich der Gesamtbeitrag der Union zu den Finanzinstrumenten unter indirekter Mittelverwaltung des Programmplanungszeitraums 2007-2013 auf knapp 3,8 Milliarden Euro (ausgenommen Mischfinanzierungsfazilitäten) (COM (2015) 565 final vom 13. November 2015, S. 4).

<sup>(12)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm).

<sup>(13)</sup> Artikel 1 Absatz 5 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 9 Absatz 3 der EFSI-Verordnung.

<sup>(14)</sup> Artikel 1 Absätze 1 und 7 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 1 der EFSI-Verordnung.

<sup>(15)</sup> Artikel 1 Absatz 10 des Vorschlags zur Streichung von Artikel 18 Absatz 7 der EFSI-Verordnung.

<sup>(16)</sup> Artikel 1 Absatz 7 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 11 Absatz 1 der EFSI-Verordnung.

10. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 stellte der Hof fest, dass die Finanzinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung zu hoch dotiert waren und es sich als schwierig erwies, Kosten/Gebühren unter Kontrolle zu halten, privates Kapital zu mobilisieren und die finanzielle Unterstützung erneut zu verwenden <sup>(17)</sup>. Ungeachtet dessen beruhen die Pläne der Kommission auf der Annahme, dass im Programmplanungszeitraum 2014-2020 rund 21 Milliarden Euro aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds <sup>(18)</sup> in Finanzinstrumente fließen werden.

11. Für den EFRE und den ELER steht im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ein neues innovatives Finanzinstrument — die KMU-Initiative <sup>(19)</sup> — zur Verfügung. Die Art der Finanzierung <sup>(20)</sup>, die den ESI-Fonds über die KMU-Initiative bereitgestellt wird, entspricht der Finanzierung, die im Rahmen des Finanzierungsfensters „Kleine und mittlere Unternehmen“ (KMU-Fenster) über den EFSI bereitsteht <sup>(21)</sup>. Während die KMU-Initiative im Zusammenhang mit der regionalen Entwicklung eingerichtet wurde und der EFSI für das gesamte Gebiet der EU gilt, betreffen beide Instrumente dasselbe KMU-Kontingent.

*Der bisherige Stand der Verwendung des EFSI zeigt, dass nach wie vor eine erhebliche Investitionskapazität besteht*

12. Um das ursprüngliche Ziel von 315 Milliarden Euro zu erreichen, wird die EIB während eines Zeitraums von drei Jahren zusätzliche Projekte im Wert von 60,8 Milliarden Euro finanzieren müssen.

13. Angaben der EIB <sup>(22)</sup> zufolge war zum 30. Juni 2016 folgender Stand erreicht (siehe *Abbildung 1*):

- Die Finanzierung für **unterzeichnete EFSI-Operationen** belief sich auf **10,5 Milliarden Euro** (wobei die mobilisierten Gesamtinvestitionen auf etwa 66 Milliarden Euro, d. h. rund 21 % des Ziels geschätzt werden).
- Im Rahmen des Finanzierungsfensters „Infrastruktur und Innovation“ (IuI-Fenster, IIW) <sup>(23)</sup> wurden 4,72 Milliarden Euro unterzeichnet, was knapp 9 % des Ziels entspricht <sup>(24)</sup>.
- Die unterzeichneten Operationen des KMU-Fensters <sup>(25)</sup> beliefen sich auf 5,7 Milliarden Euro (wobei die geschätzten mobilisierten Investitionen bereits 58 % des Ziels erreichen).
- Die mobilisierten privaten Finanzierungen betragen 44,7 Milliarden Euro <sup>(26)</sup>.

<sup>(17)</sup> Sonderbericht des Hofes Nr. 19/2016 und Sonderbericht Nr. 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(18)</sup> SWD(2016) 299 final vom 14. September 2016, S. 24.

<sup>(19)</sup> Die Mittelzuweisung für dieses Instrument kann auf EU-Ebene bis zu 8,5 Milliarden Euro aus dem EFRE und ELER-Beitrag betragen (Artikel 39 der Dachverordnung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds).

<sup>(20)</sup> Im Rahmen des Instruments können ausschließlich für KMU unbegrenzte Garantien für Schuldenportfolios bereitgestellt oder Geschäfte im Wege der Verbriefung finanziert werden.

<sup>(21)</sup> Die InnovFin-KMU-Bürgschaftsfazilität im Rahmen von Horizont 2020 (H2020), die von der EFSI-Aufstockung im Rahmen des KMU-Fensters profitiert, bildet einen der Risikoträger in der KMU-Initiative.

<sup>(22)</sup> EIB-Evaluierung, Tabelle 2, S. 6.

<sup>(23)</sup> Im Rahmen des IuI-Fensters beschränkte sich der Einsatz der EU-Garantie auf 13,5 Milliarden Euro (11 Milliarden Euro als Erstverlustabsicherung für das Fremdkapitalportfolio und 2,5 Milliarden Euro für eigenkapitalähnliche Operationen) und 2,5 Milliarden Euro aus eigenen Mitteln der EIB, die pari passu für Eigenkapitalbeteiligungen verwendet werden.

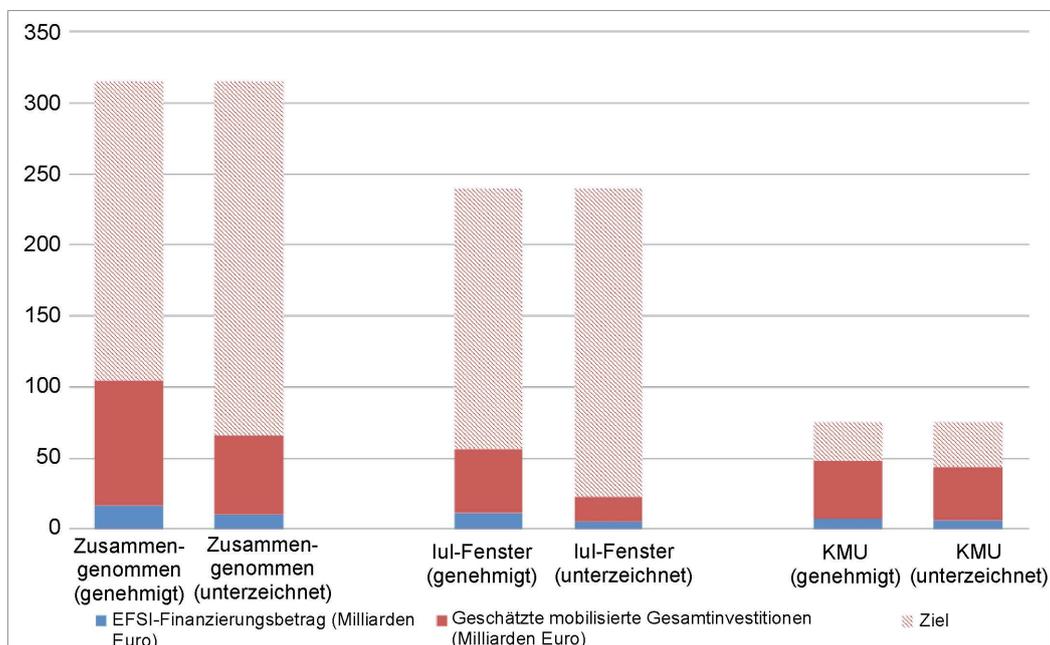
<sup>(24)</sup> Darüber hinaus geht die EIB im Halbjahresbericht zur Umsetzung des EFSI zum Berichtsdatum des 30. Juni 2016 davon aus, dass der Investitionsausschuss den Einsatz der EU-Garantie für die Finanzierung von Operationen des IuI-Fensters in Höhe weiterer 14,5 Milliarden Euro bis zum 30. Juni 2017 genehmigen wird.

<sup>(25)</sup> Über das KMU-Fenster wurden 1,25 Milliarden Euro der EU-Garantie zur Aufstockung der Bürgschaftsoperationen für COSME LGF (Kreditbürgschaftsfazilität im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen) und die InnovFin-KMU-Bürgschaftsfazilität zugewiesen sowie 1,25 Milliarden Euro für das Beteiligungsportfolio. Die Garantie in Höhe von 1,25 Milliarden Euro für das Beteiligungsportfolio des KMU-Fensters wird ab der zweiten Hälfte des Jahres 2016 für das neu entwickelte Eigenkapitalprodukt des KMU-Fensters in Anspruch genommen werden. Überdies überwies die EIB 2,5 Milliarden Euro aus ihren eigenen Mitteln zur Aufstockung des Mandats für Risikokapitalmittel an den EIF.

<sup>(26)</sup> EFSI Mid-Year Operational Report at reporting date 30 June 2016 (Halbjahresbericht zur Umsetzung des EFSI zum Berichtsdatum des 30. Juni 2016).

Abbildung 1

## Überblick über das EFSI-Portfolio zum 30. Juni 2016



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EIB zum 30. Juni 2016.

14. Im Allgemeinen ist der derzeitige Betrag der EFSI-Garantie ausreichend, um während der nächsten zwei Jahre auch weiterhin Tätigkeiten zu finanzieren. Eine Ausnahme hiervon bilden die Fremdkapitaloperationen des KMU-Fensters <sup>(27)</sup>, für die Kommission und EIB beschlossen haben, für noch nicht bewilligte Finanzierungsanträge die bestehenden Finanzinstrumente für die COSME-Kreditbürgschaftsfazilität und die InnovFin-KMU-Bürgschaftsfazilität im Rahmen von Horizont 2020 in Anspruch zu nehmen.

15. Die Kommission und die EIB-Gruppe haben bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um dem Risiko zu begegnen, dass dem Fremdkapitalportfolio des KMU-Fensters die verfügbaren Finanzmittel ausgehen <sup>(28)</sup>.

- Der EFSI-Lenkungsrat hat die Obergrenze für das KMU-Fenster durch Umverteilung von 500 Millionen Euro aus dem IuI-Fenster von 2,5 auf 3 Milliarden Euro heraufgesetzt <sup>(29)</sup>.
- Für das Fremdkapitalportfolio des KMU-Fensters vereinbarten Kommission und EIB, dass die jährlichen EU-Beiträge bei Verfügbarkeit verwendet werden, um die EU-Garantie für die COSME-Kreditbürgschaftsfazilität und die KMU-Bürgschaftsfazilität im Rahmen von Horizont 2020 freizusetzen und diese in eine Zweitverlustabsicherung oder Mezzanine-Tranchen umzuwandeln.
- Ausweitung der EU-Garantie auf das EaSI <sup>(30)</sup>-Bürgschaftsinstrument und das Verbriefungsinstrument.

16. Die Kommission schlägt vor, den Investitionszeitraum um eineinhalb Jahre zu verlängern (von Juli 2019 auf Dezember 2020) <sup>(31)</sup> und das Gesamtziel für das Investitionsvolumen auf 500 Milliarden Euro zu erhöhen <sup>(32)</sup>. Die Verträge können zwei Jahre nach dem Investitionszeitraum (d. h. bis zum Dezember 2022) unterzeichnet werden gegenüber einem Jahr gemäß der derzeit geltenden EFSI-Verordnung. Allerdings stellt die EIB in ihrer Evaluierung fest, dass bis zur Unterzeichnung der EFSI-Operationen nach ihrer Genehmigung rund 90 Tage verstreichen <sup>(33)</sup>.

<sup>(27)</sup> Nach Einschätzung der Kommission wird der EIF die EU-Garantie zur Deckung des Fremdkapitalportfolios des KMU-Fensters bis Ende 2017 in Anspruch nehmen (SWD(2016) 297 final/2, S. 17).

<sup>(28)</sup> Ursprünglich waren 1,25 Milliarden Euro der EU-Garantie für die Aufstockung der COSME-Kreditbürgschaftsfazilität und der InnovFin-KMU-Bürgschaftsfazilität im Rahmen von Horizont 2020 vorgesehen.

<sup>(29)</sup> Artikel 7 Absatz 3 der Vereinbarung über die Änderung und Anpassung der Verwaltung des EFSI und der Gewährung der EU-Garantie (*Amendment and Restatement Agreement of the Management of the European Fund for Strategic Investments and on the granting of the EU guarantee* („überarbeitete EFSI-Vereinbarung“).

<sup>(30)</sup> EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI).

<sup>(31)</sup> Artikel 1 Absatz 5 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 9 Absatz 3 der EFSI-Verordnung.

<sup>(32)</sup> Abschnitt 1 des Anhangs zum Vorschlag zur Änderung von Abschnitt 2 des Anhangs II der EFSI-Verordnung.

<sup>(33)</sup> EIB-Evaluierung, Abbildung 9, S. 37.

### Schlussfolgerungen

17. Die Kommission unterbreitete den Vorschlag für eine Verlängerung des EFSI bereits ein Jahr nachdem der Fonds angelaufen ist. Außer hinsichtlich des KMU-Fensters gibt es nur wenige Nachweise dafür, dass die vorgeschlagene Erhöhung der EU-Garantie gerechtfertigt ist. Die Kommission untersuchte keine anderen Optionen, wie etwa eine weitere Umschichtung der EU-Garantie zwischen den beiden Fenstern oder eine Erhöhung der EU-Garantie nur für das KMU-Fenster. Die Daten und Schätzungen der EIB deuten darauf hin, dass die derzeitige Garantie für das IuI-Fenster für einen weiteren Durchführungszeitraum ausreicht. In diesem Zeitraum könnte eine Überprüfung der Leistung und des Mehrwerts des EFSI, wie von den gesetzgebenden Organen festgelegt, stattfinden. Dies könnte auch dazu beitragen, die Fragmentierung und die Überschneidungen zwischen dem EFSI und anderen Finanzinstrumenten zu reduzieren und eine bessere Fokussierung auf die EU-Prioritäten zu gestatten. Der vorgeschlagene zusätzliche Zeitraum für die Unterzeichnung von Operationen (zwei Jahre) entspricht nicht derzeitiger Praxis.

### Der Vorschlag und die Garantiewertung stehen nicht im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung

#### Kriterien

18. Bessere Rechtsetzung<sup>(34)</sup> ist für die EU eine Priorität. Damit ist die Kommission gehalten, „die Auswirkungen von Rechtsvorschriften bereits im Entwurfsstadium rigoros [zu] bewerten — dazu gehören auch substantielle Änderungen, die während des Gesetzgebungsprozesses vorgenommen werden —, damit fundierte und faktengestützte politische Entscheidungen getroffen werden können“<sup>(35)</sup>. Kommissionsinitiativen, bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen zu rechnen ist, sind einer Folgenabschätzung zu unterziehen; dies gilt auch für Änderungsfassungen bestehender Rechtsakte oder politische Mitteilungen<sup>(36)</sup>.

19. Im Rahmen der Evaluierungen sind alle erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen von EU-Interventionen zu bewerten (unter besonderer Berücksichtigung der in vorangegangenen Folgenabschätzungen ermittelten Auswirkungen)<sup>(37)</sup>. Überdies sind gemäß den Artikeln 30 und 140 der Haushaltsordnung Ex-ante-Bewertungen für Ausgabenprogramme und Finanzinstrumente vorgesehen. Außerdem ist in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung vorgesehen, dass bei Evaluierungen eine klar definierte, robuste Methodik zugrunde zu legen ist, die es gestattet, zu objektiven Feststellungen zu gelangen. Im Zuge von Evaluierungen müssen zumindest Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Relevanz, Kohärenz und der EU-Mehrwert bewertet werden, oder es ist im Fahrplan für die Evaluierung zu erläutern, warum anders vorgegangen wurde.

#### Dem Vorschlag ist keine Folgenabschätzung beigefügt

20. Die Mitteilung der Kommission vom 1. Juni 2016<sup>(38)</sup> und der Begründungsteil des Vorschlags liefern einige Informationen zur gegenwärtigen Verwendung des EFSI und stützen sich auf die Ergebnisse einer Konsultation der Interessenträger<sup>(39)</sup> sowie interner Bewertungen. Diese Dokumente stellen jedoch keine umfassende, rigorose, faktengestützte Folgenabschätzung im Sinne der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung dar.

21. Außerdem hatte die Kommission zum Zeitpunkt des EFSI-Starts im Jahr 2015 unter Berufung auf die Dringlichkeit weder eine Folgenabschätzung noch eine Ex-ante-Bewertung vorgenommen. Wie der Hof in seiner Stellungnahme Nr. 4/2015<sup>(40)</sup> feststellte, wurde der EFSI als Ausnahme von der Vorschrift der Haushaltsordnung betrachtet, obgleich der Großteil der Finanzierung des Garantiefonds aus dem EU-Haushalt stammt und die der EIB bereitgestellte Haushaltsgarantie bedeutende Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushalt schaffen wird.

22. Infolgedessen fehlen für den EFSI auch weiterhin eine Bewertung und Analyse der Ursachen der Investitionslücke und des Marktbedarfs sowie eine Einschätzung, wie diesem am besten entsprochen werden kann. Auch eine Analyse der Komplementaritäten mit anderen aus dem EU-Haushalt finanzierten Programmen und Finanzinstrumenten sowie der Frage, wie unerwünschte Überschneidungen am besten vermieden werden können, liegt nicht vor.

<sup>(34)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung — Eine Agenda der EU“ (COM(2015) 215 final vom 19. Mai 2015).

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4988\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_de.htm).

<sup>(36)</sup> Im besonderen Fall der politischen Mitteilungen wird die Verpflichtung der Vornahme einer Folgenabschätzung — und die Tiefe der Analyse — in erster Linie davon abhängen, wie ehrgeizig die politischen Ziele sind und wie hoch die geplante Verpflichtung ist, sowie davon, die stark dies die Kommission bindet. Kündigen Mitteilungen beispielsweise ehrgeizige Verpflichtungen an (wie etwa eine zehnjährige Strategie zur Erreichung umweltpolitischer Ziele), so müssen sie höchstwahrscheinlich einer Folgenabschätzung unterzogen werden, da damit zu rechnen ist, dass solche Verpflichtungen mit erheblichen Auswirkungen verbunden sind, die in dieser allgemeinen Phase des politischen Entscheidungsprozesses bereits weitgehend ermittelt werden können ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_5\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_5_en.htm)).

<sup>(37)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug\\_chap6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap6_en.htm).

<sup>(38)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Europa investiert wieder — Eine Bestandsaufnahme der Investitionsoffensive für Europa“, (COM(2016) 359 final vom 1. Juni 2016).

<sup>(39)</sup> Der EFSI-Lenkungsrat organisierte am 7. September 2016 die erste Konsultation der Interessenträger mit über 30 Teilnehmern (Zivilgesellschaft, Denkfabriken, private Verbände sowie Vereinigungen des Bankensektors). Es fanden Podiumsdiskussionen zu Themen wie der EFSI-Durchführung im Rahmen des IuI- und des KMU-Fensters statt sowie zur strategischen Ausrichtung des EFSI.

<sup>(40)</sup> Stellungnahme Nr. 4/2015, Ziffer 10.

*Die Bewertungen von Kommission und EIB stellen keine Überprüfung der Leistung und des Mehrwerts des EFSI dar*

23. Die Kommission fügt dem Vorschlag (siehe Ziffer 7) ihre interne Bewertung über den Einsatz der EU-Garantie und das Funktionieren des Garantiefonds bei. Dies ergibt sich aus einer gesonderten Berichterstattungspflicht der EFSI-Verordnung<sup>(41)</sup>. Dies ist von Bedeutung für die vorgeschlagene Änderung der Dotierungsquote für den Garantiefonds (siehe Ziffer 34), nicht aber für andere Elemente des Vorschlags.

24. Im September 2016 gab die EIB ergänzend zur Kommissionsbewertung ihre eigene Evaluierung der Arbeit des EFSI heraus (wie nach Artikel 18 Absatz 1 der EFSI-Verordnung vorgeschrieben). Der Schwerpunkt der EIB-Evaluierung liegt darauf, „ob der EFSI so konzipiert ist und eingesetzt wird, dass die erwarteten Auswirkungen erzielt werden können“, hingegen werden „die konkreten Ergebnisse und Auswirkungen des EFSI“ in der Evaluierung nicht geprüft. Die Evaluierung erstreckt sich auf das zugehörige Portfolio der Operationen (einschließlich der Zusätzlichkeit und Förderfähigkeit), die Leitungs- und Organisationsstrukturen sowie die zugehörigen Projektverfahren und -leitlinien des EFSI<sup>(42)</sup>. Die EIB stellt fest, dass es zu früh ist, „um ein endgültiges Urteil über die Leistungsfähigkeit des EFSI abzugeben“<sup>(43)</sup>.

25. In der Begründung zum Vorschlag<sup>(44)</sup> hat sich die Kommission auch verpflichtet, im November 2016 eine unabhängige Bewertung der Anwendung der EFSI-Verordnung vorzulegen. Die unabhängige Bewertung wird sich auch auf das Funktionieren des EFSI, den Einsatz der EU-Garantie und die EIAH erstrecken und sich auf die Ergebnisse der internen Bewertung der Kommission wie auch der EIB-Evaluierung stützen.

#### *Schlussfolgerungen*

26. Der Vorschlag wurde (zum zweiten Mal) ohne umfassende Folgenabschätzung auf den Weg gebracht und erfolgt zu früh, um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des EFSI einschätzen und zu einer Schlussfolgerung dahin gehend gelangen zu können, ob der EFSI seine Ziel erreicht. Insbesondere hätten Informationen zu folgenden Punkten bereitgestellt werden müssen:

- bestehende Finanzinstrumente (sowie Zielsektoren und anvisierte Begünstigte);
- Überschneidungen zwischen den Instrumenten und dem EFSI;
- Abstimmung auf die EU-Politikziele;
- Möglichkeit der Verringerung der Fragmentierung von Instrumenten;
- Risikomanagement (und Berichterstattung über Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushalt).

27. Die Garantiebewertung steht nicht im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung. In keiner der drei oben genannten Bewertungen werden die Ergebnisse und die Auswirkungen des EFSI bewertet, da für eine Ermittlung und/oder Messung nicht genügend Zeit verstrichen ist<sup>(45)</sup> (siehe auch Ziffer 8). Wegen der Terminierung stehen, wenn überhaupt, nur wenige makroökonomische Indikatoren zur Verfügung, um die Auswirkungen des EFSI zu messen. Der Hof hält die Streichung der Bestimmungen, wonach sich die Weiterführung, Änderung oder Beendigung des EFSI auf die Ergebnisse einer unabhängigen Bewertung stützen muss (siehe Ziffer 8), für fragwürdig.

### **Die vorgeschlagene Dotierung des Garantiefonds entspricht der aktualisierten Schätzung der erwarteten Verluste**

#### *EU-Garantiefonds*

28. Die EU-Gesetzgeber haben einen Garantiefonds<sup>(46)</sup> geschaffen, „der als Liquiditätspuffer dient und aus dem die EIB bei einer Inanspruchnahme der EU-Garantie Zahlungen erhält“<sup>(47)</sup>. In der geltenden EFSI-Verordnung wird der Zielbetrag des Garantiefonds auf 50 % der gesamten EU-Garantieverpflichtungen festgesetzt (8 Milliarden Euro). In der Begründung des ursprünglichen Vorschlags<sup>(48)</sup> erläutert die Kommission, dass die Festlegung dieses Zielbetrags auf den Erfahrungen beruht, die mit „Investitionen, wie sie aus dem EFSI gefördert werden sollen“, gemacht wurden.

<sup>(41)</sup> Artikel 18 Absatz 2 der EFSI-Verordnung.

<sup>(42)</sup> EIB-Evaluierung, Abschnitt 1.3, S. 3.

<sup>(43)</sup> EIB-Evaluierung — Zusammenfassung.

<sup>(44)</sup> COM(2016) 597 final vom 14. September 2016, S. 7 (DE).

<sup>(45)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm).

<sup>(46)</sup> Am 21. Januar 2016 erließ die Kommission den Beschluss C(2016) 165 zur Genehmigung der Leitlinien für die Verwaltung der Vermögenswerte des Garantiefonds.

<sup>(47)</sup> Artikel 12 der EFSI-Verordnung.

<sup>(48)</sup> COM(2015) 10 final vom 13. Januar 2015, S. 5.

### *Auswirkungen auf den EU-Haushalt*

29. Um den Zielbetrag von 50 % für die Dotierung zu erreichen, war es erforderlich, die im Zeitraum 2014-2022 für Finanzhilfen im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) geplanten Ausgaben um 2,8 Milliarden Euro und für Horizont 2020 um 2,2 Milliarden Euro zu kürzen sowie 3 Milliarden Euro aus den nicht zugewiesenen Marge unter der Ausgabenobergrenze des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) zu verwenden.

30. Der Garantiefonds wird im Zeitraum bis 2022 mit Zahlungen aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Im Dezember 2015 nahm die Kommission Mittelbindungen in Höhe von 1,4 Milliarden Euro<sup>(49)</sup> für Zahlungen in den Fonds vor. Zum 30. Juni 2016 hatte die Kommission bereits 380 Millionen Euro in den Garantiefonds einbezahlt (von 500 Millionen Euro an geplanten Zahlungen im Jahr 2016), die in Anleihen angelegt wurden. Es ist zu keiner Inanspruchnahme des Fonds gekommen<sup>(50)</sup>.

31. Wenn die Auszahlungen die Zielausstattung erreichen, wird der EFSI überdies zu einer nicht gedeckten potenziellen Verbindlichkeit für den EU-Haushalt von rund 8 Milliarden Euro führen (zusätzlich zu den 8 Milliarden Euro, die durch den Garantiefonds gedeckt sind).

### *Erwartete Verluste und Dotierungsbedarf*

32. Die Kommission schlägt vor, die Zielquote des EU-Garantiefonds von 50 % auf 35 %<sup>(51)</sup> der gesamten Garantieverpflichtungen der EU festzusetzen, und untermauert diese Schlussfolgerung in ihrer Garantiebewertung.

33. Auf der Grundlage der 39 von der EIB zum 30. Juni 2016 unterzeichneten Operationen für das IuI-Fenster und der historischen Daten für die Instrumente im Rahmen der Aufstockung des KMU-Fensters sowie der vorgeschlagenen Änderungen für das Unter-Finanzierungsfenster „Fremdkapital“ der KMU-Fazilität (siehe Ziffer 15) berechnete die Kommission eine durchschnittliche Dotierungsquote von 33,4 %<sup>(52)</sup>. Die Kommission stützte ihre Bewertung der Berechnungen erwarteter Verluste für die verschiedenen Portfolios auf von ihr als „konservativ“ eingeschätzte Annahmen.

34. Die Verringerung der Zielquote um 15 Prozentpunkte bildet eine Anpassung, durch die das Risiko, dass der in den Garantiefonds eingestellte Betrag die Verluste zulasten des Garantiefonds überschreitet, auf ein Mindestmaß reduziert wird. Allerdings wird dadurch auch das Risiko erhöht, dass der in den Garantiefonds eingestellte Betrag nicht ausreicht und eine weitere Inanspruchnahme des Haushalts nötig sein wird. Die Kommission hat die Annahmen, die ihrem Vorschlag zugrunde liegen, erläutert.

### *Schlussfolgerungen*

35. Die Schaffung des EFSI und des mit einer Zielquote von 50 % ausgestatteten Garantiefonds hat die Haushaltsflexibilität für den MFR-Zeitraum 2014-2020 eingeschränkt, indem die nicht zugewiesenen Marge unter der Ausgabenobergrenze des MFR verringert werden. Überdies wurden die geplanten Haushaltsmittel für H2020 und die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) gekürzt. Es ist zu früh, um die Opportunitätskosten dieser 2015 vereinbarten Kürzungen einzuschätzen, da die Kommission noch nicht in der Lage ist, die mit dem EFSI, Horizont 2020 oder der Fazilität „Connecting Europe“ verbundenen Auswirkungen zu bewerten. [Wäre die Kommission beim ursprünglichen Vorschlag von denselben Annahmen ausgegangen wie nunmehr beim geänderten Vorschlag, wären die Auswirkungen der Finanzierung des Garantiefonds aus dem EU-Haushalt während der letzten beiden Jahre niedriger gewesen.]

36. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird die potenzielle Gesamtverbindlichkeit für den EU-Haushalt 26 Milliarden Euro erreichen (wovon rund 9 Milliarden Euro aus dem Garantiefonds gedeckt werden müssen). Die potenziellen Verbindlichkeiten werden während der Laufzeit des Investitionsportfolios fortbestehen.

***Es besteht die Gefahr, dass die Risiken des EFSI überbewertet werden***

***Der Vorschlag enthält eine weit gefasste Definition von Zusätzlichkeit***

### *Kriterien*

37. Artikel 5 Absatz 1 der EFSI-Verordnung enthält eine Definition von „Zusätzlichkeit“ (siehe *Kasten 1*).

<sup>(49)</sup> Dieser Betrag ist das Ergebnis einer Umschichtung von Mitteln aus den Haushaltslinien für die Fazilität „Connecting Europe“ (790 Millionen Euro), H2020 (70 Millionen Euro) und ITER (490 Millionen Euro).

<sup>(50)</sup> SWD(2016) 297 final/2, S. 17.

<sup>(51)</sup> Artikel 1 Absatz 8 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 12 Absatz 5 der EFSI-Verordnung.

<sup>(52)</sup> SWD(2016) 297 final/2, Tabelle 4, S. 19.

**Kasten 1: Zusätzlichkeit — Artikel 5 Absatz 1 der EFSI-Verordnung mit den vorgeschlagenen Änderungen (in Kursivschrift)**

Für die Zwecke dieser Verordnung bedeutet „Zusätzlichkeit“ die Förderung von Geschäften durch den EFSI, durch die Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen ausgeglichen werden sollen und die in dem Zeitraum, in dem die EU-Garantie eingesetzt werden kann, durch die EIB, den EIF oder im Rahmen bestehender Finanzinstrumente der Union ohne eine EFSI-Förderung nicht oder nicht im gleichen Ausmaß hätten durchgeführt werden können. Durch den EFSI geförderte Vorhaben müssen in der Regel ein höheres Risikoprofil haben als Vorhaben, die im Rahmen üblicher Geschäfte der EIB gefördert werden, und das EFSI-Portfolio muss im Allgemeinen ein höheres Risikoprofil haben als das Portfolio an Investitionen, das von der EIB im Rahmen ihrer üblichen Investitionspolitik vor Inkrafttreten dieser Verordnung gefördert wurde.

Während die Vorhaben, die durch den EFSI gefördert werden, auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum abstellen, werden sie als Zusätzlichkeit bewirkend betrachtet, wenn sie mit Risiken verbunden sind, die den Sondertätigkeiten der EIB im Sinne des Artikels 16 der EIB-Satzung und der Leitlinien der EIB für die Kreditrisikopolitik entsprechen.

*Um Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen besser ausgleichen zu können, müssen die durch den EFSI geförderten Sondertätigkeiten der EIB in der Regel Aspekte wie Nachrangigkeit, Beteiligung an Risikoteilungsinstrumenten, grenzübergreifende Merkmale, eine spezifische Risikoexponierung oder andere, in Anhang II näher erläuterte nachweisbare Aspekte aufweisen.*

Vorhaben der EIB, die mit einem Risiko verbunden sind, das geringer als das Mindestrisiko im Rahmen der Sondertätigkeiten der EIB ist, können ebenfalls durch den EFSI gefördert werden, wenn der Einsatz der EU-Garantie erforderlich ist, um Zusätzlichkeit im Sinne des Unterabsatzes 1 dieses Absatzes zu gewährleisten.

*Bei durch den EFSI geförderten Projekten, die eine physische Infrastruktur zur Verbindung zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten oder die Ausweitung einer physischen Infrastruktur oder einer mit einer physischen Infrastruktur zusammenhängenden Dienstleistung von einem Mitgliedstaat auf einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben, gilt das Zusätzlichkeitskriterium ebenfalls als erfüllt.*

**Auswirkungen auf die EIB-Gruppe**

38. Während des Umsetzungszeitraums des EFSI geht die EIB davon aus<sup>(53)</sup>, die im Anschluss an die Kapitalerhöhung von 2013 erreichten Finanzierungsvolumina beizubehalten<sup>(54)</sup> (siehe *Abbildung 2*). Der EFSI wird sich stark auf die **Sondertätigkeiten**<sup>(55)</sup> der EIB auswirken, deren Umfang voraussichtlich von 6,4 Milliarden Euro im Jahr 2015<sup>(56)</sup> auf jährlich 16-20 Milliarden Euro anwachsen wird (darunter fallen jährlich rund 2,5 Milliarden Euro für Operationen auf eigenes Risiko der EIB)<sup>(57)</sup>.

<sup>(53)</sup> Operativer Gesamtplan 2015-2017 der EIB.

<sup>(54)</sup> Am 31. Dezember 2012 genehmigten die Mitgliedstaaten eine Erhöhung des eingezahlten Kapitals um 10 Milliarden Euro, um es der EIB zu ermöglichen, bis zu 60 Milliarden Euro an zusätzlicher langfristiger Finanzierung für wirtschaftlich tragfähige Projekte bereitzustellen: Im Zeitraum 2013-2015 stiegen die Finanzierungsvolumina der EIB infolge der Kapitalerhöhung von 51 Milliarden Euro im Jahr 2012 auf mehr als 70 Milliarden Euro jährlich an.

<sup>(55)</sup> Die Sondertätigkeiten sind in Artikel 16 der EIB-Satzung und in den Leitlinien der EIB für die Kreditrisikopolitik definiert und umfassen i) Fremdfinanzierungen (Darlehen und Garantien), bei denen der Geschäftspartner eine Einstufung von D- oder darunter aufweist, und ii) Eigenkapital-/eigenkapitalähnliche Operationen.

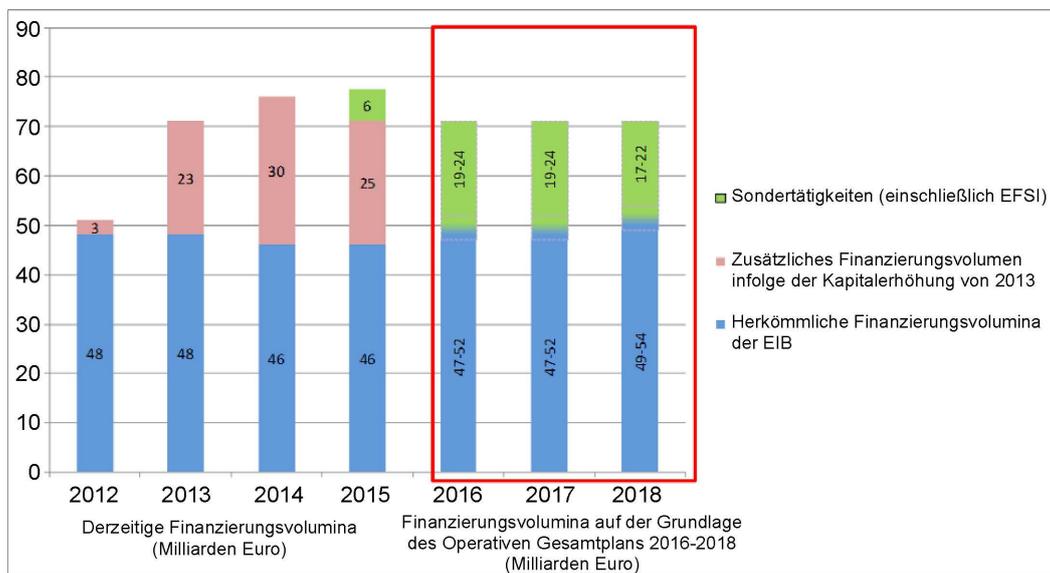
Zu den Sondertätigkeiten zählen Operationen auf eigenes Risiko der EIB (höheres Risiko) und Operationen, die durch eine Portfolio-Kreditrisikominderung (Risikoteilung) für bestehende Instrumente (z. B. RSFF, CEF usw.) und den EFSI abgedeckt sind.

<sup>(56)</sup> Finanzbericht 2015 der EIB, S. 10.

<sup>(57)</sup> Operativer Gesamtplan 2016-2018 der EIB, S. 14.

Abbildung 2

## Historische und prognostizierte Finanzierungsvolumina der EIB-Gruppe



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Operativen Gesamtpläne 2015-2017 und 2016-2018 der EIB.

39. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 werden durch den EFSI geförderte Vorhaben „als Zusätzlichkeit bewirkend betrachtet, wenn sie mit Risiken verbunden sind, die den Sondertätigkeiten der EIB [...] entsprechen“. Vor diesem Hintergrund betrachtet die EIB ihre durch den EFSI geförderten Sondertätigkeiten de facto als zusätzlich<sup>(58)</sup>, ohne jegliche Verpflichtung nachzuweisen, dass sie i) Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen ausgleichen und ii) 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. Nach Artikel 5 Absatz 1 können durch den EFSI auch Projekte mit einem niedrigeren Risikoprofil (z. B. eher herkömmliche/normale EIB-Finanzierungen als Sondertätigkeiten) gefördert werden. In diesem Fall müssen die Projekte den Anforderungen für die Zusätzlichkeit genügen.

40. Die EIB stuft Operationen auf der Grundlage einer Reihe von Faktoren als „Sondertätigkeiten“ ein; zu diesen Faktoren gehören die Kreditwürdigkeit des Darlehensnehmers, der Wert der gestellten Bürgschaften, die Laufzeit des Darlehens, die Komplexität der Finanzierungsstrukturen und eigenkapitalähnliche Operationen. Alle bis zum 30. Juni 2016 unterzeichneten EFSI-Operationen im Rahmen des Iul-Fensters haben den Status von Sondertätigkeiten. Außerdem erachtet die EIB alle Operationen im Rahmen des KMU-Fensters als mit der in den Leitlinien für die Kreditrisikopolitik aufgestellten Definition von Sondertätigkeiten in Einklang stehend.

41. In ihrem Evaluierungsbericht stellt die EIB fest, dass „Situationen auftreten [können], in denen das Risikoprofil nicht auf Zusätzlichkeit verweist, d. h., dass alternative Strukturen (einschließlich risikoärmere Strukturen) in Betracht gezogen werden könnten“. In der Praxis hingegen, so heißt es weiter im Bericht, „bringt die EIB die umfassenderen Kriterien für Zusätzlichkeit zur Anwendung, die für ihre Sonderaktivitäten gelten, und geht so über die Erfordernisse der EFSI-Verordnung hinaus“<sup>(59)</sup>.

#### Der Kommissionsvorschlag und seine Definition von Zusätzlichkeit

42. Die Kommission schlägt vor, in Artikel 5 und im Anhang II der EFSI-Verordnung die Aspekte klarzustellen, nach denen sich die EIB richten würde, um Operationen als Sondertätigkeiten einzustufen. Außerdem schlägt sie vor, dass der Investitionsausschuss die Begründung für die Beschlüsse zur Genehmigung des Einsatzes der EU-Garantie<sup>(60)</sup>, in der insbesondere auf die Erfüllung des Zusätzlichkeitskriteriums eingegangen wird, veröffentlicht.

43. Die Kommission schlägt überdies vor, dass grenzüberschreitende Projekte per definitionem als zusätzlich erachtet werden<sup>(61)</sup>.

<sup>(58)</sup> EIB-Evaluierung, S. 11 (DE).

<sup>(59)</sup> EIB-Evaluierung, S. 20 (DE).

<sup>(60)</sup> Artikel 1 Absatz 4 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 7 Absatz 12 der EFSI-Verordnung.

<sup>(61)</sup> Artikel 1 Absatz 2 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 5 Absatz 1 der EFSI-Verordnung.

### *Schlussfolgerungen und Vorschläge*

44. Der Umstand, dass die EIB den Status der Sondertätigkeit in der Praxis quasi mit Zusätzlichkeit gleichsetzt, könnte zusammen mit dem Druck der Erreichung des Investitionsziels einen Anreiz schaffen, unnötig komplexe Finanzierungsstrukturen zu verwenden oder ein Risikoprofil zuzuweisen, das dem tatsächlichen Risiko des Geschäfts nicht entspricht. Der Hof wird diese Frage im Zuge der Prüfungsarbeiten für einen künftigen Sonderbericht untersuchen.

45. Die Definition von Zusätzlichkeit wird weiter kompliziert durch die Einführung eines Verweises auf „eine physische Infrastruktur zur Verbindung zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten oder die Ausweitung einer physischen Infrastruktur oder einer mit einer physischen Infrastruktur zusammenhängenden Dienstleistung von einem Mitgliedstaat auf einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten“.

46. Der Hof schlägt vor,

- klarzustellen, dass alle durch den EFSI geförderten Projekte die im ersten Absatz der Definition der Zusätzlichkeit aufgestellten Zusätzlichkeitskriterien (siehe Kasten 1) erfüllen müssen und dass die Grundlage für diese Bewertung dokumentiert werden sollte;
- die Definition von Zusätzlichkeit einfach und allgemein zu halten, indem Verweise auf spezifische Fälle wie die physische Infrastruktur vermieden werden.

### **Bei der Berechnung der Multiplikatorwirkung wird von einer bei null angesetzten Investition ohne den EFSI ausgegangen**

#### *Kriterien*

47. Die Bestimmung der mithilfe öffentlicher Investitionen mobilisierten Beträge erweist sich als problematisch. Der OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe hat jedoch Methoden vorgeschlagen<sup>(62)</sup>, um den Beitrag öffentlicher Investitionen zur Mobilisierung zusätzlicher Mittel gesondert zu bestimmen. Die wichtigsten Elemente sind nachstehend zusammengefasst:

- Bei einer Garantie zur Deckung eines Darlehens, das der Finanzierung eines Projekts dient, wird davon ausgegangen, dass der mobilisierte Betrag lediglich das garantierte Darlehen ist; jede zusätzliche Finanzierung neben dem Darlehen wird nicht als durch die Garantie mobilisiert betrachtet.
- Bei Konsortialkrediten wird der mobilisierte Betrag anteilmäßig dem öffentlichen Investor und dem Arrangeur des Konsortialkredits (Konsortialführer) zugerechnet; mit anderen Worten wird der Beitrag des Arrangeurs anerkannt, anstatt davon auszugehen, dass der mobilisierte Gesamtbetrag auf den öffentlichen Investor zurückzuführen ist.
- Bei Beteiligungsinvestitionen werden von den vom öffentlichen Investor mobilisierten Beträgen vorherige Investitionen ausgeschlossen; sind mehrere öffentliche Investoren beteiligt, sind die vom Privatsektor eingeworbenen Beträge jedem dieser Investoren anteilmäßig zuzurechnen.

#### *Geschätzte durch den EFSI mobilisierte Investitionen*

48. Das Ausmaß, in dem der EFSI zusätzliche Mittel mobilisiert, wird auf der Grundlage der Methode des Lenkungsrats zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI<sup>(63)</sup> berechnet. Zentrales Element dieser Methode sind die Projektkosten (*Project Investment Cost*, PIC). Für Investitionsdarlehen und direkte Beteiligungsinvestitionen bemessen sich die Projektkosten zunächst nach den im Darlehensvertrag der EIB entsprechend den üblichen EIB-Methoden festgelegten Projektkosten, bei denen selbst nach einigen Anpassungen die dem Projekt im selben Zeitraum aus dem EFSI bereitgestellte Gesamtfinanzierung berücksichtigt wird. Wenn die EIB-/EFSI-Finanzierung aber nur mit einem Teil des Projekts verbunden ist, dann sollten die Investitionskosten exakt dem Teil des Projekts entsprechen, mit dem die Finanzierung verbunden ist.

49. Eine ähnliche Definition der Hebelwirkung und ein ähnlicher Ansatz für die Schätzung des Multiplikatoreffekts kommen bei den aus dem EU-Haushalt geförderten Finanzinstrumenten zur Anwendung. In der Haushaltsordnung ist die Hebelwirkung für zentral verwaltete Instrumente seit 2013 definiert als Quotient „aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags“<sup>(64)</sup>. In seinem Sonderbericht Nr. 19/2016 stellte der Hof fest, dass bei der Berechnung der zusätzlichen durch Finanzinstrumente aufgebrauchten Investitionen der Indikator zu hoch angesetzt sein kann, da nicht alle Finanzierungsquellen, die für ein Projekt mobilisiert werden können, das Ergebnis eines EU-Beitrags sind<sup>(65)</sup>.

<sup>(62)</sup> OECD, *Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions* (Methoden zur Messung der durch öffentliche entwicklungspolitische Interventionen mobilisierten privaten Beiträge), DCD/DAC/STAT(2015)8, 24. Februar 2015.

<sup>(63)</sup> Methode zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI, 26. Oktober 2015 ([http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi\\_steering\\_board\\_eif\\_efsi\\_multiplier\\_methodology\\_calculation\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_eif_efsi_multiplier_methodology_calculation_en.pdf)).

<sup>(64)</sup> Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung, Artikel 223.

<sup>(65)</sup> Sonderbericht Nr. 19/2016, Ziffer 70.

### *Schlussfolgerungen und Vorschläge*

50. Es besteht die Gefahr, dass die Multiplikatorwirkung des EFSI zu hoch eingeschätzt wird, insbesondere bei Investitionsprojekten, bei denen schon vor Anlaufen des EFSI Investoren gewonnen wurden oder die Teil nationaler Programme waren, die vor Anlaufen des EFSI bestanden oder angekündigt wurden.

51. Der Hof schlägt vor,

- die Methode zur Berechnung des Multiplikatoreffekts des EFSI an die von der OECD vorgeschlagene Methode anzupassen, auch um den Fällen Rechnung zu tragen, die in Ziffer 50 beschrieben wurden;
- die Methoden zur Abdeckung von Finanzstrukturen und Produkten, die noch nicht bestanden, als die derzeitige Methode festgelegt wurde, weiterzuentwickeln;
- die neuen Methoden heranzuziehen, um den zentralen Leistungsindikator für den EFSI aufzustellen, der das aufgebrachte Privatkapital angibt.

### ***Einige Aspekte der Leitungsstruktur und Transparenz des EFSI sollten klargestellt und verbessert werden***

52. In diesem Abschnitt legt der Hof seinen Standpunkt zu den Kommissionsvorschlägen dar, die auf eine Stärkung des Rechtsrahmens, der Leitungsstruktur und der Transparenz des EFSI abstellen.

### **Bestimmungen über ausgeschlossene Tätigkeiten und kooperationsunwillige Staaten**

53. Der Hof unterstützt den Vorschlag der Kommission, eine die Steuerumgehung betreffende Bestimmung <sup>(66)</sup> als Mittel der Stärkung eines zentralen Aspekts des Rechtsrahmens aufzunehmen. Seiner Auffassung nach steht diese Bestimmung im Einklang mit seiner im Sonderbericht Nr. 19/2016 unterbreiteten Empfehlung.

### **Es besteht die anerkannte Notwendigkeit, gegen eine unausgewogene geografische Verteilung sowie gegen eine sektorale Konzentration vorzugehen**

#### *Kriterien*

54. Es wurden keine geografischen oder sektoralen Quoten für den EFSI festgelegt und die Unterstützung zugunsten von Projekten ist nachfrageorientiert. Nichtsdestotrotz wird in den Investitionsleitlinien des EFSI gefordert, dass eine „übermäßige sektorale und geografische Konzentration vermieden wird“ <sup>(67)</sup>, und in der strategischen Ausrichtung des EFSI sind Grenzen für derartige Konzentrationen festgelegt <sup>(68)</sup>. Die geografische und sektorale Konzentration, aufgeschlüsselt nach dem Volumen der von der EU-Garantie gedeckten unterzeichneten Operationen, bilden zwei der zentralen Überwachungsindikatoren für den EFSI <sup>(69)</sup>.

#### *Bisherige Verwendung des EFSI*

55. Im Evaluierungsbericht der EIB <sup>(70)</sup> wird darauf hingewiesen, dass das IuI-Portfolio eine unausgewogene geografische Verteilung <sup>(71)</sup> und eine sektorale Konzentration <sup>(72)</sup> aufweist. Die Finanzierungen im Rahmen des IuI-Fensters sind auf drei Mitgliedstaaten konzentriert (63 %) <sup>(73)</sup>. Beim KMU-Fenster gibt es keine Konzentrationsgrenzen, doch entfallen 44 % der Finanzierungen auf vier Mitgliedstaaten <sup>(74)</sup>.

<sup>(66)</sup> Artikel 1 Absatz 12 des Vorschlags zur Aufhebung von Artikel 22 Absatz 1 der EFSI-Verordnung.

<sup>(67)</sup> EFSI-Verordnung, Anhang II, Abschnitt 8.

<sup>(68)</sup> Die strategische Ausrichtung des EFSI vom 15. Dezember 2015 begrenzt die geografische Konzentration von Operationen im Rahmen des IuI-Fensters auf 45 % in drei Mitgliedstaaten und legt eine indikative sektorale Konzentrationsgrenze von 30 % für den gesamten Investitionszeitraum fest. ([http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi\\_steering\\_board\\_efsi\\_strategic\\_orientation\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/efsi_steering_board_efsi_strategic_orientation_en.pdf)).

<sup>(69)</sup> Überarbeitete EFSI-Vereinbarung, Anhang II.

<sup>(70)</sup> EIB-Evaluierung, Abschnitte 2.2 und 2.3.

<sup>(71)</sup> 92 % der EFSI-Finanzierung konzentrieren sich auf die EU-15, und lediglich 8 % entfallen auf die EU-13.

<sup>(72)</sup> 46 % der EFSI-Finanzierung sind dem Energiesektor und 19 % dem Verkehrssektor zugewiesen.

<sup>(73)</sup> UK (29 % oder 1 369 Millionen Euro), Italien (24 % oder 1 152 Millionen Euro) und Spanien (10 % oder 470 Millionen Euro).

<sup>(74)</sup> Italien (15 % oder 903 Millionen Euro), Frankreich (11 % oder 623 Millionen Euro), Deutschland (10 % oder 586 Millionen Euro) und UK (8 % oder 488 Millionen Euro).

56. Dem EIB-Evaluierungsbericht <sup>(75)</sup> sowie anderen jüngeren Studien <sup>(76)</sup> zufolge sind die potenziellen Ursachen darin zu sehen, dass der Schwerpunkt auf den raschen Einsatz des EFSI sowie auf die Erreichung des Investitionsziels von 315 Milliarden Euro gelegt wurde, was die EIB dazu veranlasst, leicht bankfähigen Projekten in Ländern mit entwickelten Finanzmärkten den Vorzug zu geben, die über die Kapazität verfügen, Finanzinstrumente einzusetzen und risikoreiche Projekte zu strukturieren.

57. Die Kommission schlägt ferner vor <sup>(77)</sup>, die Rolle der EIAH im Hinblick auf die Ausarbeitung von Projekten, die Fokussierung auf Klimaschutzprojekte und ihren Beitrag zur Erzielung einer sektoralen und geografischen Diversifizierung sowie die Erbringung von Beratungsdiensten vor Ort neu zu definieren.

58. Im Kommissionsvorschlag werden Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur als für eine Förderung aus dem EFSI infrage kommend eingeschlossen <sup>(78)</sup>. Jedoch könnten die für eine Förderung aus dem EFSI infrage kommenden Projekten auch im Rahmen des ELER förderfähig sein. In seinem Sonderbericht Nr. 5/2015 über Finanzinstrumente im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums zieht der Hof den Schluss, dass die im Rahmen des ELER zur Verfügung stehenden Finanzinstrumente bislang zu hoch dotiert und nicht erfolgreich waren.

#### *Schlussfolgerungen*

59. Der Hof begrüßt den Vorschlag der Kommission, Maßnahmen gegen die unausgewogene Verteilung der Finanzmittel zu ergreifen. Bei der Behebung der unausgewogenen geografischen und sektoralen Verteilung der EFSI-Förderung kommt der EIAH eine wichtige Rolle zu, doch ist es zu früh, um eine Aussage zur Wirksamkeit der EIAH im Allgemeinen und in dieser Hinsicht im Besonderen zu treffen.

60. Aufgrund vorheriger Erfahrungen und angesichts alternativer Finanzierungsquellen stellt der Hof den Mehrwert der EFSI-Finanzierung für Projekte in den Sektoren Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur infrage.

#### **Klärung der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen für Projekte, bei denen Mittel aus dem EFSI und aus den Strukturfonds kombiniert werden**

61. Die von der EIB in Durchführung der EFSI-Verordnung direkt zugewiesenen Mittel stellen keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar, und die Kommission muss die EFSI-Finanzierung nicht im Lichte der Vorschriften über staatliche Beihilfen genehmigen <sup>(79)</sup>. Dennoch können die durch den EFSI geförderten Projekte außerdem von einer Kofinanzierung durch EU-Mitgliedstaaten profitieren (und auch über die ESI-Fonds <sup>(80)</sup> kofinanziert werden). Derartige Kofinanzierungen stellen, sofern sie nicht zu marktüblichen Bedingungen gewährt werden, staatliche Beihilfen dar, die von der Kommission auf der Grundlage ihres Rechtsrahmens im Bereich der staatlichen Beihilfen genehmigt werden müssen <sup>(81)</sup>.

62. Der Hof schlägt vor, die Behandlung der EFSI-Operationen, die aus Fonds unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten kofinanziert werden, einschließlich der ESI-Fonds, im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen klarzustellen.

#### **Die anerkannte Notwendigkeit einer klareren und strafferen Leitungsstruktur**

##### *Kriterien*

63. Zur Sicherstellung einer wirksamen Funktionsweise des EFSI ist es unbedingt erforderlich, dass der Fonds über straffe Leitungsregelungen verfügt, in denen die jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten von Kommission und EIB — und den von ihnen ernannten Akteuren — im EFSI-Beschlussfassungsverfahren klar definiert sind und hinlängliche Vorkehrungen getroffen werden, um die Unabhängigkeit zu wahren und Interessenkonflikte zu vermeiden.

##### *Leitungsregelungen des EFSI*

64. Die EFSI-Leitungsstruktur <sup>(82)</sup> setzt sich aus einem Lenkungsrat, einem Investitionsausschuss, einem geschäftsführenden Direktor und einem stellvertretenden geschäftsführenden Direktor zusammen (siehe *Anhang I*). Die EFSI-Leitungsstruktur ist eine zusätzliche Struktur, die zur Organisationsstruktur und zum Projektzyklusmanagement der EIB hinzukommt und die Beschlussfassung der EIB-Gruppe unberührt lassen sollte <sup>(83)</sup>.

<sup>(75)</sup> EIB-Evaluierung, Abschnitt 2.2, S. 8 (DE).

<sup>(76)</sup> Rubio, E., *Investment in Europe: making the best of the Juncker plan*, Delors Institute, Paris, Berlin, 2016, S. 49-50.

<sup>(77)</sup> Artikel 1 Absatz 9 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 14 der EFSI-Verordnung.

<sup>(78)</sup> Artikel 1 Absatz 5 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 9 der EFSI-Verordnung.

<sup>(79)</sup> Europäische Kommission Factsheet „Die Investitionsoffensive für Europa — Fragen und Antworten“ vom 20. Juli 2015.

<sup>(80)</sup> Siehe Sonderbericht Nr. 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(81)</sup> ABER, AGVO und FIBER (siehe Glossar — Anhang II).

<sup>(82)</sup> Artikel 7 der EFSI-Verordnung.

<sup>(83)</sup> Erwägungsgrund 29 der EFSI-Verordnung.

### Der Lenkungsrat

65. Der EFSI-Lenkungsrat wurde im Juli 2015 formell eingerichtet. In der EIB-Evaluierung wird hervorgehoben, dass drei der vier Mitglieder des EFSI-Lenkungsrats ebenfalls entweder dem Verwaltungsrat der EIB oder des EIF angehören und in dieser Eigenschaft an den Genehmigungen der Strategien und Projekte der EIB oder des EIF beteiligt sind, was auch EFSI-Projekte umfasst <sup>(84)</sup>.

66. In der EIB-Evaluierung wird darauf hingewiesen, dass „die Berichterstattung, die Rechenschaftspflicht und die allgemeinen Kontakte zwischen dem geschäftsführenden Direktor <sup>(85)</sup> und dem Lenkungsrat“ verbesserungsbedürftig sind <sup>(86)</sup>.

### Der Investitionsausschuss

67. Der Lenkungsrat hat die Auswahl der Mitglieder des Investitionsausschusses im Dezember 2015 abgeschlossen, und der Ausschuss ist seit Januar 2016 einsatzbereit. Während der Übergangszeit von Juli 2015 bis Januar 2016 nahm die Kommission die Pflichten des Investitionsausschusses wahr und erteilte die Genehmigung für EIF-Instrumente und die vom Verwaltungsrat der EIB genehmigten Projekte, die unter das garantierte EFSI-Portfolio fallen sollen. Unabhängigkeit und das Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts sind die wichtigsten Anforderungen an Mitglieder des Investitionsausschusses <sup>(87)</sup>.

68. Im Projektzyklus ist die Tätigkeit des Investitionsausschusses nach der Genehmigung der Operation durch das Direktorium und vor der Genehmigung durch den Verwaltungsrat der EIB angesiedelt, um die „Bereitstellung der EU-Garantie für EIB-Geschäfte“ zu genehmigen. Zu diesem Zweck verwendet der Investitionsausschuss eine Bewertungsmatrix <sup>(88)</sup>, die von den EIB-Dienststellen für jedes Projekt erstellt wird (siehe Ziffern 78 und 79).

69. Die EIB legt dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zweimal jährlich eine Liste aller Beschlüsse des Investitionsausschusses zur Ablehnung des Einsatzes der EU-Garantie vor, wobei strenge Anforderungen an die Vertraulichkeit gelten <sup>(89)</sup>. Die Kommission und die EIB-Gruppe bestätigten, dass es bis zum 30. Juni 2016 zu keinen Ablehnungen gekommen ist. Allerdings wurden innerhalb des IuI-Fensters drei Operationen annulliert (darunter eine nach der Unterzeichnung), und innerhalb des KMU-Fensters wurde eine Operation aufgegeben.

### Schlussfolgerungen

70. Der Hof begrüßt den Kommissionsvorschlag zur Stärkung der Bestimmungen <sup>(90)</sup> über die Meldung von Interessenkonflikten bei Mitgliedern des Investitionsausschusses.

71. Der Hof stellt außerdem fest, dass in der EIB-Evaluierung unterstrichen wird, dass die Rollen und Zuständigkeiten der EFSI-Leitungsorgane weiter geklärt und gestrafft werden sollten, da sie komplex sind.

72. Zum gegenwärtigen Stand kommen der Kommission und der EIB jeweils mehrere unterschiedliche Rollen im Zusammenhang mit dem EFSI zu, wobei beide Organe auch über ein breites Spektrum an anderen Zuständigkeiten verfügen. Die Kommission verwaltet den Garantiefonds und ist im EFSI-Lenkungsrat vertreten, der dafür zuständig ist, die strategischen Ausrichtungen des EFSI festzulegen und die Mitglieder des Investitionsausschusses auszuwählen und zu ernennen. Die Kommission ist ferner im Verwaltungsrat der EIB vertreten und wird vor Billigung einer Finanzierung oder Investition <sup>(91)</sup> durch die EIB gehört. Gleichzeitig ist die EIB im Lenkungsrat des EFSI vertreten und auch für die Verwaltung und Durchführung von EFSI-Geschäften zuständig.

73. Diese komplexen Beziehungen zwischen der Kommission und der EIB und ihren jeweiligen Mandatsträgern innerhalb des EFSI-Beschlussfassungsverfahrens erschweren es, für die Zwecke der Rechenschaftspflicht festzumachen, wer letztendlich gegenüber der Haushaltsbehörde und den Gesetzgebungsorganen der EU für die Leistung und das Risikomanagement des EFSI verantwortlich ist, sowie potenzielle Interessenkonflikte zwischen den EFSI-bezogenen und den anderen Rollen und Zuständigkeiten zu ermitteln.

<sup>(84)</sup> EIB-Evaluierung, S. 34 (DE).

<sup>(85)</sup> Gleichzeitig Vorsitzender des Investitionsausschusses.

<sup>(86)</sup> EIB-Evaluierung, S. 33 (DE).

<sup>(87)</sup> Artikel 7 Absatz 9 der EFSI-Verordnung und Artikel 5 Absatz 12 der überarbeiteten EFSI-Vereinbarung.

<sup>(88)</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2015/1558 der Kommission vom 22. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erstellung einer Bewertungsmatrix im Hinblick auf den Einsatz der EU-Garantie (ABl. L 244 vom 19.9.2015, S. 20).

<sup>(89)</sup> Artikel 7 Absatz 12 der EFSI-Verordnung.

<sup>(90)</sup> Artikel 1 Absatz 4 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 7 der EFSI-Verordnung.

<sup>(91)</sup> Artikel 19 der Satzung der EIB.

## Die Auswahl der EFSI-Operationen sollte transparenter sein

### Kriterien

74. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Auswahl von EFSI-Geschäften — nachweislich — auf unabhängige, offene und transparente Art und Weise erfolgt, allein schon deshalb, um die Zusätzlichkeit der unternommenen Investitionen nachzuweisen.

75. Das Europäische Parlament betonte <sup>(92)</sup>, dass der EFSI im Einklang mit den Kriterien seines Mandats und der entsprechenden Verordnung wirksam, vollständig transparent und gerecht funktionieren muss, und empfahl, dass das Parlament und der Europäische Rechnungshof eng zusammenarbeiten und die Operationen des EFSI überwachen. Außerdem beharrte das Parlament darauf, dass ein Höchstmaß an Transparenz und institutioneller Rechenschaftspflicht erzielt werden muss, indem für die proaktive Offenlegung umfassender und zuverlässiger Haushaltsinformationen und einen Zugang zu Finanzdaten zu von der EIB finanzierten Projekten gesorgt wird.

### Transparente Funktionsweise des Lenkungsrats und des Investitionsausschusses

76. Artikel 7 der EFSI-Verordnung sieht vor, dass der EFSI-Lenkungsrat die Sitzungsprotokolle veröffentlicht und der Investitionsausschuss die Beschlüsse zur Genehmigung des Einsatzes der EU-Garantie öffentlich zugänglich macht. Beides wird veröffentlicht <sup>(93)</sup>.

77. Die veröffentlichten Beschlüsse des Investitionsausschusses enthalten lediglich eine grundlegende Beschreibung der genehmigten EFSI-Operationen. Die Gründe für die Gewährung der EU-Garantie, die Zusätzlichkeit oder der EU-Mehrwert einer gegebenen Operation werden hingegen nicht erläutert.

78. In der EFSI-Verordnung ist festgelegt, dass die „Bewertungsmatrix [...] vom Investitionsausschuss benutzt [wird], um eine unabhängige und transparente Bewertung des möglichen Einsatzes der EU-Garantie zu gewährleisten“ <sup>(94)</sup>.

79. Die Bewertungsmatrizes für die genehmigten Operationen werden nicht veröffentlicht, und die EIB veröffentlicht lediglich grundlegende (mitunter veraltete) Informationen zu den EFSI-Operationen. Dies schafft Probleme hinsichtlich der Rechenschaftspflicht und der Transparenz.

### Schlussfolgerungen

80. Der Hof begrüßt die Vorschläge, dass

- aus den Beschlüssen des EFSI-Investitionsausschusses die Gründe für die Gewährung von Unterstützung im Rahmen der EU-Garantie mit besonderem Schwerpunkt auf der Einhaltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit hervorgehen sollten <sup>(95)</sup>;
- die Bewertungsmatrizes für die EFSI-Operationen im Rahmen der EU-Garantie <sup>(96)</sup> veröffentlicht werden sollten, sobald die Operationen unterzeichnet sind.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof am 11. November 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

<sup>(92)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. April 2016 zum Jahresbericht 2014 der Europäischen Investitionsbank (EIB) (2015/2127(INI)).

<sup>(93)</sup> <http://www.eib.org/efsi/governance/efsi-steering-board/minutes.htm>;  
<http://www.eib.org/efsi/governance/efsi-investment-committee/decisions.htm>.

<sup>(94)</sup> EFSI-Verordnung, Anhang II, Abschnitt 5.

<sup>(95)</sup> Artikel 1 Absatz 4 des Vorschlags zur Änderung von Artikel 7 Absatz 12 der EFSI-Verordnung.

<sup>(96)</sup> Artikel 1 Absatz 14 des Vorschlags zur Änderung von Anhang II der EFSI-Verordnung.

## ANHANG I

## LEITUNGSSTRUKTUR DES EFSI

## DER LENKUNGSRAT

**Artikel 7 Absatz 3 der EFSI-Verordnung und Artikel 4 der EFSI-Vereinbarung**

- Der Lenkungsrat setzt sich aus **vier Mitgliedern** zusammen: Drei Mitglieder werden von der Kommission ernannt und ein Mitglied von der EIB. Der Vorsitzende des Lenkungsrats wird unter den Vertretern der Kommission gewählt.
- Der Lenkungsrat **fasst seine Beschlüsse einvernehmlich**, wobei ein Quorum von zwei Kommissionsmitgliedern und einem EIB-Mitglied erforderlich ist.
- Der EFSI-Lenkungsrat bestimmt die **strategische Ausrichtung bezüglich des Einsatzes der EU-Garantie**, einschließlich der Zuweisung der EU-Garantie, der operationellen Grundsätze und Verfahren, und das Risikoprofil des EFSI.
- Gemäß Artikel 4 der EFSI-Vereinbarung legt der EFSI-Lenkungsrat außerdem indikative sektorale und geografische Konzentrationsgrenzen fest, erstellt **Anleitungen zur Zuweisung von Operationen**, passt den Vorhabenmix hinsichtlich Sektoren und Ländern an, überprüft regelmäßig den Stand der Umsetzung des EFSI sowie die jährliche operationelle und finanzielle Berichterstattung zu den EFSI-Operationen, **ernennt die Mitglieder des Investitionsausschusses, wählt die Bewerber für die Posten des geschäftsführenden Direktors und des stellvertretenden geschäftsführenden Direktors** aus, trifft Beschlüsse zur Höhe der Erstverlust-Tranche, legt Strategien fest und bestimmt die für Investitionsplattformen, nationale Förderbanken und Fonds geltenden Vorschriften, beschließt über die Beteiligung Dritter am EFSI, genehmigt gemeinsam mit dem geschäftsführenden Direktor nach Anhörung des Investitionsausschusses die Produkte des KMU-Fensters und nimmt weitere in der EFSI-Vereinbarung festgelegte Aufgaben wahr.

## DER INVESTITIONSAUSSCHUSS

**Artikel 7 Absätze 7 bis 12 und Artikel 9 Absatz 5 der EFSI-Verordnung sowie Artikel 5 der EFSI-Vereinbarung**

- Der Investitionsausschuss setzt sich aus **acht unabhängigen Experten und dem geschäftsführenden Direktor** zusammen. Die unabhängigen Experten verfügen über ein hohes Maß an einschlägiger Markterfahrung mit Vorhabenstrukturierung und -finanzierung und über mikro- und makroökonomische Sachkenntnis.
- Die Experten sollen über **Erfahrung mit Investitionen** in mindestens einem der folgenden Bereiche verfügen: Forschung, Entwicklung und Innovation; Verkehrsinfrastrukturen und innovative Technologien für den Verkehr; Energieinfrastrukturen, Energieeffizienz und erneuerbare Energie; Infrastrukturen der Informations- und Kommunikationstechnologien; Umweltschutz und Umweltmanagement (Klimaschutz wurde im neuen Vorschlag hinzugefügt); Bildung und Ausbildung; Gesundheit und Arzneimittel; KMU; Kultur- und Kreativwirtschaft; städtische Mobilität; soziale Infrastrukturen sowie Sozial- und Solidarwirtschaft; (Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur wurden im neuen Vorschlag hinzugefügt).
- Darüber hinaus ist bei der Zusammensetzung des Investitionsausschusses auf ein **ausgewogenes Geschlechterverhältnis** zu achten.
- Die Experten wurden vom EFSI-Lenkungsausschuss für eine Amtszeit von einem Jahr ernannt, die auf maximal sechs Jahre verlängert werden kann.
- **Vorsitzender** des Investitionsausschusses ist der **geschäftsführende Direktor**.
- Der Ausschuss **fasst seine Beschlüsse zum Einsatz der EU-Garantie mit einfacher Mehrheit**, wobei jedes Mitglied, einschließlich des geschäftsführenden Direktors, eine Stimme hat.
- Der Investitionsausschuss wird außerdem zu neuen Produkten für das KMU-Fenster gehört.
- **Die EIB setzt die EU-Garantie nach Genehmigung durch den Investitionsausschuss zur Förderung** von Investitionsplattformen oder -fonds und nationalen Förderbanken oder -instituten („förderfähige Finanzvehikel“) ein, die in Geschäfte investieren, welche die Anforderungen der EFSI-Verordnung erfüllen. Der Investitionsausschuss bewertet, ob derartige Finanzvehikel und ihre spezifischen Instrumente mit den vom Lenkungsrat festgelegten Strategien übereinstimmen, und kann beschließen, sich das Recht zur Genehmigung neuer vorgelegter Vorhaben vorzubehalten.

**DER GESCHÄFTSFÜHRENDE DIREKTOR****Artikel 7 Absatz 5 der EFSI-Verordnung und Artikel 6 der EFSI-Vereinbarung**

- Der geschäftsführende Direktor wird von einem stellvertretenden geschäftsführenden Direktor unterstützt **und ist gegenüber dem EFSI-Lenkungsrat rechenschaftspflichtig; ihm obliegt die laufende Verwaltung des EFSI** und die Vorbereitung der Sitzungen des Investitionsausschusses, in denen er den Vorsitz führt.
  - Ferner ist es Aufgabe des geschäftsführenden Direktors, zusammen mit dem EFSI-Lenkungsrat nach Anhörung des Investitionsausschusses **neue Produkte zu genehmigen**, mit denen der EIF betraut wird.
  - Außerdem ist der geschäftsführende Direktor für die **Kommunikation nach außen** zuständig und der Ansprechpartner für die politischen Gremien und die Öffentlichkeit, wenn es um Fragen des EFSI geht.
-

## ANHANG II

## ABKÜRZUNGEN UND VERWEISE

Abkürzung	Volltext	Referenzdokument/Website
ABER	Gruppenfreistellungsverordnung für die Landwirtschaft ( <i>Agricultural Block Exemption Regulation</i> )	Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission
CEF	Fazilität „Connecting Europe“	<a href="http://www.ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility">www.ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility</a>
COP	Operative Gesamtpläne der EIB	<a href="http://www.eib.org/infocentre/publications/all/operational-plan-2016-2018.htm">http://www.eib.org/infocentre/publications/all/operational-plan-2016-2018.htm</a>
COSME LGF	Kreditbürgschaftsfazilität (LGF) im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME)	<a href="http://www.eif.europa.eu/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm">http://www.eif.europa.eu/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm</a>
CPR	Dachverordnung ( <i>Common Provisions Regulation</i> )	Verordnung (EU) Nr. 1303/2013
CRPG	Leitlinien der EIB für die Kreditrisikopolitik ((EIB) <i>Credit Risk Policy Guidelines</i> )	<a href="http://www.eib.org/about/governance-and-structure/control_and_evaluation/control_credit-risk.htm">http://www.eib.org/about/governance-and-structure/control_and_evaluation/control_credit-risk.htm</a>
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	<a href="http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports/eafrd/index_de.htm">http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/financial-reports/eafrd/index_de.htm</a>
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen	Verordnung (EU) 2015/1017
EFSI-Verordnung	Verordnung (EU) 2015/1017	
EIB	Europäische Investitionsbank	<a href="http://www.eib.org">www.eib.org</a>
EIF	Europäischer Investitionsfonds	<a href="http://www.eif.org">www.eif.org</a>
EIAH	Europäische Plattform für Investitionsberatung ( <i>European Investment Advisory Hub</i> )	Verordnung (EU) 2015/1017, Artikel 14
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	<a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/DE/funding/erdf/">http://ec.europa.eu/regional_policy/DE/funding/erdf/</a>
ESF	Europäischer Sozialfonds	<a href="http://ec.europa.eu/esf/home.jsp">http://ec.europa.eu/esf/home.jsp</a>
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds	<a href="http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_de.htm">http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_de.htm</a>
EU	Europäische Union	
EU-13	Die EU-13 umfasst die folgenden Länder: Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien und die Slowakei.	
EU-15	Die EU-15 umfasst die folgenden Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich.	

Abkürzung	Volltext	Referenzdokument/Website
FIBER	Gruppenfreistellungsverordnung für Fischerei und Aquakultur ( <i>Fishery and Aquaculture Block Exemption Regulation</i> )	Verordnung (EU) Nr. 1388/2014 der Kommission
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung	Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission
Garantiebewertung	Bewertung der Kommission über den Einsatz der EU-Garantie und das Funktionieren des Garantiefonds	SWD(2016) 298 final vom 14. September 2016
H2020	Horizont 2020	<a href="http://www.ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020">www.ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020</a>
IuI-Fenster	Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ (EFSI)	
ITER	Internationaler thermonuklearer Versuchsreaktor	<a href="http://www.iter.org">www.iter.org</a>
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen	Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<a href="http://www.oecd.org">www.oecd.org</a>
PIC	Projektkosten ((EIB) <i>Project Investment Cost</i> )	
Vorschlag, der	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 im Hinblick auf die Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen sowie die Einführung technischer Verbesserungen für den Fonds und die Europäische Plattform für Investitionsberatung	COM(2016) 597 final vom 14. September 2016.
RCR	Risikokapitalmittel der EIB ( <i>Risk Capital Resources</i> )	<a href="http://www.eif.org/what_we_do/resources/rcr/index.htm">http://www.eif.org/what_we_do/resources/rcr/index.htm</a>
RSFF	Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis ( <i>Risk-Sharing Finance Facility</i> )	
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen	
KMU-Bürgschaftsfazilität	EU-Bürgschaftsfazilität für kleine und mittlere Unternehmen	<a href="http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cip_portfolio_guarantees/">http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/cip_portfolio_guarantees/</a>
KMU-Fenster	Finanzierungsfenster für kleine und mittlere Unternehmen (EFSI)	
Vertrag oder AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	









ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)  
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



**Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**DE**