

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit

Dr. Peter Becker

Der Europäische Fonds für strategische Investitionen

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
des Deutschen Bundestages

am 28. November 2016

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880
07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

November 2016
Berlin

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Die Vorschläge der Europäischen Kommission - "EFSI 2.0"	4
3. Das Ergebnis der Zwischenbewertungen	6
4. Besondere Problem- und Diskussionspunkte	8
4.1 Investitionsleitlinien, Bewertungsmatrix und das Kriterium der Zusätzlichkeit	8
4.2 Fehlende geografische und sektorale Streuung	10
4.3 Eine engere Kombination mit den EU-Struktur- und Kohäsionsfonds	11
5. Fazit und Ausblick	12

1. Einleitung

Mit ihrer Investitionsoffensive, die im November 2014 verabschiedet wurde, will die Europäische Union den Einbruch der Investitionstätigkeit bekämpfen und wieder auf das Niveau des Vorkrisenjahres 2007 bringen. Mit ihren Bemühungen, die europaweite Investitionslücke zu schließen, zielt die EU darauf ab, zu einer deutlichen wirtschaftlichen Erholung beizutragen, die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen zu unterstützen sowie die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Die Investitionsoffensive stützt sich auf drei Säulen, die sich in ihrer Wirkung gegenseitig verstärken sollen:

1. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) ist das Herzstück der Investitionsoffensive für Europa. Der EFSI ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission und der EIB-Gruppe, um privates Investitionskapital für europäische strategische Investitionsprojekte zu mobilisieren. Der EFSI ist kein Fonds, sondern eine Garantieleistung der EU. Er umfasst insgesamt ein Volumen von 21 Mrd. Euro, die sich aus einer EU-Garantie aus dem EU-Haushalt in Höhe von 16 Mrd. Euro und einer Beteiligung durch die Europäische Investitionsbank (EIB) in Höhe von 5 Mrd. Euro zusammensetzt. Diese Garantiebereitstellung ergeben ein zusätzliches Geschäftsvolumen der EIB und des Europäischen Investitionsfonds (EIF) in Höhe von rund 61 Mrd. Euro, das wiederum ein Gesamtinvestitionsvolumen von mindestens 315 Mrd. Euro in der Realwirtschaft innerhalb von drei Jahren anstoßen soll. Vorrangig sollen Investitionen in strategische Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere Breitband-, Energie- und Transportnetze), Projekte in Bildung, Forschung und Innovation sowie die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz unterstützt werden. Einen zweiten Schwerpunkt bildet die Absicherung von Investitionen kleiner und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Mid-Cap-Unternehmen. Die vorrangigen Schwerpunkte des EFSI spiegeln sich in zwei Finanzierungsfenstern wider – dem Fenster „Infrastruktur und Innovation (IuI)“ und dem Finanzierungsfenster „KMU“.

Der EFSI soll nachfragegetrieben ohne zuvor festgelegte geografische oder sektorale Quotierungen agieren und risikoreichere Projekte oder Projekttranchen absichern, ohne das AAA-Rating der EIB-Gruppe zu gefährden. Bislang genehmigte die EIB Maßnahmen mit einem Finanzierungsvolumen von insgesamt 27,5 Mrd. Euro, die in 27 Mitgliedstaaten durchgeführt (alleine in Zypern wurde noch kein EFSI-Projekt gefördert) und voraussichtlich Investitionen in Höhe von 154 Mrd. Euro mobilisieren werden (Stand November 2016).

2. Die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) und das Europäische Portal für Investitionsvorhaben (EIPP) sollen potentiellen privaten Investoren den Zugang zu strategischen Investitionsvorhaben in der EU erleichtern. Das Investitionsvorhabenportal soll als eine öffentlich zugängliche Datenbank Informationen über geplante Projekte bereitstellen. Die EIAH soll als Beratungsplattform potentiell Begünstigten über EFSI-Garantien beraten sowie technische und administrative Hilfe anbieten.

3. Die dritte Säule der Investitionsoffensive zielt darauf ab, das allgemeine Investitionsklima zu verbessern. Dafür sollen der europäische Binnenmarkt weiter ausgebaut, Investitionshemmnisse und -hürden durch nationale oder europäische Regulierung und Gesetzgebung abgebaut und allgemein die Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert werden.

Nach dem Schock des britischen Brexit-Referendums vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der EU-27 bei ihrer Gipfeltagung in Bratislava noch im Dezember 2016 die Verlängerung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) im Lichte einer Evaluierung zu beschließen. Bereits am 2. Juni 2016 hatte die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung eine Bestandsaufnahme der Investitionsoffensive vorgelegt, die sie dann mit einer Reihe von Legislativvorschlägen am 14. September 2016 konkretisierte.

2. Die Vorschläge der Europäischen Kommission – „EFSI 2.0“

Die Kommission hat in ihrer ersten Zwischenbilanz der Investitionsoffensive im Juni 2016 eine „positive Dynamik“ festgestellt, die aufrechterhalten werden müsse; die Mechanismen der Investitionsoffensive hätten sich bewährt. Deshalb legte sie im September 2016 ein Vorschlagspaket für eine „zweite Phase der Investitionsoffensive“ vor – darunter auch einen EFSI 2.0. Als Konsequenz dieser positiven Zwischenbilanz plädiert die Europäische Kommission für eine Verdopplung des EFSI – sowohl in Bezug auf die Laufzeit, die bis 2020 ausgedehnt werden soll, als auch mit Blick auf die Höhe des angestrebten Gesamtinvestitionsvolumens. Die Kommission will zugleich die Kombination von Fördermaßnahmen des EFSI 2.0 mit den Fördermaßnahmen der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds in der ESI-Fonds-Verordnung vereinfachen. Mit einer stärkeren Berücksichtigung der Förderung in weniger entwickelten Regionen oder Übergangsregionen durch den EFSI soll auch die derzeitige geografische Konzentration des EFSI auf die EU-15 reduziert werden. Die Kombination mit anderen Programmen und Finanzinstrumenten der EU soll ebenfalls erleichtert werden, wie mit der Connecting Europe Fazilität und dem Horizon 2020-Programm zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation.

Neben dem Ausbau des EFSI plädiert die Kommission für die Stärkung der Europäischen Plattform für Investitionsberatung. Sie soll enger mit relevanten Akteuren vor Ort zusammen arbeiten und grundlegende technische Hilfe anbieten, um gezielter und genauer auf Bedürfnisse vor Ort reagieren zu können. Die Kommission beabsichtigt, in ihren Vertretungen in den Mitgliedstaaten spezielle europäische Investitionsbeauftragte zu benennen, die als Ansprechpartner die Verbindung mit den einschlägigen Kommissionsdienststellen vermitteln können.

Für die 3. Säule der Europäischen Investitionsoffensive plant die Kommission weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsumfeldes, beispielsweise die Senkung der Kapitalanforderungen für Versicherer und Rückversicherer bei Infrastrukturinvestitionen. Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verweist sie auf die Initiativen zur weiteren Vertiefung des Binnenmarkts, wie die Strategien zur Energieunion, zur

Kapitalmarktunion und zum digitalen Binnenmarkt sowie den Pakt für Kreislaufwirtschaft. Darüber hinaus fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, weiter die notwendigen Strukturreformen voranzutreiben. Im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und im Zuge des Europäischen Semesters hat sie in ihren länderspezifischen Empfehlungen spezifische Investitionshemmnisse festgestellt, zum Beispiel in den Bereichen Insolvenzrecht, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder bei der Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

Die Kommission schlägt folgende konkrete Anpassungen der EFSI-Verordnung vor:

- Die Garantie der EU für den EFSI soll von 16 Mrd. Euro auf 26 Mrd. Euro und die Beteiligung der EIB soll von 5 Mrd. Euro auf 7,5 Mrd. Euro erhöht werden. Das Ziel der Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen soll von 315 Mrd. Euro auf mindestens 500 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020 erhöht werden.
- Der Investitionszeitraum, in dem die EU-Garantie gewährt werden kann, soll vom Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2020 verlängert werden. Der Zeitraum in dem ein Vertrag zwischen der EIB und einem Begünstigten über eine EIB-Finanzierung und Investitionen unterzeichnet werden, soll vom Juni 2020 bis zum 31. Dezember 2022 verlängert werden. Mit der vorgeschlagenen Verlängerung soll der EFSI parallel zur Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens der EU laufen.
- Der Grundsatz der Additionalität von Förderungen durch den EFSI 2.0 soll künftig bereits erfüllt sein, wenn das zu fördernde Investitionsvorhaben mittels einer physischen Infrastruktur oder mit einer damit zusammenhängenden Dienstleistung zwei oder mehrere Mitgliedstaaten miteinander verbindet.
- Die Förderziele nach Artikel 9 der Verordnung sollen beim EFSI 2.0 auf die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur ausgeweitet werden. In weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen sollen alle Industrie- und Dienstleistungszweige durch den EFSI 2.0 gefördert werden können. Der Bau von Autobahnen sollen nach den Vorstellungen der Kommission nur noch in Kohäsionsländern EFSI-Förderungen erhalten.
- Mindestens 40% der Finanzierungen im Rahmen des EFSI 2.0 Finanzierungsfensters „Infrastruktur und Innovation“ sollen künftig Projekte unterstützen, die einen Beitrag zum Klimaschutz leisten können und so die Klimaziele der EU und des Pariser Übereinkommens der COP 21 unterstützen.
- Die Zielquote für ein angemessenes Schutzniveau des EU-Garantiefonds soll von 50% auf 35% der Gesamtgarantieverpflichtungen der EU reduziert werden. Zugleich sollen nun auch Verluste aufgrund von Schwankungen bei anderen Währungen als dem Euro für eine Deckung durch die EU-Garantie in Frage kommen können.
- Die Beratungsdienstleistungen durch die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) soll lokale Unterstützung für das Ziel der sektoralen und geografischen Diversifizierung des EFSI nutzen und eindeutiger die Nutzung öffentlich-privater Partnerschaften empfehlen können. Zusätzlich soll die Plattform auch über die Möglichkeiten der Kombination von EFSI-Förderungen mit anderen EU-Finanzierungsquellen beraten (wie den Strukturfonds, Horizon 2020 oder der Connecting Europe-Fazilität). Sie soll auch

ihre Kooperation mit den nationalen Förderbanken und den Verwaltungsbehörden der europäischen Strukturfonds intensivieren.

- Der EFSI 2.0 soll enger an die Vorgaben der EU zur Einhaltung von steuerpolitischer Transparenz und Informationsaustausch gekoppelt werden und keine Vorhaben in Staaten fördern dürfen, die nicht mit der EU bei diesen Fragen zusammen arbeiten.

Für die Zeit nach 2020 plädiert die Europäische Kommission dafür, die Förderung strategischer Investitionen auf einem nachhaltigen Niveau fortzuführen.

3. Das Ergebnis der Zwischenbewertungen

Die EFSI-Verordnung sieht in Artikel 18 zwei Evaluationen bis zum 5. Januar 2017 vor - eine Bewertung der Funktionsweise des EFSI durch die EIB sowie ein Überprüfung der EU-Garantie und das Funktionieren des Garantiefonds durch die Europäische Kommission. Bis zum 30. Juni 2018 (und danach alle drei Jahre) sollen die EIB und die Kommission dann ausführliche Bericht über den EFSI und die EU-Garantie vorlegen. Eine unabhängige Bewertung über die Anwendung der EFSI-Verordnung soll die Kommission bis zum 5. Juli 2018 vorlegen.

Da im Zuge der Reaktionen auf das britische Austrittsreferendum der Präsident der Europäischen Kommission bereits eine Verlängerung und Aufstockung des EFSI vorgeschlagen hatte und das Gipfeltreffen der EU-27 in Bratislava diesen Vorschlag im Grundsatz teilte, wurden diese Evaluationen vorzeitig vorgelegt.

Die Europäische Kommission konzentrierte sich in ihrer Evaluation vom 14. September 2016 auf die Effektivität, die Effizienz und die Relevanz der EU-Garantie. Die erste Bewertung ergab, dass die Garantie effizient und effektiv genutzt worden sei und so das Volumen der EIB-Garantien mit einem höheren Risiko („sonstigen Tätigkeiten“) deutlich ausgeweitet habe. Die Auswertung diene dazu, das besonders positiv genutzte Finanzierungsfenster für KMU mit 500 Mio. Euro weiter auszubauen und weitere technische Anpassungen im Rahmen der bestehenden EFSI-Verordnung vorzunehmen.

Die EIB legte ebenfalls im September 2016 ihren Evaluationsbericht vor. Darin zieht die EIB eine positive Zwischenbilanz: Der EFSI und seine Leitungsstruktur seien in sehr kurzer Zeit aufgebaut worden und inzwischen voll funktionsfähig. Bis zum 30.6.2016 seien bereits 30% des Gesamtinvestitionsvolumen von 315 Mrd. Euro erreicht worden, wobei allerdings deutliche Unterschiede zwischen dem KMU-Finanzierungsfenster und dem Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ (IuI) festzustellen seien. Auf der Grundlage dieser ersten Zwischenbilanz schlägt die EIB folgende Verbesserungsmöglichkeiten vor:

- Im Rahmen der übergreifenden EU-Investitionsinitiative sollten die Komplementarität der drei Säulen verbessert werden; insbesondere sollten die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) und das Europäische Portal für Investitionsvorhaben (EIPP) besser genutzt werden. Eine größere Komplementarität der Säulen würde die Umsetzung des EFSI erleichtern.

- Die geografische Konzentration der EFSI-Vorhaben auf die EU-15 (mit 92% der EFSI-Operationen) sei besorgniserregend. Die weniger entwickelten Regionen in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten würden nicht ausreichend berücksichtigt.
- Um die angestrebte Mobilisierung privatwirtschaftlichen Kapitals durch den EFSI zu erreichen, sei es sinnvoll ein spezifisches Ziel für den Umfang der mobilisierten privaten Finanzierungsmittel festzulegen.
- Die vorhandene Bewertungsmatrix zur Beurteilung der Förderfähigkeit und der Qualität eines Projektes solle sich direkter auf die Kriterien für die Projektauswahl konzentrieren und in geringerem Maße qualitative Kriterien (wie den Begriff des Zusatznutzens oder des Mehrwerts) im Zuge der Zusätzlichkeitsprüfung berücksichtigen. Das Kriterium der Zusätzlichkeit solle systematischer angewendet werden und Leitlinien für die Projektteams erarbeitet werden, damit die Projektunterlagen einheitlicher gestaltet würden.

Schließlich veröffentlichte die Europäische Kommission am 14. November 2016 die unabhängige Evaluation, die von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young ausgeführt worden war. Auch dieser Bericht bestätigt, dass der EFSI gut funktioniert und zusätzliche Investitionen in der Realwirtschaft generiert würden. Insbesondere die KMU-Finanzierung im Rahmen des EFSI sei sehr erfolgreich. Die Haushaltsgarantie der EU funktioniere gut und ermögliche der EIB mit dem EFSI risikoreichere Investitionsprojekte zu fördern. Die EFSI-Förderung sei auch im Hinblick auf die Mobilisierung privaten Kapitals mit einem Anteil von 63% privater Investitionen wirksam. Allerdings kritisiert auch die unabhängige Evaluation die unausgeglichene geografische und sektorale Verteilung der EFSI-Vorhaben. Die EU-15 haben demnach 91% und die EU-13 nur mehr 9% der EFSI-Förderung erhalten, wobei Großbritannien, Italien und Spanien alleine 63,4% der Förderung im IuI-Finanzierungsfenster erhalten haben und Italien, Frankreich und Deutschland 36,1% aus dem KMU-Finanzierungsfenster. Eine sektorale Konzentration der Förderung zeige sich bei den F&E-Projekten (45%), den Projekten im Energie-Bereich (21%) und im IKT-Sektor (17%). Mit Blick auf die Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) bestätigt der Bericht die Notwendigkeit zur Verstärkung der technischen Unterstützung und Beratung potenziell Begünstigter. In den Mitgliedstaaten sollten die Beratungskapazitäten ausgebaut und die Zusammenarbeit mit den nationalen Förderbanken soweit möglich gestärkt werden.

Der Bericht enthält auch einige Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Effizienz und Effektivität des EFSI. So sollten Bewertungskriterien klarer definiert werden, um die Additionalität der EFSI-Förderung zu stärken und um die Verdrängung anderer Finanzierungsquellen zu vermeiden. Die EIB solle risikoreichere Vorhaben finanzieren, z.B. indem sie Tranchen nachrangig garantiere. Für eine ausgewogenere geografische Verteilung der EFSI-Förderung sollten die spezifischen Bedürfnisse und Marktschwächen gerade in den EU-13 untersucht werden und die Finanzprodukte der EIB weiter auf die Bedürfnisse dieser Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa angepasst werden. Insbesondere sollten konkrete Lösungen für die Beratung und Unterstützung zur Ausarbeitung und Konkretisierung von Investitionsvorhaben zu bankfähigen Projekten angeboten werden. Der EFSI sollte stärker auf die Förderung und Finanzierung kleinerer Projekte auch im IuI-Finanzierungsfenster achten, beispielsweise durch die Bündelung von Projekten oder eine stärkere Zusammenar-

beit mit Investoren in den lokalen Märkten. Allgemein soll die EFSI-Unterstützung beschleunigt werden, um das angestrebte Gesamtinvestitionsvolumen erreichen zu können. Da das grundsätzliche Ziel des EFSI und der Investitionsoffensive letztlich darin besteht, das Wirtschaftswachstum anzustoßen und Arbeitsplätzen zu schaffen, empfehlen die unabhängigen Evaluatoren, den Beitrag des EFSI zur Erreichung dieser Ziele zu messen und zusätzliche relevante Indikatoren zu identifizieren.

Die Kommission sieht sich durch die beiden Evaluationen der EIB und durch Ernst & Young in ihrem Vorschlag zur vorzeitigen Verlängerung und Stärkung des EFSI und der Europäischen Plattform für Investitionsberatung bestätigt.

Die positive Gesamtbewertung des EFSI und der EU-Garantie durch die drei Evaluationen von Kommission, EIB und der unabhängigen Gutachtern wurde in einer Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs nicht geteilt. Der Hof kritisiert die Vorlage der Evaluationsberichte als vorzeitig und verfrüht. Für den Vorschlag der Kommission, noch in diesem Jahr über eine Aufstockung der Garantiemittel und eine Laufzeitverlängerung des EFSI zu beschließen, fand der Rechnungshof kaum Argumente. Der Rechnungshof sieht vielmehr die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Es sollte deshalb klargestellt werden, dass alle EFSI-geförderten Projekte deutlicher dem Prinzip der Zusätzlichkeit entsprechen müssten, also ein Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen ausgleichen sollten, und dass die EIB nur Projekte fördern solle, die ohne eine EFSI-Förderung nicht oder nicht im gleichen Ausmaß hätten durchgeführt werden können.

4. Besondere Problem- und Diskussionspunkte

4.1 Investitionsleitlinien, Bewertungsmatrix und das Kriterium der Zusätzlichkeit

Der EFSI soll strategische Investitionen mit hohem wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Mehrwert fördern und dabei das Gebot der Zusätzlichkeit beachten. Der Investitionsausschuss prüft die potenziellen Vorhaben mithilfe von Investitionsleitlinien sowie einer Bewertungsmatrix und bewertet deren Förderfähigkeit durch den EFSI.

Die Investitionsleitlinien für EIB-Darlehen, Garantien und Kapitalmarktinstrumente sind als Anhang der EFSI-Verordnung beigefügt. Sie beruhen auf den in der Verordnung festgelegten allgemeinen Zielen, den Förderkriterien und Instrumenten sowie dem Kriterium der Zusätzlichkeit. Konkretisiert werden die Leitlinien durch eine Bewertungsmatrix, die in Form einer delegierten Verordnung am 22. Juli 2015 von der Kommission beschlossen wurde. Die Matrix stützt sich auf vier Säulen und lehnt sich dabei weitgehend an das bestehende 3-Säulen-Bewertungssystem der EIB an. Die ersten drei Säulen der EFSI-Matrix sind identisch mit dem EIB-Bewertungssystem; die vierte, ergänzende Säule beinhaltet zusätzliche projektspezifische und länderspezifische Indikatoren. Mit den Indikatoren der Säule 1 wird die Förderfähigkeit des Projekts mit Blick auf die grundsätzlichen Ziele des EFSI ermittelt und unter Säule 2 wird die Qualität und Solidität des Projekts geprüft, z.B. die Kompetenzen des Projektträgers und die Nachhaltigkeit des Projektes sowie die volkswirt-

schaftliche Rentabilität und die sozioökonomischen Auswirkungen. Säule 3 prüft den technischen und finanziellen Beitrag der EIB zu dem Projekt.

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

Quelle: EIB, Evaluierung der Operationen. Evaluierung der Arbeit des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI), September 2016, S. 16.

Die Bewertungsmatrix kann allerdings nicht für einen Vergleich oder eine Gegenüberstellung verschiedener Vorhaben genutzt werden, weil die EIB-Operationen dem Investitionsausschuss in Form einer Pipeline zur Prüfung vorgelegt werden, also nicht zeitgleich sondern nacheinander. Insbesondere die stärker qualitativen Indikatoren, wie beispielsweise die Bewertung des Beitrags zu allgemeinen EFSI-Zielen, bedürfen in der Regel jedoch einen Vergleich mit anderen Vorhaben. Auch die Beurteilung der langfristigen Beschäftigungsschaffung oder des langfristigen Wachstumspotentials sind bisher nur begrenzt quantifizierbar.

Von besonderer Bedeutung für die Bewertung eines Vorhabens ist das Kriterium der Zusätzlichkeit. Nach Artikel 5 der EFSI-Verordnung bedeutet Zusätzlichkeit

- (a) die Förderung von Investitionsvorhaben bei Marktversagen oder suboptimalen Investitionsbedingungen und
- (b) , dass ein Vorhaben ohne den EFSI nicht oder nicht im selben Ausmaß finanziert werden könnte.

In der Regel sollen sich die EFSI-geförderten Projekte durch ein höheres Risikoprofil auszeichnen, als die üblichen Geschäfte der EIB. In der Praxis bedeutet diese Voraussetzung eine Einstufung der EFSI-Maßnahmen zu den Sonderaktivitäten der EIB, also mit einer Darlehenseinstufung von „D-“, oder niedriger.

Mit dem gestärkten EFSI 2.0 will die Europäische Kommission künftig auch das Kriterium der Zusätzlichkeit modifizieren. Grenzüberschreitende Infrastrukturvorhaben und die damit verbundenen Dienstleistungen sollen bereits formal das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen. Dieser Vorschlag, das Kriterium der Zusätzlichkeit bei Infrastrukturvorhaben im IuI-Finanzierungsfenster rein formal zu definieren, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten sich an Infrastrukturprojekt beteiligen, erscheint allerdings nicht schlüssig. Diese Definition scheint zwar dem übergeordneten Integrationsziel Rechnung zu tragen, allerdings bleibt die

Frage unbeantwortet, ob in diesen Fällen auch die Voraussetzungen des Marktversagens und der suboptimale Investitionsbedingungen vorliegen. Zugleich will die Kommission die Inanspruchnahme in weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen erhöhen, um die angestrebte geografische Streuung des EFSI zu verbessern.

Das Spannungsverhältnis von nachfragegetriebener und zusätzlicher Investitionsförderung, die privates Kapital mobilisiert und risikoreichere Vorhaben absichert einerseits, und dem Ziel, eine breite geografische und sektorale Abdeckung zu erreichen und dabei auch die allgemeinen ökonomischen, sozialen und klimapolitischen Ziele der EU zu fördern, kann nicht aufgelöst werden.

4.2 Fehlende geografische und sektorale Streuung

Die Evaluationsberichte zeigen, dass die bisherige Förderung des EFSI sich auf die EU-15 konzentrierte. Die Interpretation der geografischen Streuung der EFSI-Förderung ist zwar nicht so eindeutig, wenn man die EFSI-geförderten Investitionen in Relation zur Größe der nationalen Märkte gemessen im BIP der Mitgliedstaaten setzt. Dann sind die fünf am stärksten geförderten Mitgliedstaaten die Slowakei, Luxemburg, Italien, Finnland und Litauen. Dennoch ist eine Konzentration der EFSI-Förderung auf die EU-15 unverkennbar. Die Gründe dieser Konzentration sind nicht klar zu benennen; allerdings werden einige Argumente angeführt, die dafür sprechen, dass die geringe Streuung der Fördervorhaben nicht in erster Linie an der Struktur des EFSI liegt:

- Die Vorgabe, ein definiertes Gesamtinvestitionsvolumen von mindestens 315 Mrd. Euro zu erreichen, könnte eine Tendenz zur Förderung großer und bereits ausgereifter bzw. durchgeplanter Infrastrukturprojekte verstärken.
- Die Mobilisierung von privatem Kapital durch den EFSI ist naturgemäß in solchen Mitgliedstaaten erfolgversprechender und leichter, die über einen entsprechenden Finanzsektor mit anlagewilligen privaten Investoren verfügen. Die EIB weist daraufhin, dass kleinere Mitgliedstaaten häufig über geringere Kapazitäten und finanzielle Voraussetzungen verfügen, um bankfähige Projekte zu ermitteln und zu strukturieren. Nicht in allen Mitgliedstaaten gibt es nationale Förderbanken (oder sie sind erst kürzlich gegründet worden), die Hilfestellung bei der Projektermittlung und -erstellung leisten könnten.
- Die Aktivierung von privatem Kapital für Projekte in Mitgliedstaaten mit relativ unsicheren politischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen dürfte schwieriger sein.
- Hinzu kommt, dass gerade in den EU-13 die Förderung aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds (ESI-Fonds) mit europäischen Subventionen, die nicht zurückgezahlt werden müssen, wahrscheinlich attraktiver sind, als Kredite oder Garantien aus dem EFSI.

Grundsätzlich soll der EFSI nachfrageorientiert agieren und strategische Investitionen mit marktgestützten Anreizen fördern, ohne auf sektorspezifische oder regionale Vorgaben abstellen zu müssen. Allerdings sehen die Investitionsleitlinien des EFSI vor, dass eine übermäßige sektorale oder geografische Konzentration vermieden werden soll. Für die

sektorale Diversifizierung des EFSI legte der Lenkungsrat deshalb indikative Konzentrationsgrenzen fest und für eine ausgewogenere regionale Verteilung verabschiedete der Lenkungsrat indikative Leitlinien zur geografischen Diversifizierung.

Als strategische Zielvorgaben vereinbarte der Lenkungsrat, dass am Ende der EFSI-Investitionsperiode Vorhaben in allen 28 Mitgliedstaaten gefördert werden sollen und der Anteil von drei Mitgliedstaaten zusammen nicht über 45% der EFSI-Gesamtfördersumme liegen soll. Die ergänzenden länderspezifischen Indikatoren der EFSI-Bewertungsmatrix sollen deshalb besondere Rücksicht auf die geografische Diversifizierung legen. Der EFSI-Lenkungsrat wird halbjährlich über den Stand der geografischen Diversifizierung informiert. Die sektorale Diversifizierung der EFSI-Förderung im IuI-Finanzierungsfenster wird bereits durch die breite Definition der möglichen Förderziele in Artikel 9 der EFSI-Verordnung unterstrichen. Das Spannungsverhältnis zwischen den anvisierten breiten Förderzielen und der Marktnachfrage in spezifischen Sektoren versucht der EFSI-Lenkungsrat mit der Festlegung einer Konzentrationsgrenze von 30% des IuI-Gesamtfördervolumens aufzulösen. Ob der Vorschlag der Europäischen Kommission, die Förderbereiche des EFSI 2.0 um die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur ausdrücklich zu ergänzen, dem grundsätzlichen Ziel der Förderung strategischer Investitionen dient, bleibt fraglich. Sinnvoll scheint hingegen der Vorschlag, den Autobahnbau nur noch in den Kohäsionsländern, also den rückständigeren Mitgliedstaaten in Süd-, Mittel- und Osteuropa, aus dem EFSI zu fördern. Allerdings ist dies auch über den europäischen Strukturfonds EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) möglich.

Entscheidend für die geografische Streuung der EFSI-Förderung wird allerdings die Stärkung und intensivere Nutzung der 2. Säule, also der Beratungsdienstleistungen, sein. Und in noch größerem Maß, durch die Schaffung eines investitionsfreundlicheren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfelds in einzelnen Mitgliedstaaten. Allerdings liegen diese beiden Säulen nicht alleine in der Hand des EFSI und der EIB.

4.3 Eine engere Kombination mit den EU-Struktur- und Kohäsionsfonds

Die europäischen Strukturfonds, die in der Verordnung über die Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds-Verordnung) zusammengefasst werden, decken weitgehend die gleichen Förderziele ab, die auch in Artikel 9 der EFSI-Verordnung als allgemeine Förderziele des EFSI aufgeführt werden. Die ESI-Fonds sind das wichtigste Instrument der EU zur Förderung von Investitionen und zur Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung. Im aktuellen Programmplanungszeitraum 2014-2020 rechnet die Europäische Kommission mit Gesamtinvestitionen in Höhe von rund 640 Mrd. Euro. Der Schwerpunkt der ESI-Förderung liegt auf weniger entwickelten Regionen und Sektoren mit einem hohen Wachstumspotenzial. Im Unterschied zur Bereitstellung von EIB-Garantien und Darlehen durch den EFSI werden mit den EU-Strukturfonds in der Regel Fördermittel aus dem EU-Haushalt ausgereicht, die nicht zurückgezahlt werden müssen, um das in Artikel 174 AEUV vorgegebene regionale Kohäsions- und Konvergenzziel zu erreichen.

Beide Fonds nehmen also Schlüsselrollen für Investitionen und für die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung ein. Allerdings unterscheiden sie sich deutlich in der Planung, Durchführung, Kontrolle und Evaluierung. Die Kommission sieht dennoch in der Parallelität der Förderziele von EFSI und ESIF eine Chance, beide Instrumente enger zu verkoppeln.

Erste konkrete Vorschläge zu einer möglichen Kombination von EFSI- und ESIF-Finanzierungen legte die Kommission im Februar 2016 in einem Leitfaden vor. Danach können EFSI und ESIF auf verschiedenen Ebenen kombiniert werden – auf Projektebene, über Finanzierungsinstrumente, durch Investitionsplattformen oder durch eine Kombination aus diesen Möglichkeiten. Die kombinierten ESIF- und EFSI-Mittel können demnach unterschiedliche Risiken oder Teile eines gemeinsamen Vorhabens abdecken, so lange die jeweiligen Förderkriterien erfüllt werden. Bei einer Kombination von Fonds mit mehreren Anteilsklassen würden beispielsweise aus ESIF-Mitteln die Erstverlusttranche finanziert, während die Mezzanine-Tranche von der EIB über eine EFSI-Förderung abgedeckt würde. Die Kommission beabsichtigt, die Möglichkeit für Mischfinanzierungen deutlich zu erleichtern. Die Frage des Verbots von Doppelfinanzierungen und beihilferechtliche Einzelfragen werden allerdings noch zu klären sein.

5. Fazit und Ausblick

Der EFSI ist ein Instrument mit einer doppelten, hohen symbolischen Bedeutung und Signalwirkung für die derzeitige Politik in der Europäischen Union:

- a) Als Symbol für eine pro-aktive Politik der Europäischen Union zur Bekämpfung der ökonomischen und sozialen Folgen der tiefen Wirtschaftskrise seit 2008. Mit der Förderung von Investitionen in der Realwirtschaft sollen das Wirtschaftswachstum in der Union – und gerade in den Krisenstaaten – angekurbelt werden und so neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Investitionslücke und der Kreditklemme (insbesondere bei KMU) in der Realwirtschaft dienen darüber hinaus auch als Zeichen dafür, dass die EU die Notwendigkeit eines starken industriellen und innovativen Sektors erkannt hat und von einer zu starken Betonung des Dienstleistungssektors und der Finanzdienstleistungen abrückt.
- b) Zugleich dient der EFSI auch als Symbol und Leitmotiv der Juncker-Kommission. Präsident Juncker hat den EFSI zu einer Priorität seiner Präsidentschaft erhoben und seine Präsidentschaft eng mit dem Erfolg der Investitionsoffensive und deren Herzstück, dem EFSI, verbunden.

Insofern ist der politische Druck groß, den EFSI durchweg positiv zu bewerten und ihn deshalb weiter zu verstärken und so die Anstrengungen für eine erfolgreiche europäische Wachstumspolitik zu verdoppeln. Die vorzeitige Evaluation des EFSI und die vorgezogene Entscheidung über die Verlängerung der Laufzeit und die Aufstockung der EU-Garantie entspringen offensichtlich dieser hohen symbolischen Bedeutung, die dem EFSI zugerechnet wird.

Von besonderer Bedeutung für eine positive Gesamtbilanz der Investitionsoffensive sind allerdings nicht nur die Bilanz des EFSI, sondern ebenso die Weiterentwicklung der zweiten und dritten Säule der Investitionsoffensive, also der weitere Ausbau der Beratungsplattform und die Schaffung eines investitionsfreundlichen Umfelds. Die Möglichkeiten der EU und der Kommission sind bei diesen beiden Säulen allerdings begrenzt. Die Mitgliedstaaten sind stärker gefordert - bei der Schaffung eines günstigen Investitionsumfelds durch die Fortsetzung von Strukturreformen oder dem Auf- und Ausbau nationaler Förderbanken.

Die vorgelegten Evaluationsberichte lassen noch keine wirklich umfassende Beurteilung der Wirkung des EFSI auf das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen zu. Der Vorschlag der Kommission geht dennoch in die richtige Richtung. So dient auch die Angleichung der EFSI-Laufzeit an die Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens der EU und die Förderperiode der ESI-Fonds bis zum Jahr 2020 sicherlich dem Ziel, die unterschiedlichen wirtschafts- und förderpolitischen Instrumente der EU zu harmonisieren und somit deren Synergieeffekte zu stärken.

Die Förderung rückständiger Regionen und öffentlicher Investitionen erfolgte bislang vorrangig mit Hilfe der europäischen Strukturfonds. Die enge Kombination von EFSI und ESI-Fonds könnte eine Aufwertung von kreditbasierten Finanzinstrumenten auch in der Kohäsionspolitik bedeuten. Die Nutzung der europäischen Fördergelder mit Hilfe revolvingender Fonds könnte die Effizienz der europäischen Strukturfonds erhöhen; umgekehrt würde dies zugleich eine inhaltliche Umorientierung des EFSI bedeuten. Eine nachfrageorientierte Investitionsförderpolitik kann nicht zuvor politisch definierte geografische und sektorale Förderschwerpunkten in das Zentrum stellen.

Die bereits heute erkennbaren inhärenten Zielkonflikte des EFSI werden mit den Vorschlägen der Kommission nicht aufgelöst werden können. Die Kommission räumt selbst ein, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit ein wesentliches Merkmal der EFSI-Garantie ist und auch künftig bei der Auswahl der Projekte stärker berücksichtigt werden sollte. Dieses Kriterium steht für die grundsätzliche Vorgabe für EFSI-Vorhaben, dass die Förderung nachfragegetrieben und nur von der Erfüllung der objektiven Förderkriterien abhängen soll. Eine geografische oder sektorale Quotierung soll also ausdrücklich ausgeschlossen sein. Die von der Kommission nun angestrebte stärkere und ausgewogenere geografische Verteilung der EFSI-Projekte entspricht nicht dieser Vorgabe.

Ungeklärt bleibt auch die Frage, ob die mobilisierten privaten Mittel wirklich zusätzlich sind. Sind die EFSI-geförderten Projekte so riskant, um nur über die EFSI-Garantie private Investoren von einem Engagement zu überzeugen, dann steigt das Risiko, dass die öffentlichen Ausfallgarantien gezogen werden müssen. Ist das Risiko geringer, so bleiben Zweifel, ob die Investitionen nicht auch ohne den EFSI möglich gewesen wären. Die Reduktion der Zielquote der EU-Garantie von 50% auf 35% der Gesamtgarantieverpflichtungen der EU kann so entweder das Risiko erhöhen, dass die EU-Garantie nicht ausreichend ist, oder sie kann dazu führen, dass der EFSI geringere Risiken eingeht. Die Kommission begründet ihren Vorschlag mit den Erfahrungen des ersten Jahres der EFSI-Laufzeit. Die Frage bleibt allerdings offen, wie aussagekräftig und verlässlich diese Erfahrungen des ersten Jahres sind.

Die derzeitige Hebelwirkung des EFSI nach einem Jahr Laufzeit könnten auch Mitnahmeeffekte vermuten lassen.

Wenn die eigentliche Ursache für die weiterhin erkennbare Investitionslücke in der EU nicht in den Finanzmärkten oder den Finanzierungsbedingungen für innovative Unternehmen zu finden ist, bleibt die Frage, was die eigentliche Ursache sein könnte. Denkbar wäre auch die Unsicherheit darüber, ob sich angesichts des wirtschaftlichen und sozialen Umfelds mit niedrigen Wachstumsraten und einer schwachen Nachfrage in einigen Mitgliedstaaten risikoreiche Investitionen für private Investoren rentieren.

Die Bedingung, EFSI-Vorhaben nur bei einem bestehenden Marktversagen und unter suboptimalen Investitionsbedingungen zu fördern, wirft zudem die Frage auf, wie lange dieses Marktversagen oder die Kreditklemme noch festgestellt werden können. Die Kommission hat angedeutet, den EFSI auch über das Jahr 2020 hinaus beibehalten zu wollen – also ein ständiges Investitionsförderinstrumentarium zu schaffen. Eine Investitionsförderpolitik der EU kann allerdings nicht dauerhaft mit Marktversagen begründet werden.

Die EU und die Mitgliedstaaten müssen sich also entscheiden, ob sie die Förderung von Investitionen unbefristet und mit modifizierten Anforderungen und Begründungen sowie gegebenenfalls mit einem höheren Umfang und mit weiterreichenden Zielen in die Hände der Europäischen Kommission (und/oder der EIB) legen wollen.

In den nächsten Jahren stehen Entscheidungen zu folgenden, grundlegenden Fragen und Zielvorgaben der europäischen Investitionsförderpolitik an:

1. Soll die EU über ein dauerhaft angelegtes Investitionsförderprogramm, einen Investitionsplan mit einem eigenen Förderinstrumentarium verfügen?
2. Wenn die erste Frage bejaht wird - in welchem Verhältnis sollte dann diese kredit- und garantiebasierte Investitionsförderung zu den bestehenden Förderinstrumenten der europäischen Kohäsionspolitik stehen?
3. Unter welchen Bedingungen sollte eine europäische Investitionsförderung erfolgen – nachfrageorientiert und nur bei einem festgestellten Marktversagen und unter suboptimalen Investitionsbedingungen? Oder soll eine europäische Investitionsförderung dauerhaft angelegt sein und dann auch mit einem Mechanismus der Rekapitalisierung ausgestattet werden?
4. Kann und muss eine nachfrageorientierte Investitionsförderung geografisch gleichmäßig über die ganze Europäische Union verteilt werden? Oder sollen vornehmlich (oder ausschließlich) Qualität und Zusätzlichkeit der zu fördernden Projekte ausschlaggebend für die Bewertung der Förderfähigkeit sein?
5. Soll die Förderung strategischer privatwirtschaftlicher Investitionen im Zentrum stehen oder sollen auch öffentliche Investitionen stärker gefördert werden können? Und welche Rolle sollte dann die Mobilisierung privaten Kapitals in Form von ÖPP-Projekten spielen?