



---

**Ausarbeitung**

---

**Hebelung der Kapitalausstattung des Europäischen Fonds  
für Strategische Investitionen (EFSI)**

Vereinbarkeit mit europäischem Primärrecht

## **Hebelung der Kapitalausstattung des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)** Vereinbarkeit mit europäischem Primärrecht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 032/18  
Abschluss der Arbeit: 8. März 2018  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>4</b>
2.1.	Die Einrichtung des EFSI im Jahr 2015	4
2.2.	Die Verlängerung der Laufzeit des EFSI vom Dezember 2017	6
2.3.	Grundlagen der Hebelung auf ein Gesamtinvestitionsvolumen von 315 Milliarden bzw. 500 Milliarden Euro	7
<b>3.</b>	<b>Vereinbarkeit der Zielvorgabe einer Hebelung mit dem primären Unionsrecht</b>	<b>10</b>
3.1.	Rechtsgrundlagen der Verordnung (EU) 2015/1017 im Primärrecht der Union	10
3.2.	Vorgaben zum Unionshaushalt	11
3.3.	Vorgaben zur Europäischen Investitionsbank	12
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>13</b>

## 1. Fragestellung

Der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) wurde im Jahr 2015 von der Europäischen Union (EU) auf gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission (KOM) und der EIB-Gruppe<sup>1</sup> eingerichtet, um als Teil einer Gesamtstrategie die signifikante Investitionsschwäche innerhalb der EU zu überwinden. Hierzu soll der EFSI durch den Einsatz öffentlichen Risikokapitals Finanzierungen für private und öffentliche Investitionsprojekte generieren, deren Volumen ein Vielfaches des Risikokapitals umfasst.

Der Fachbereich ist beauftragt worden zu untersuchen, ob die sog. Hebelung der Kapitalausstattung des EFSI von insgesamt 21 Mrd. Euro um das Fünfzehnfache auf insgesamt 315 Mrd. Euro Gesamtinvestitionsvolumen mit dem europäischen Primärrecht vereinbar ist.

## 2. Hintergrund

### 2.1. Die Einrichtung des EFSI im Jahr 2015

Der EFSI bildet eines der drei Elemente des sog. Juncker-Investitionsplans<sup>2</sup> zur EU-Investitionsförderung und wurde auf der Grundlage der **Verordnung (EU) 2015/1017**<sup>3</sup> (EFSI-VO) mit Wirkung vom 4. Juli 2015 eingerichtet.

Als **Ziel des EFSI** definierte der europäische Gesetzgeber, durch den Einsatz öffentlichen Risikokapitals Finanzierungen für öffentliche und private Investitionsprojekte zu generieren, die über den Kapitalmarkt ohne diesen besonderen Anreiz nicht zu realisieren wären. Darüber hinaus soll der EFSI einen besseren Zugang zu Finanzmitteln für Unternehmen fördern, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), sowie sog. Mid-Cap-Unternehmen mit mittelgroßer Marktkapitalisierung (Art. 3 und 6 sowie ErwGr. Nr. 11 und 13 EFSI-VO).<sup>4</sup>

Der EFSI ist gemäß Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 lit. a i) EFSI-VO als eigenständige **Garantiefazilität** errichtet worden, die von der EIB als gesondertes Konto verwaltet wird und deren Geschäfte von den anderen Geschäften der EIB unterschieden werden. Die **Kapitalausstattung** des mit insgesamt **21 Mrd. Euro** dotierten EFSI erfolgt durch die EU und die EIB. Kernstück bildet

---

<sup>1</sup> Die EIB-Gruppe besteht aus der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF), der auf Risikokapitalfinanzierungen für KMU und Midcap-Unternehmen in Europa spezialisiert ist.

<sup>2</sup> Mitteilung der KOM: „Eine Investitionsoffensive für Europa“ vom 26. November 2014 ([KOM\(2014\)903](#)). Die Investitionsoffensive umfasst drei Komponenten: 1. Mobilisierung zusätzlicher Investitionsmittel in Höhe von mindestens 315 Mrd. EUR bis 2018, 2. Unterstützung bei der Umsetzung von Investitionsprojekten durch das Europäische Investitionsvorhabenportal ([EIPP](#)) und die Europäische Plattform für Investitionsberatung ([EIAH](#)), 3. Maßnahmen zur Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen und zum Abbau von Investitionshemmnissen.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2015/1017 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. 1–38](#).

<sup>4</sup> So bereits die Zielskizzierung in der Mitteilung der KOM [KOM\(2014\) 903](#), Fn. 2, S. 6. Dort heißt es: „Hauptgedanke ist, mit öffentlichen Mitteln für eine größere Risikotragfähigkeit zu sorgen, um das Interesse von Projektträgern zu wecken und Anreize für private Investitionen in rentable Projekte zu schaffen, die sonst nicht in Angriff genommen werden würden. Auf diese Weise würden die öffentlichen Mittel der EU optimal genutzt.“

die aus dem Unionshaushalt finanzierte Garantie<sup>5</sup> in Höhe von 16 Mrd. Euro; hinzu tritt ein eigener Kapitalbeitrag der EIB in Höhe von 5 Mrd. Euro.

Diese Kapitalausstattung **ermöglicht es der EIB**, eine größere Zahl **risikoreicher Projekte** oder risikoreicherer Projekttranchen zu finanzieren, ohne die Qualität ihrer Aktiva zu beeinträchtigen und damit ihr Triple-A-Rating zu gefährden, das einen Schlüsselfaktor für die Nachhaltigkeit ihres Geschäftsmodells darstellt. Durch diese Konstruktion sollen andere Investitionen angestoßen werden, die in diesem Fall sicherere Tranchen von Projekten betreffen, da das Risiko durch eine Bonitätsverbesserung verringert wird. Die Mobilisierung solcher Investitionen wird durch das **Förderkriterium der Zusätzlichkeit**<sup>6</sup> gesteuert, das neben anderen für die Bestimmung der Förderfähigkeit von EFSI-Vorhaben angewendet wird (Art. 5 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit. c VO (EU) 2015/1017).

Der EFSI gliedert sich in die **zwei Finanzierungsfenster** „Infrastruktur und Innovation“ (**IuI; engl. IIW-Window**) und „Kleine und mittlere Unternehmen“ (**KMU; engl. SME-Window**). Die aus dem Gemeinschaftshaushalt<sup>7</sup> finanzierte Garantie von maximal 16 Mrd. Euro wird mit höchstens 11 Mrd. Euro für das IuI-Fremdkapitalportfolio, mit höchstens 2,5 Mrd. Euro für das IuI-Portfolio von eigenkapitalähnlichen Finanzierungen sowie mit höchstens 2,5 Mrd. Euro für Produkte des KMU-Fensters eingesetzt. Der ergänzende Beitrag der EIB in Höhe von 5 Mrd. Euro aus eigenen Mitteln der Bank wird wie folgt aufgeteilt: 2,5 Mrd. Euro zur Aufstockung des Mandats für Risikokapitalmittel an den Europäischen Investitionsfonds (EIF), die im Rahmen des KMU-Fensters eingesetzt werden sollen, sowie höchstens 2,5 Milliarden Euro für eigenkapitalähnliche Finanzierungen im Rahmen des IuI-Fensters.<sup>8</sup>

Das öffentliche Risikokapital von insgesamt 21 Mrd. Euro soll den EFSI in die Lage versetzen, zusätzliche Finanzierungen im Umfang von 60,8 Milliarden Euro zu ermöglichen, die von der EIB-Gruppe bereitgestellt werden (dies entspricht einem internen Multiplikator von etwa 3). Auf dieser Grundlage wiederum sollen während eines Zeitraums von drei Jahren durch das sog. Crowding-In

---

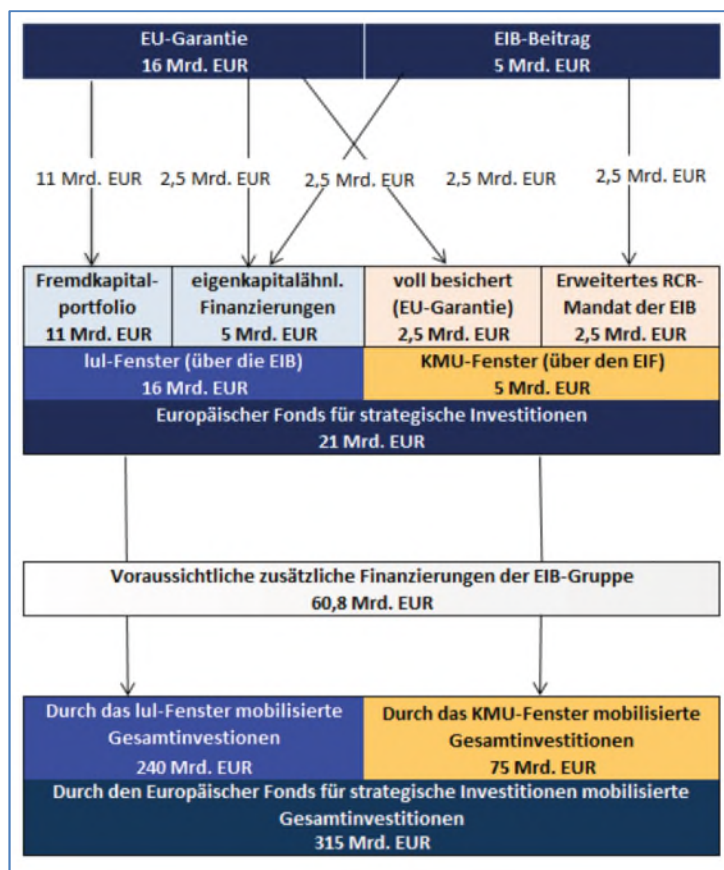
<sup>5</sup> Die EU-Garantie deckt mögliche Verluste der EIB aus der Finanzierung von EFSI-Projekten bis zu einer Gesamtsumme von 16 Mrd. EUR ab. Ein sog. Garantiefonds schützt dabei den EU-Haushalt vor etwaigen Verlusten aus einer Inanspruchnahme der Garantie bis zu einer Höhe von 8 Mrd. EUR (entspricht 50 % der EU-Garantie).

<sup>6</sup> Nach dem Kriterium der Zusätzlichkeit kann der EFSI Projekte fördern, die der Bekämpfung von Marktschwächen und nicht-optimalen Investitionsbedingungen dienen und die ohne den EFSI nicht oder nicht im selben Ausmaß oder im selben Zeitraum durchgeführt worden wären (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EFSI-VO). In der Regel sollen mittels EFSI geförderte Projekte ein höheres Risikoprofil aufweisen als Vorhaben, die im Rahmen üblicher Geschäfte der EIB gefördert werden (Art. 5 Abs. 1 S. 2 EFSI-VO).

<sup>7</sup> Art. 13 i.V.m. Anhang I EFSI-VO. Hierzu wurde vorgesehen, den Garantiefonds in bevorstehenden Haushaltsjahren schrittweise mit Mitteln aus dem Gemeinschaftshaushalt auszustatten, bis der Zielbetrag von 8 Mrd. Euro erreicht ist. Mit Berichtigungshaushaltsplan Nr. 1 zum Gesamthaushaltsplan 2015 wurde im Haushaltsplan der EU erstmals eine Haushaltsstruktur für die Dotierung des Garantiefonds im Jahr 2015 geschaffen. Dieser sah als ersten Schritt der Finanzausstattung vor, 1,36 Mrd. Euro an Verpflichtungsmitteln (MfV) auf den neu geschaffenen Garantiefonds umzuschichten und 10 Mio. Euro an Zahlungsmitteln (MfZ) zur Finanzierung von EIPP und EIAH zu übertragen. Als Quellen der Umschichtungsmittel wurden die Fazilität „Connecting Europe“ (790 Mio. Euro MfV), das Horizont 2020-Programm (70 Mio. Euro MfV) und das ITER-Prgramm (500 Mio. Euro MfV und 10 Mio. Euro MfZ) vorgesehen. Vgl. [Ratsdok. 9876/15](#).

<sup>8</sup> Vgl. EIB, [Evaluierung der Operationen - Evaluierung der Arbeit des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen \(EFSI\)](#), September 2016, S. 3.

öffentlicher und privater Investoren Gesamtinvestitionen von 315 Milliarden Euro in der EU angestoßen werden (dies entspricht einem externen Multiplikator von etwa 5). Der beschriebene Mitteleinsatz und seine erwartete Hebelung um das Fünffache wird wie folgt veranschaulicht:

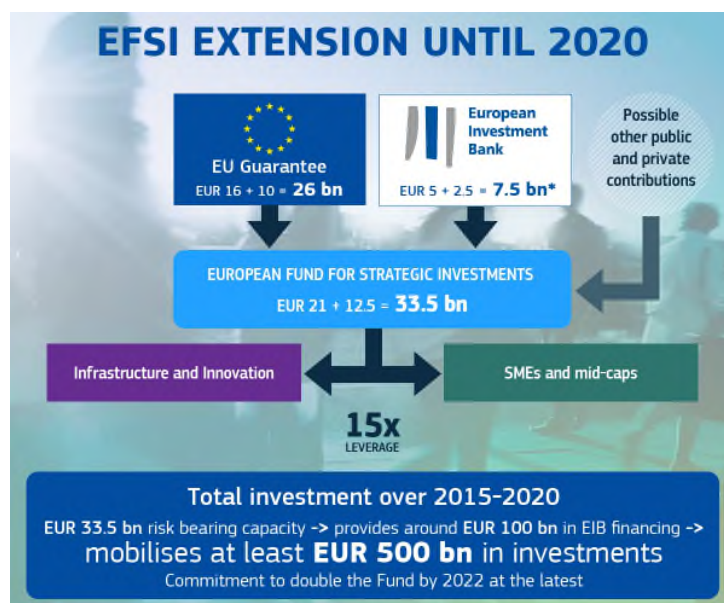


Grafik: Europäische Investitionsbank, 2016

## 2.2. Die Verlängerung der Laufzeit des EFSI vom Dezember 2017

Mit der am 30. Dezember 2017 in Kraft getretenen Verordnung (EU) 2017/2396<sup>9</sup> (EFSI-2.0-VO) wurde der Investitionszeitraum des EFSI bis Ende 2020 verlängert und seine finanzielle Ausstattung aufgestockt. Hierzu werden die EU-Garantie um 10 Mrd. Euro auf 26 Mrd. Euro und der eigene Beitrag der EIB um 2,5 Mrd. auf 7,5 Mrd. EUR angehoben. Damit erhöht sich das eingesetzte öffentliche Risikokapital von 21 auf insgesamt 33,5 Mrd. Euro. Es wird erwartet, dass hierdurch bis Ende 2020 Investitionen in Höhe von nunmehr 500 Mrd. Euro mobilisiert werden (ErwGr. 20 EFSI-2.0-VO); somit wird der bislang angestrebte Hebel von 1:15 beibehalten.

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2017/2396 vom 13. Dezember 2017 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, [ABl. L 345 vom 12.12.2017, S. 34 ff.](#)



Grafik: Europäische Kommission, [GD ECFIN](#), 2017

Der verlängerte EFSI soll es ermöglichen, „verbleibendes Marktversagen und suboptimale Investitionsbedingungen auszugleichen und weiter mit stärkerem Augenmerk auf die Zusätzlichkeit Finanzmittel des Privatsektors für Investitionen zu mobilisieren, die für die künftige Schaffung von Arbeitsplätzen – unter anderem für Jugendliche – und das künftige Wachstum in Europa sowie für dessen Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung sind.“ (ErwGr. 10 EFSI-2.0-VO ).

### 2.3. Grundlagen der Hebelung auf ein Gesamtinvestitionsvolumen von 315 Milliarden bzw. 500 Milliarden Euro

Das **politische Ziel und die ökonomische Erwartung**, mit der Einrichtung des EFSI Gesamtinvestitionen im Umfang von 315 Mrd. Euro zu mobilisieren, war bereits Gegenstand der Mitteilung der Kommission vom 26. November 2014 „Eine Investitionsoffensive für Europa“.<sup>10</sup> Sowohl diese Zielformulierung als auch die entsprechende Erwartung wurden kurz darauf von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU aufgegriffen. So schlussfolgerte der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 18. Dezember 2014, dass die Förderung von Investitionen und die Behebung von Marktversagen in Europa eine zentrale politische Herausforderung sei und die neue Schwerpunktsetzung auf Investitionen das Fundament für Wachstum und Beschäftigung in Europa legen werde. Vor diesem Hintergrund forderte er, einen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) in der EIB-Gruppe einzurichten, um im Zeitraum 2015 bis 2017 einen Betrag von 315 Mrd. Euro für neue Investitionen zu mobilisieren. Die EIB-Gruppe solle ab Januar 2015 unter Verwendung ihrer eigenen Mittel tätig werden.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Mitteilung der KOM vom 26. November 2014 ([KOM\(2014\)903](#)), vgl. oben Fn. 2.

<sup>11</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 18. Dezember 2014, [EUCO 237/14](#).

Darauffin legte die Kommission am 14. Januar 2015 den Legislativvorschlag vor, der die Grundlage für die am 25. Juni 2015 erlassene EFSI-Verordnung bildete.

Die im Verordnungsvorschlag der KOM dargelegte **Erwartung<sup>12</sup> eines Multiplikatoreffekts** von 1:15 und damit einer Mobilisierung von Projektfinanzierungen im Umfang von mindestens 315 Mrd. EUR bis 2020 fand ihren **Niederschlag in der EFSI-Verordnung**. Sie wurde in der Erwägungsbegründung<sup>13</sup> als erwartete Hebelung festgehalten (ErwGr. 31 EFSI-VO)<sup>14</sup> und darüber hinaus als Zielvorgabe definiert (ErwGr. 34 EFSI-VO).<sup>15</sup>

Eine **ausdrückliche Anordnung** der Hebelwirkung enthält der Regelungsteil der Verordnung selbst **nicht**, es gibt **jedoch inzidente Verweise** auf diese Zielstellung des EFSI. So definieren die Investitionsleitlinien des EFSI – als Anlage II sind diese Bestandteil der EFSI-Verordnung – ein Investitionsvolumen von mindestens 315 Mrd. Euro als Gesamtziel.<sup>16</sup> Ein Förderkriterium für den Einsatz der EU-Garantie ist gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. d der Verordnung (EU) 2015/1017, dass die fraglichen Vorhaben - soweit möglich - die Mobilisierung von Kapital des privaten Sektors maximieren. Gemäß Art. 16 Abs. 2 EFSI-VO erstattet die EIB dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich Bericht über die EIB-Finanzierungen und -Investitionen. Teil dieses Berichts ist die Bewertung der mit den vom EFSI geförderten Vorhaben erzielten Hebelwirkungen (Art. 16 Abs. 2 lit. e EFSI-VO).

Auch in den Erwägungsbegründung der **EFSI-2.0-Verordnung** wird die bisherige Zieldefinition der Mobilisierung von Investitionen im Gesamtumfang von mindestens 315 Mrd. Euro aufgegriffen und als „übergeordnetes Ziel“ eingeordnet. Mit der vorgesehenen Verlängerung des Investitionszeitraums bis zum Ende des Jahres 2020 wird die Erwartung verknüpft, mindestens 500 Mrd. Euro an Investitionen zu mobilisieren (ErwGr. 7 EFSI-2.0-VO).<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Der dem Legislativvorschlag beigelegte Finanzbogen vermerkt zu Ziff. 1.4.3. Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen: „Durch die Bereitstellung einer EU-Garantie für die EIB dürfte ein Multiplikatoreffekt erzielt werden, so dass mit jedem im Rahmen dieser Initiative garantierten Euro Projektinvestitionen in Höhe von 15 EUR generiert werden könnten. Somit dürfte die Initiative dazu beitragen, bis 2020 Projektfinanzierungen in einem Umfang von mindestens 315 Mrd. EUR zu mobilisieren.“ Vgl. Mitteilung der KOM vom 26. November 2014 ([KOM\(2014\)903](#)). Fn. 2, S. 32.

<sup>13</sup> Die Begründungserwägungen eines Rechtsakts der EU sind rechtlich nicht verbindlich, sie können jedoch zur Auslegung des Rechtsakts herangezogen werden (EuGH, Urt. v. 24.11.2005, Rs. C-136/04, EU:C:2005:716 – Deutsches Milch-Kontor, Rn. 32 m.w.N.)

<sup>14</sup> Darin heißt es: „Im Falle der Kombination der EU-Garantie mit den von der EIB bereitzustellenden 5 000 000 000 EUR wird erwartet, dass die EFSI-Förderung voraussichtlich 60 800 000 000 EUR an zusätzlichen EIB- und EIF-Investitionen ermöglicht. Von diesen vom EFSI geförderten Betrag in Höhe von 60 800 000 000 EUR wird erwartet, dass er innerhalb von drei Jahren ab dem Inkrafttreten dieser Verordnung in der Union weitere Investitionen im Gesamtumfang von 315 000 000 000 EUR anstößt.“

<sup>15</sup> Hier heißt es: „Damit das anfängliche Ziel von 315 000 000 000 EUR innerhalb kürzestmöglicher Zeit erreicht werden kann, sollten die nationalen Förderbanken oder -institute und Investitionsplattformen und -fonds mit Unterstützung der EU-Garantie eine führende Rolle bei der Ermittlung tragfähiger Vorhaben, der Entwicklung und gegebenenfalls Bündelung von Vorhaben und der Gewinnung potenzieller Investoren übernehmen.“

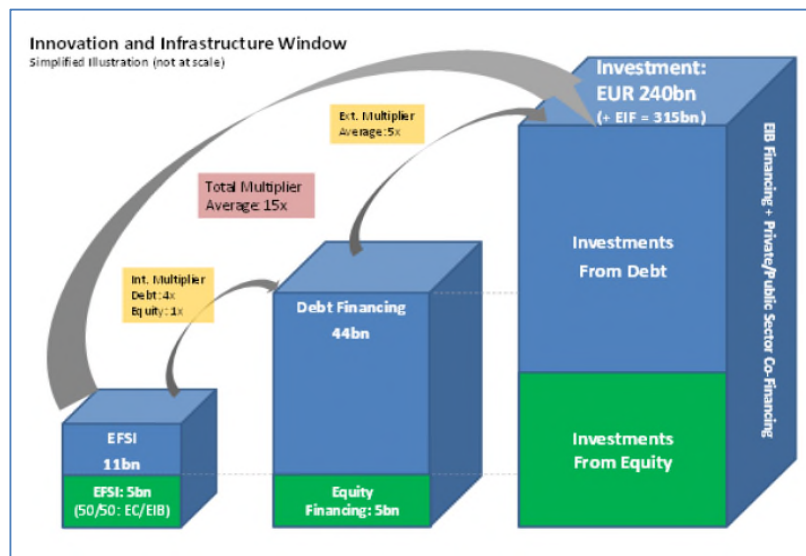
<sup>16</sup> „In diesem Zusammenhang wird erwartet, dass die EIB Finanzierungen aus dem EFSI zur Verfügung stellen wird, um ein erstes Gesamtziel von mindestens 315 000 000 000 EUR öffentlicher oder privater Investitionen zu erreichen, einschließlich der durch den EIF im Rahmen von EFSI-Geschäften hinsichtlich der in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b genannten Instrumente und über nationale Förderbanken oder -institute mobilisierten Finanzierungen.“ Investitionsleitlinien des EFSI, EFSI-Verordnung, Anlage II, Ziff. 2 lit. c.

<sup>17</sup> In ErwGr. 7 EFSI-2.0-VO heißt es: „Der EFSI wurde zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren geschaffen und sollte mindestens 315 000 000 000 EUR an Investitionen mobilisieren, wodurch das Ziel der Förderung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt wird. Die Bestrebung, dieses übergeordnete Ziel zu erreichen, sollte die Zusätzlichkeit der gewählten Vorhaben jedoch nicht überlagern. ...“



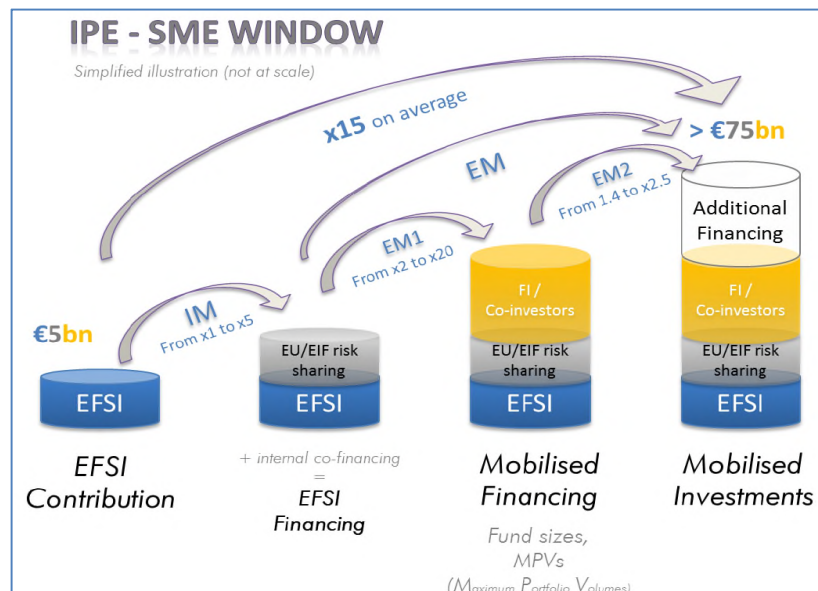
Der Zielstellung und Erwartung einer Hebelung des eingesetzten öffentlichen Risikokapitals von insgesamt 21 Mrd. Euro um einen aggregierten Multiplikator von 1:15 zur Mobilisierung von 315 Mrd. Euro Gesamtinvestitionen liegen – getrennt nach Finanzierungsfenster – nachstehend veranschaulichte **Mechanismen** zugrunde:

Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ (240 Mrd. Euro Gesamtinvestitionen)



Grafik: Europäische Investitionsbank, 2015

Finanzierungsfenster „Kleine und mittlere Unternehmen“ (75 Mrd. Euro Gesamtinvestitionen)



Grafik: Europäische Investitionsbank, 2015

Anzumerken ist, dass der tatsächlich erzielte Multiplikator lediglich auf der Ebene der jeweiligen Förderportfolios und auch erst am Ende des Investitionszeitraums bestimmt werden kann. Um das Hebelungsziel bereits während des Investitionszeitraums zu überwachen, berechnet die EIB-Gruppe die **Multiplikatorwirkung ex ante** für jede einzelne Operation. Hierzu hat sie gemeinsam

mit der KOM eine **Berechnungsmethode** entwickelt, die Schätzungen des Multiplikatoreffekts für verschiedene Produktarten ermöglicht.<sup>18</sup>

### 3. Vereinbarkeit der Zielvorgabe einer Hebelung mit dem primären Unionsrecht

#### 3.1. Rechtsgrundlagen der Verordnung (EU) 2015/1017 im Primärrecht der Union

Die Verordnung (EU) 2015/1017 benennt als ihre Rechtsgrundlagen die **Art. 172 und 173, 175 Abs. 3 und 182 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**<sup>19</sup>. Diese werden im Folgenden näher dargestellt und erläutert. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, ob diese Rechtsgrundlagen Vorgaben bezüglich einer Hebelung beinhalten.

Art. 172 AEUV ermächtigt die EU zum **Erlass von Leitlinien** und anderen Maßnahmen zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Die EU kann dabei von den Mitgliedstaaten unterstützte Vorhaben von gemeinsamem Interesse u. a. in Form von Anleihebürgschaften oder Zinszuschüssen unterstützen oder über den nach Art. 177 AEUV errichteten Kohäsionsfonds zu spezifischen Verkehrsinfrastrukturvorhaben in den Mitgliedstaaten finanziell beitragen.

Die Union und die Mitgliedstaaten sorgen gemäß Art. 173 Abs. 1 AEUV dafür, dass die notwendigen **Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union** gewährleistet sind. Die EU hat in diesem Bereich gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. b AEUV die Kompetenz für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Auf die Rechtsgrundlage des Art. 173 AEUV sind bereits verschiedene Maßnahmen der EU zur Industrieförderung gestützt worden, darunter auch Aktionsprogramme inklusive der Bereitstellung finanzieller Mittel.<sup>20</sup>

Gemäß Art. 175 Abs. 1 AEUV **koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik**. Die EU unterstützt diese Bemühungen durch die Politik, die sie mit Hilfe der Strukturfonds, der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente führt. Art. 175 Abs. 3 AEUV bestimmt, dass spezifische Aktionen außerhalb der Fonds im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden können, sofern sie sich neben anderen Maßnahmen als erforderlich erweisen. In diese Auffangkompetenz für besondere Maßnahmen fällt insbesondere die Schaffung zusätzlicher Finanzierungsinstrumente für eng umgrenzte Bereiche.<sup>21</sup> Auf Art. 175

---

<sup>18</sup> So wurde jeweils eine Berechnungsmethode (EFSI Multiplier Methodology Calculation) für das [IuL-Finanzierungsfenster](#) sowie für das [KMU-Finanzierungsfenster](#) entwickelt. Zur Erläuterung der Berechnungsmethodik für das jeweilige Finanzierungsfenster vgl. EIB, [Evaluierung der Operationen - Evaluierung der Arbeit des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen \(EFSI\)](#), September 2016.

<sup>19</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 7. Juni 2016 (ABl. Nr. C 202 S. 47).

<sup>20</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 46. EL, Stand: Oktober 2011, Art. 173 AEUV, Rn. 18.

<sup>21</sup> Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 175 AEUV, Rn. 7; Kern/Eggers, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 57. EL, Stand: August 2015, Art. 175 AEUV, Rn. 21.

Abs. 3 AEUV ist beispielsweise die Verordnung zum Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)<sup>22</sup> gestützt worden.

Art. 182 Abs. 1 AEUV regelt die **Erstellung des mehrjährigen Rahmenprogramms auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung**. Das Rahmenprogramm legt u. a. den Gesamthöchstbetrag und die Einzelheiten der finanziellen Beteiligung der Union am Rahmenprogramm sowie die jeweiligen Anteile der vorgesehenen Maßnahmen fest.

Die Art. 172 und 173, 175 Abs. 3 und 182 Abs. 1 AEUV enthalten **keine detaillierten Vorgaben für die Verwendung von Geldern aus dem EU-Haushalt**. Stattdessen ermächtigen diese Rechtsgrundlagen die EU zum Erlass von Sekundärrechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, mit denen festgelegt werden kann, zu welchem Zweck und auf welche Weise Finanzmittel aus dem EU-Haushalt in dem jeweiligen Bereich verwendet werden. Die primärrechtlichen Rechtsgrundlagen der EFSI-VO enthalten keine Vorgaben zu der konkreten Art der Finanzierung und mithin auch nicht zu der Möglichkeit, durch den Einsatz von Haushaltsmitteln der EU private Investitionen zu mobilisieren.

### 3.2. Vorgaben zum Unionshaushalt

In den Art. 310 ff. AEUV finden sich die Finanzvorschriften der EU. Gemäß Art. 317 i.V.m. Art. 322 AEUV bildet die von der EU als Sekundärrechtsakt erlassene Haushaltsordnung<sup>23</sup> den Rechtsrahmen für die Ausführung des Unionshaushalts. Vorliegend soll geprüft werden, ob die Haushaltsordnung Vorgaben zur Hebelung enthält.

Kernstück der Kapitalausstattung des EFSI ist die aus dem Unionshaushalt finanzierte Garantie. Ein Teil der Ausstattung für den Garantiefonds stellt gemäß Art. 12 Abs. 3 EFSI-VO eine interne zweckgebundene Einnahme im Sinne von Art. 21 Abs. 4 der Haushaltsordnung dar. Bei den Finanzierungs- und Investitionsmaßnahmen im Rahmen des EFSI handelt es sich nicht um Finanzierungsinstrumente im Sinne der Haushaltsordnung.<sup>24</sup> Finanzierungsinstrumente sind gemäß Art. 2 lit. p der Haushaltsordnung Maßnahmen der Union zur finanziellen Unterstützung eines oder mehrerer konkreter politischer Ziele der Union, die als Komplementärfinanzierung aus dem Haushalt bereitgestellt werden. Sie können die Form von Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnlichen Investitionen, Darlehen, Bürgschaften oder anderen Risikoteilungsinstrumenten einnehmen und gegebenenfalls mit Finanzhilfen kombiniert werden.

Die Haushaltsordnung bestimmt in ihrem Art. 140 Abs. 1 zu Finanzierungsinstrumenten, dass diese unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit, der Nichtdiskriminierung, der Gleichbehandlung und der Subsidiarität sowie ihrer Ziele und gegebenenfalls der Laufzeit, die in dem für die jeweiligen Finanzierungsinstrumente geltenden Basisrechtsakt niedergelegt sind, eingesetzt werden. **Bedingung** für

---

<sup>22</sup> Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014-2020) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1927/2006, [ABL. L 347 vom 20.12.2013, S. 855](#).

<sup>23</sup> Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002, [ABL. L 298 vom 26.10.2012, S. 1](#).

<sup>24</sup> Bericht der KOM an das Europäische Parlament und den Rat nach Artikel 140 Absatz 8 der Haushaltsordnung über die mit Mitteln aus dem Gesamthaushaltsplan unterstützten Finanzierungsinstrumente zum 31. Dezember 2016, [COM\(2017\) 535 final](#).

ein Finanzierungsinstrument ist gemäß Art. 140 Abs. 2 lit. d der Haushaltsordnung eine **Hebelwirkung**. Mit dem Beitrag der Union zu einem Finanzierungsinstrument soll eine Gesamtinvestition ausgelöst werden, die den Beitrag der Union entsprechend den vorab festgelegten Indikatoren übersteigt. Diese Bestimmung wird durch Art. 223 der Anwendungsbestimmung zur Haushaltsordnung<sup>25</sup> konkretisiert. Gemäß Art. 223 Abs. 1 der Anwendungsbestimmung stellen Finanzierungsinstrumente darauf ab, eine Hebelwirkung des Beitrags der Union zu erreichen, indem eine Gesamtinvestition ausgelöst wird, die den Beitrag der Union übersteigt. Die Hebelwirkung der Unionsmittel entspricht dem **Quotienten aus dem Finanzbetrag für förderfähige Endempfänger und dem Betrag des Unionsbeitrags**.

Zwar erfasst Art. 140 Haushaltsordnung Maßnahmen im Rahmen des EFSI nicht unmittelbar, es ist für die rechtliche Bewertung des EFSI dennoch von Interesse, dass die Haushaltsordnung eine Hebelwirkung zur Bedingung für Finanzierungsinstrumente erklärt. Die **Hebelwirkung** ist dem EU-Haushalt mithin **nicht systemfremd**.

### 3.3. Vorgaben zur Europäischen Investitionsbank

Aufgabe der Europäischen Investitionsbank (EIB) ist es gemäß Art. 309 Satz 1 AEUV, zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Union beizutragen; hierbei bedient sie sich des Kapitalmarkts sowie ihrer eigenen Mittel. Gemäß Art. 309 Satz 3 AEUV erleichtert die EIB in Erfüllung ihrer Aufgaben die Finanzierung von Investitionsprogrammen in Verbindung mit der Unterstützung aus den Strukturfonds und anderen Finanzierungsinstrumenten der Union. Art. 309 Satz 2 AEUV geht vom sogenannten **Grundsatz der Teilfinanzierung und der Subsidiarität** aus, denn die EIB soll die Finanzierung von Investitionsvorhaben lediglich erleichtern. Daraus folgt nach Ansicht der Literatur, dass eine ausschließliche Finanzierung durch Finanzhilfen der EIB nicht möglich ist, sondern stets zusätzliche Finanzmittel aus anderen Quellen erforderlich sind. Die EIB übernimmt demnach in jedem Fall nur eine Teilfinanzierung.<sup>26</sup>

Weitere Vorgaben für die Europäische Investitionsbank finden sich in der Satzung der Europäischen Investitionsbank (im Folgenden: EIB-Satzung). Die EIB-Satzung ist als Protokoll Nr. 5 im Anhang zum AEUV geregelt und damit gemäß Art. 51 EUV Bestandteil des europäischen Primärrechts. Art. 16 Abs. 2 EIB-Satzung bestimmt, dass die Gewährung von Darlehen so weit wie möglich von dem Einsatz auch anderer Finanzierungsmittel abhängig gemacht wird. Ein **Einsatz europäischer Finanzmittel zur Aufbringung privater und öffentlicher Investitionsmittel** aus anderen Quellen ist damit **ausdrücklich gestattet**. Es ist gemäß Art. 16 Abs. 2 EIB-Satzung **sogar Voraussetzung** für die Finanzierung von Projekten durch die EIB, dass die EIB nur einen Teil des

---

<sup>25</sup> Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der KOM vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, [ABl. L 362 vom 31.12.2012, S. 1](#).

<sup>26</sup> Kramer, Die Europäische Investitionsbank, 2015, S. 79; Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 309 AEUV, Rn. 13; Ohler, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 309 AEUV, Rn. 14; Rigod, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 45. EL, Stand: August 2011, Art. 309 AEUV, Rn. 15.

Vorhabens finanziert.<sup>27</sup> Das Ziel des Teilfinanzierungsgrundsatzes ist es, das Risiko einer Investition für private oder öffentliche Stellen zu senken, sodass der Anreiz vergrößert wird, den restlichen Teil der Finanzierung zu übernehmen.<sup>28</sup>

Mithin ist eine **Hebelung**, wie sie für den EFSI vorgesehen ist, im europäischen Primärrecht, namentlich in Art. 16 Abs. 2 EIB-Satzung, nicht nur erlaubt, sondern für Finanzierungen durch die EIB sogar **ausdrücklich bestimmt**.

#### 4. Fazit

Für sog. Finanzierungsinstrumente sieht Art. 140 Abs. 2 lit. b der Haushaltsordnung eine Hebelwirkung als zwingende Bedingung vor. Auf der Ebene des Primärrechts wird der Hebeleffekt in der EIB-Satzung für die Kreditvergabe der EIB als ein Ziel vorgegeben bzw. festgelegt. Die angestrebte Hebelwirkung des EFSI ist mithin mit dem europäischen Primärrecht vereinbar.

– Fachbereich Europa –

---

<sup>27</sup> Kramer, Die Europäische Investitionsbank, 2015, S. 87 f.; Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 309 AEUV, Rn. 13.

<sup>28</sup> Kramer, Die Europäische Investitionsbank, 2015, S. 87 f.