

Brüssel, den 13.9.2019
SWD(2019) 334 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER BEWERTUNG

des

Beschlusses Nr. 466/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über eine Garantieleistung der Europäischen Union für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Finanzierungen zur Unterstützung von Investitionsvorhaben außerhalb der Union

{SWD(2019) 333 final}

Wie vom Europäischen Parlament und dem Rat gefordert, wird mit dieser Bewertung die Umsetzung der EU-Haushaltsgarantie für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank (EIB) aus Finanzierungen zur Unterstützung von Investitionsvorhaben außerhalb der Union für den Zeitraum 2014-18 beurteilt¹. Die EU-Haushaltsgarantie stützt das Außenmandat der EIB. Zudem zielt diese Bewertung darauf ab, die Konzeption künftiger EU-Haushaltsgarantien nach 2020 zu unterstützen, insbesondere im Zusammenhang mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit². In der Bewertung werden Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert des Außenmandats mit den ursprünglichen Erwartungen abgeglichen, die das Europäische Parlament und der Rat im Beschluss über das EIB-Außenmandat von 2014 formuliert hatten.

Die Gesamtobergrenze der EU-Haushaltsgarantie für EIB-Maßnahmen im Außenbereich im Zeitraum 2014-20 beläuft sich auf 32,3 Mrd. EUR für 64 förderfähige Länder. Bis zum Jahresende 2018 konnte die EIB dank der Garantie Darlehen und andere Finanzierungen im Umfang von 17,6 Mrd. EUR in 38 Ländern gewähren, wovon 5,8 Mrd. EUR ausgezahlt waren. Indirekt unterstützt die EU-Garantie die EIB zudem dabei, in vielen der für das Außenmandat infrage kommenden Länder zusätzliche Investitionen über die EIB-Eigenrisiko-Fazilitäten zu tätigen.

In geografischer Hinsicht unterschied sich die Umsetzung des Außenmandats Ende 2018 von Region zu Region:

- In der Heranführungsregion hatte die EIB bis Ende 2018 rund 41 % der Garantieobergrenze für diese Region in Anspruch genommen. Zur Finanzierung der EIB-Maßnahmen in der Westbalkan-Region war die EU-Garantie unverzichtbar. In der Türkei indes wurden die EIB-Aktivitäten angesichts der politischen Lage nach 2016 und des Konjunkturrückgangs heruntergefahren.
- In der südlichen Nachbarschaft hatte die EIB bis zum Jahresende 2018 rund die Hälfte der Garantieobergrenze ausgeschöpft. Häufig setzte sie auf die *Gesamtgarantie* (die nicht nur politische, sondern auch operative Risiken deckt) – sogar bei Maßnahmen im privaten Sektor (die ansonsten nur durch eine Garantie für politische Risiken gedeckt sind). Die Umsetzung öffentlicher Infrastrukturprojekte in dieser Region verzögerte sich häufig.
- In der östlichen Nachbarschaft setzte die EIB fast ausschließlich auf das Außenmandat, um ihre Finanzierungen abzusichern – eine Vergabe auf eigenes Risiko fand kaum statt. Sie schöpfte den Großteil des regionalen Garantiehöchstbetrags (78 %) aus, insbesondere, um die Ukraine im Zusammenhang mit der rechtswidrigen Annexion der Halbinsel Krim 2014 und der anhaltenden Destabilisierung durch Russland zu unterstützen. Allerdings muss die Umsetzung zahlreicher Maßnahmen im Rahmen des Außenmandats erst noch

¹ Rechtsgrundlage ist der Beschluss Nr. 466/2014/EU („Beschluss über das Außenmandat“), anlässlich der Halbzeitüberprüfung geändert durch Beschluss (EU) 2018/412. Die Garantie wird durch eine Garantievereinbarung zwischen der Kommission und der EIB bereitgestellt, deren aktuelle Fassung am 3. Oktober 2018 geschlossen wurde.

² COM(2018) 460 final.

beginnen, und die Auszahlungsquote bleibt sehr niedrig (23 % der Nettounterzeichnungen Ende 2018).

- Am weitesten ist die Umsetzung des Außenmandats in Lateinamerika und Südafrika fortgeschritten, die jedoch nur für ein Zehntel der Obergrenze der EU-Haushaltsgarantie stehen. Für Asien und Zentralasien wird die EU-Garantie in großem Umfang genutzt, während die Auszahlungen sich auf eher niedrigem Niveau bewegen.

Die **Effizienz** der EU-Garantie entspricht den Erwartungen von Rat und Parlament. Dies gilt auch für den EU-**Mehrwert** der Garantie und hier insbesondere für die Tatsache, dass die Bereitstellung der Garantie durch die EU im Vergleich zu einem alleinigen Handeln der Mitgliedstaaten – ohne EU-Garantie – Mehrwert generiert. Mit einer EU-Garantie kann die EIB den Empfängern Finanzmittel in rund elffacher Höhe der aus dem EU-Haushalt zur Gewährleistung dieser Maßnahmen bereitgestellten Beträge zur Verfügung stellen und doppelt so viele Gesamtinvestitionen mobilisieren³.

Dank der EU-Garantie kann die EIB-Finanzierung den Empfängern kostengünstiger und mit längerer Laufzeit bereitgestellt werden. Dies wirkt sich positiv auf öffentliche Investitionen aus, gibt jedoch Anlass zu Bedenken wegen möglicher Marktverzerrungen durch Benachteiligung von Banken und Unternehmen, die von anderen Institutionen Finanzmittel zu weniger günstigen Bedingungen erhalten.

Verglichen mit dem Mandat 2007-13 legt die Auszahlungsquote des Außenmandats von 33 % der bis Ende 2018 unterzeichneten Nettovolumina eine insgesamt etwas geringere **Wirksamkeit** nahe. Dies ist offenbar hauptsächlich äußeren Umständen wie etwa den Entwicklungen in der Türkei, in der Ukraine und im südlichen Mittelmeerraum zuzuschreiben. Auch im Zuge der laufenden internen Überprüfung der Anreizstrukturen der EIB wurde Verbesserungsbedarf festgestellt.

Die im Zeitraum 2014-18 unterzeichnete Finanzierung mit Klimabezug liegt über dem Ziel des Außenmandats von 25 %.

Das Außenmandat ist **relevant** für die Unterstützung der auswärtigen Politikziele der EU. Der Großteil der Außenmandats-Garantie wird derzeit jedoch zur Unterstützung von Maßnahmen in Ländern mit mittlerem Einkommen (obere Einkommenskategorie) eingesetzt, während die EIB nur wenige Maßnahmen in den am wenigsten entwickelten Ländern finanzierte. Mit Blick auf die Relevanz des Außenmandats für die EU-Entwicklungszusammenarbeit kann dies als Mangel betrachtet werden, der bei der Konzeption künftiger EU-Garantien angegangen werden sollte – wobei Einschränkungen bezüglich der Schuldentragfähigkeit zu berücksichtigen sind.

Die **Kohärenz** und die Abstimmung von Maßnahmen im Rahmen des Außenmandats auf die EU-Politik und Interventionen der Mitgliedstaaten könnten verbessert werden, unter anderem

³Die Dotierungsquote beträgt 9 % der im Rahmen der Garantie ausstehenden Beträge. Die EIB-Finanzierung deckt in der Regel bis zu 50 % der gesamten Investitionskosten des Projekts.

durch eine stärkere politische Steuerung aufseiten der EU und einen vermehrten Informationsaustausch zwischen der EIB und den Dienststellen der Kommission während des gesamten Projektzyklus. Die tatsächlichen Ergebnisse und Auswirkungen der EU-Intervention sind sehr schwer zu ermitteln, da der EIB-Rahmen für die Ergebnismessung stark auf Vorabschätzungen basiert und bis zum Eintreffen von Daten zu den erzielten Ergebnissen eine lange Zeit vergeht.

Wichtige Empfehlungen für eine Verbesserung bei der Umsetzung und/oder der Konzeption des Außenmandats:

- Es sollten Optionen für eine zügigere Berichterstattung und Bewertung der tatsächlich erzielten Ergebnisse sowie eine intensivere Analyse der tatsächlichen Auswirkungen ausgelotet werden.
- Die EIB sollte der Kommission mehr Informationen über die Anwendung von Vertragsklauseln zur Verfügung stellen, damit sie im Fall von Verstößen gegen ökologische, soziale, Menschenrechts-, Steuer- und Transparenzstandards Auszahlungen für Projekte aussetzen kann.
- Die EIB, die Dienststellen der Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst sollten bei der Festlegung des optimalen und (u. a. zur Gewährleistung der Schuldentragfähigkeit) genau auf die Empfängerländer zugeschnittenen Volumens geplanter Investitionsmaßnahmen stärker zusammenarbeiten und die Empfängerländer unterstützen, damit sie genehmigte Außenmandatsfinanzierung rascher nutzen können.
- Bei der Finanzierung privatwirtschaftlicher Unternehmen sollte konsequent darauf geachtet werden, das Risiko von Marktverzerrungen zu minimieren. Insbesondere sollten strengere Auflagen für die Nutzung der EU-Gesamtgarantie vorgesehen werden, beispielsweise durch Beschränkung auf öffentliche Investitionen und/oder das Erfordernis einer angemessenen Vergütung der EU-Garantie. Die wirksame Umsetzung der kürzlich vereinbarten *Enhanced Blended Concessional Finance Principles for DFI Private Sector Operations* [Strengere Grundsätze der gemischten Finanzierung zu günstigen Bedingungen für ADI-Maßnahmen im Privatsektor] sollte gewährleistet werden.
- Maßnahmen im Rahmen des Außenmandats sollten durch eine stärkere politische Steuerung vonseiten der EU und bessere Koordination zwischen der EIB, der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst besser auf EU-Strategien abgestimmt werden. Letzteres erfordert Koordination bereits in einem früheren Stadium, die Bereitstellung substantiellerer Informationen durch die EIB in „Artikel-19-Konsultationen“ vor der Genehmigung von Finanzierungen sowie die gemeinsame Überwachung der Projektdurchführung.
- Die geografische Reichweite möglicher externer EU-Investitionsfenster nach 2020 und die Verteilung der EU-Garantie auf die verschiedenen Regionen sollten an die außenpolitischen Prioritäten der EU nach 2020 und an die Bedürfnisse der Partnerländer angepasst werden.
- Stärkere Synergien zwischen den Stärken der EIB in Form niedriger Finanzierungskosten und den Stärken anderer Finanzinstituten durch ihre Präsenz vor Ort, sektorspezifisches Fachwissen und Entwicklungseffekte sollten sondiert werden.

Die Stärken und Schwächen des derzeitigen Außenmandats haben große Relevanz für tiefergehende Beratungen über die europäische Finanzarchitektur zur Entwicklungsförderung nach 2020. Die Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen in hohem Volumen und zu niedrigen Kosten könnte weiterhin durch eine eigene EU-Haushaltsgarantie für diesen speziellen Maßnahmentyp gefördert werden, allerdings mit einer stärkeren politischen Steuerung durch die EU-Organe. Bei Finanzierungen im Privatsektor könnte die gestiegene Präferenz für die Mobilisierung privater Ko-Investitionen eine anders gestaltete Garantie rechtfertigen, die weniger Augenmerk auf Volumina legt und sich preislich stärker am Markt orientiert.