EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.12.2022
SWD(2022) 444 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

EFSI 2.0 EX-POST-EVALUIERUNG

{SWD(2022) 443 final}

Als Reaktion auf die europäische Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 und deren negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit und den Finanzierungszugang in der EU setzte die Europäische Kommission im November 2014 die in der Verordnung (EU) 2015/1017 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), die europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) und das europäische Investitionsvorhabenportal (EIPP) (im Folgenden: „EFSI-Verordnung“) verankerte Investitionsoffensive für Europa auf, um das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu unterstützen. Die vorliegende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält den Bericht der Europäischen Kommission über die Ex-post-Bewertung der EFSI-Verordnung nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2017/2396 („EFSI 2.0-Verordnung“) für die erste und zweite Säule der Investitionsoffensive.

Die erste Säule der Investitionsoffensive ist der EFSI, der darauf abzielt, auf Basis der EFSI 2.0-Verordnung Finanzierungsmittel zu mobilisieren, um bis zum Jahr 2020 mindestens 500 Mrd. EUR an zusätzlichen Investitionen in Infrastruktur, Innovation sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu unterstützen. Erreicht wurde dies durch eine Erhöhung der Risikotragfähigkeit der Europäischen Investitionsbank-Gruppe (EIB-Gruppe) mittels einer EU-Haushaltsgarantie in Höhe von 26 Mrd. EUR, ergänzt durch einen Eigenbeitrag der EIB-Gruppe in Höhe von 7,5 Mrd. EUR.

Die zweite Säule der Investitionsoffensive hilft sicherzustellen, dass die Investitionsmittel bei der Realwirtschaft ankommen, indem ein solider Bestand an Investitionsvorhaben aufgebaut und unterstützt wird. Die zweite Säule umfasst die EIAH, die technische und finanzielle Beratungsdienste für Projektträger anbietet, und das EIPP, eine Online-Plattform, die Projektträger in der EU mit Investoren in aller Welt zusammenbringt.

Durch finanzielle, technische und institutionelle Ressourcen hat der EFSI die Risikotragfähigkeit der EIB-Gruppe erhöht, sodass diese neue, risikoreichere Finanzierungshilfen für verschiedene Sektoren und Empfänger bereitstellen kann, um Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen zu beheben. Mit diesen Finanzierungsprodukten werden entweder direkt oder indirekt über Finanzintermediäre und Zweckgesellschaften zusätzliche Investitionen finanziert. Diese (und andere) Investitionen werden zusammen mit der EIAH-Beratung und der EIPP-Investitionsförderung letztlich zusätzliche Waren und Dienstleistungen hervorbringen und so mehr Wachstum und Beschäftigung in der EU erzeugen. Die Intervention ist nachfrageorientiert, erstreckt sich aber in Einklang mit den als Richtschnur dienenden politischen Prioritäten der EU auf eine ganze Reihe von Sektoren und Unternehmen jeder Größe in der gesamten EU.

In der vorliegenden Evaluierung geht es darum, ob die Kriterien Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, EU-Mehrwert und Kohärenz der Intervention erfüllt werden. Außerdem wird die Zusätzlichkeit des EFSI bewertet. Die Bewertung erstreckt sich sowohl auf das EFSI-Finanzierungsfenster „Infrastruktur und Innovation“ als auch das Finanzierungsfenster „KMU“.

Die Evaluierung betrachtet die 27 EU-Mitgliedstaaten und das Vereinigte Königreich. In die Bewertung einbezogen wurden auch grenzüberschreitende Projekte, die auf ein oder mehrere Drittländer im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik ausgeweitet wurden.

Die Evaluierung stützt sich unter anderem auf eine unabhängige Studie, die von einem externen Auftragnehmer (ICF SA) durchgeführt wurde. Die Primärdaten stammen aus einer Stichprobe des EFSI-Finanzierungs- und Investitionsportfolios, der EIAH-Beratungsaufträge und der EIPP-Projekte; die Sekundärdaten stammen aus bisherigen Berichten, Studien, der einschlägigen Literatur und Beratungen. Die Daten wurden nach quantitativen und qualitativen Methoden ausgewertet, wobei Portfolios, Beiträge und Erhebungen analysiert und Kosten-Nutzen-Analysen, Fallstudien und Triangulationen durchgeführt wurden.

Die wichtigsten Ergebnisse der Evaluierung sind:

Der EFSI hat entscheidend dazu beigetragen, Investitionen in Europa zu beschleunigen und Investitionsanreize zu schaffen, und hat so geholfen, die Investitionslücke zu verringern. Bis 31. Dezember 2021 waren EFSI-Finanzierungen im Umfang von 99,3 Mrd. EUR genehmigt (und 86,6 Mrd. EUR unterzeichnet) worden, die 524,3 Mrd. EUR an privaten und öffentlichen Investitionen mobilisieren dürften, womit das Ziel, mindestens 500 Mrd. EUR an zusätzlichen Investitionen zu mobilisieren, übertroffen wurde. Vom bloßen Volumen her machen die vom EFSI mobilisierten Investitionen einen erheblichen Teil der in diesem Zeitraum bestehenden zyklischen Investitionslücke aus. Hinzu kommt, dass mehrere EFSI-finanzierte Vorhaben gewissen Daten zufolge zwar auch ohne den EFSI hätten durchgeführt werden können, diese Investitionen aber nicht denselben Umfang und dasselbe Tempo erreicht hätten.

Besonders erfolgreich war der EFSI bei der Mobilisierung privater Finanzierungsmittel: Bezogen auf die Unterzeichnungen dürften 72 % der vom EFSI mobilisierten Investitionen aus privaten Quellen kommen.

Durch die EU-Garantie konnte die EIB-Gruppe mehr Risiken übernehmen. Auch wenn sich Beispiele für Vorhaben finden lassen, die auch ohne den EFSI hätten durchgeführt werden können, wäre es der EIB-Gruppe ohne die EU-Garantie nicht möglich gewesen, das gesamte EFSI-Portfolio über ihre Bilanz zu finanzieren, ohne dass ihr Rating, ihr Kapitalverbrauch und ihre finanzielle Tragfähigkeit in Mitleidenschaft gezogen worden wären.

Dank EFSI konnte die EIB-Gruppe verschiedene Fälle von Marktversagen und suboptimalen Investitionsbedingungen in unterschiedlichsten EU-Regionen und thematischen Bereichen beheben. Geografisch betrachtet, war die Verteilung der EFSI-Finanzierungen gut auf die Investitionslücken der jeweiligen Länder abgestimmt. Thematisch stellte die EFSI-Finanzierung zielgerichtet auf Bereiche ab, in denen Investitionen auf eigene Initiative des Privatsektors weniger wahrscheinlich sind. Rund 1,5 Millionen Unternehmen in ganz Europa werden von EFSI-Finanzierungen profitieren.

Die makroökonomischen Auswirkungen des EFSI dürften also erheblich sein. Laut EIB-Simulationen dürften die durch den EFSI geförderten Investitionen bis 2025 zur Entstehung

von 2,1 Millionen Arbeitsplätzen und einem Zuwachs des EU-BIP um 2,4 % gegenüber dem Basisszenario beitragen.

Der EFSI hatte einen klaren, nachweisbaren EU-Mehrwert beispielsweise dadurch, dass Mehrländerprojekte finanziert, die internationale Zusammenarbeit gefördert und thematische Pilot- und Scale-up-Projekte angestoßen wurden.

Die Relevanz des EFSI als Instrument war bei seiner Einführung gegeben und besteht weiterhin, denn Europa braucht massive Investitionen, um seine politischen Ziele zu verwirklichen, gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht zu werden und seine Klimaziele zu erreichen, was auch beinhaltet, dass der ökologische Wandel beschleunigt und die Abhängigkeit von russischer Energie verringert werden muss.

Die EIAH erfüllte ihre Funktion als wirksame Anlaufstelle für Beratungsleistungen. Sie prüfte eingehende Anträge systematisch daraufhin, ob sie direkt über die EIAH-Dienste oder über andere bestehende Programme bearbeitet werden konnten, und verwies die Antragsteller an die am besten geeignete Förderung.

Die EIAH hat damit begonnen, einen Bestand an tragfähigen Projekten aufzubauen. Nach und nach trug die EIAH aktiv zur Generierung von Investitionen im Allgemeinen und zum EFSI-Projektbestand im Besonderen bei, vor allem indem sie sowohl projektspezifische Beratung als auch Unterstützung „auf den letzten Metern“ leistete.

Um ihr Mandat zu erfüllen, bemühte sich die EIAH erfolgreich darum, unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Prioritäten miteinander in Einklang zu bringen. Einerseits blieb sie nachfrageorientiert; andererseits führte sie Sensibilisierungsmaßnahmen durch, um eine qualitativ hochwertige Nachfrage nach ihren Leistungen und deren Inanspruchnahme zu fördern. Außerdem deckte die EIAH alle Länder und Sektoren angemessen ab, entweder direkt oder über ein Netz externer Partner.

Die Unterstützung durch die EIAH erzeugte einen EU-Mehrwert, indem Investoren über die regulatorischen Anforderungen der EU beraten wurden und indem der Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten (unter gleichzeitiger Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten bei der praktischen Unterstützung) erleichtert, die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse mit der Genehmigung durch die EIAH/EIB/EU sichergestellt und Fachwissen auf hohem Niveau angeboten wurde.

Das EIPP trug dazu bei, die Sichtbarkeit der veröffentlichten Investitionsprojekte zu erhöhen. Angesichts seines Mandats und seiner Mittel hat das EIPP die Erwartungen in Bezug auf seine Rolle häufig übertroffen, indem es die Plattform proaktiv animiert, Projekte bei der Beschaffung von Finanzierungsmitteln unterstützt, Veranstaltungen durchgeführt und zwecks Integration in die Investorengemeinschaft Partnerschaften aufgebaut hat. Wohlgemerkt bestanden aber auch vergleichsweise wenig Erwartungen oder konkrete Zielsetzungen für das EIPP, insbesondere was dessen Fähigkeit anging, Investitionen zu generieren.

Der EU-Mehrwert des EIPP war etwas eingeschränkt, nahm dank der Proaktivität und der Partnerschaften des EIPP aber mit der Zeit zu. In der Praxis hatte es das EIPP nicht leicht, im

Investoren-Ökosystem Fuß zu fassen, sodass es bei der Herstellung sinnvoller Kontakte anfangs nicht so rasch vorankommen konnte.

Aus der Umsetzung des EFSI, der EIAH und des EIPP wurden bereits einige wichtige Lehren für „InvestEU“, das neue Investitionsförderprogramm auf EU-Ebene für den Zeitraum des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens (2021-2027), gezogen, um die Wirkung des Programms zu maximieren. Als Beispiele zu nennen sind unter anderem die Flexibilität, mit der der EFSI auf ein sich wandelndes Umfeld (z. B. auf die COVID-19-Pandemie) reagiert hat, die Vereinfachung der Systemarchitektur der bestehenden Finanzierungsinstrumente, die Verschiebung hin zu einem eher politischen Schwerpunkt auf geografischen und sektoralen Bedürfnissen und die Einführung einer „offenen Architektur“, die auch Durchführungspartnern jenseits der EIB-Gruppe direkten Zugang zur EU-Garantie gewährt.