EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.6.2021
COM(2021) 337 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Ausführlicher Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über den Einsatz der EU-Garantie für den Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) und das Funktionieren des Garantiefonds für den Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI)

Inhalt

1. Einführung **2**
2. Die EU-Garantie **3**
3. Einsatz der EU-Garantie **6**
3.1. Infrastruktur- und Innovationsfenster 7
3.1.1 „Fremdkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters 7
3.1.2 „Eigenkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters 8
3.2. KMU-Fenster 9
3.2.1 „Fremdkapital“-Portfolio des KMU-Fensters 10
3.2.2 „Eigenkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters 10
4. Funktionieren des EU-Garantiefonds im Rahmen des EFSI **11**
4.1. Der Ausstattungsmechanismus des Garantiefonds 11
4.2. Jährliche und kumulierte Finanzströme 12
4.3. Zusammensetzung und Hauptrisikomerkmale des Portfolios 13
4.4. Wertentwicklung 14
4.5. Bewertung der Angemessenheit der Zielquote und des Umfangs des Garantiefonds 14
5. Schlussfolgerungen **14**

1. Einführung

Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) wurde 2015 zusammen mit der europäischen Plattform für Investitionsberatung (*European Investment Advisory Hub*, EIAH) und dem europäischen Investitionsvorhabenportal (*European Investment Project Portal*, EIPP) mit der Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013[1] (EFSI-Verordnung) eingerichtet, um durch die Mobilisierung privatwirtschaftlicher Mittel Investitionen in der Union anzukurbeln. Die Vereinbarung über die Verwaltung des EFSI und über die Gewährung der EU-Garantie (EFSI-Vereinbarung) wurde von der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) am 22. Juli 2015 unterzeichnet.

Die EFSI-Vereinbarung wurde mehrmals geändert und angepasst:

- Die **erste** Änderungs- und Anpassungsvereinbarung zur EFSI-Vereinbarung wurde am 21. Juli 2016 unterzeichnet; damit wurden zwei weitere Produkte im Rahmen des Finanzierungsfensters „Kleine und mittlere Unternehmen“ (KMU-Fenster) hinzugefügt: das Eigenkapital-Produkt (*SMEW Equity Product*) und die EaSI[2]-Bürgschaftsförderung (*EaSI Guarantee Enhancement*).

- Die Unterzeichnung der **zweiten** Änderungs- und Anpassungsvereinbarung zur EFSI-Vereinbarung erfolgte am 21. November 2017; damit wurden die drei Garantieprodukte des KMU-Fensters von einer vorübergehenden Aufstockungsstruktur (Frontloading) in eine dauerhafte Aufstockungsstruktur (Top-up) umgewandelt und es wurde ein neues Produkt im Rahmen des KMU-Fensters, die Förderung der Bürgschaftsfazilität für die Kultur- und Kreativbranche (*Cultural and Creative Sectors Guarantee Facility* (CCS GF) *Enhancement*), hinzugefügt.

- Im Jahr 2017 wurde die EFSI-Verordnung durch die Verordnung (EU) 2017/2396 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 im Hinblick auf die Verlängerung der Laufzeit des EFSI sowie die Einführung technischer Verbesserungen für den Fonds und die EIAH[3] (EFSI-2.0-Verordnung) geändert. Durch die EFSI-2.0-Verordnung wurde unter anderem der Umfang der EU-Garantie erweitert und die Zielausstattungsquote angepasst. Eine **dritte** Änderungs- und Anpassungsvereinbarung zur EFSI-Vereinbarung wurde am 9. März 2018 unterzeichnet, um der EFSI-2.0-Verordnung Rechnung zu tragen.

---

1 ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1.

2 Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (*European Union Programme for Employment and Social Innovation*).

3 ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 34.

- Die **vierte** Änderungs- und Anpassungsvereinbarung zur EFSI-Vereinbarung wurde am 20. Dezember 2018 unterzeichnet, um den EFSI-Beitrag zu bestehenden Produkten des KMU-Fensters zu erhöhen und zwei weitere Produkte hinzuzufügen (das EFSI-Kombinationsprodukt (*EFSI Combination Product*) und den EFSI-Privatkredit für KMU (*EFSI Private Credit for SMEs*)).

- Die **fünfte** Änderungs- und Anpassungsvereinbarung zur EFSI-Vereinbarung wurde am 27. März 2020 unterzeichnet, um unter anderem den EFSI-Beitrag zu bestehenden Produkten des KMU-Fensters zu erhöhen und zwei weitere neue Produkte hinzuzufügen (die europäische Scale-up-Maßnahme für Risikokapital (*European Scale-up Action for Risk Capital*, ESCALAR) und das Produkt „Fertigkeiten und Bildung“ (*Skills and Education Product*, S&E-Produkt).

- Als Reaktion auf die Eindämmung der wirtschaftlichen Auswirkungen des COVID-19-Virus wurde am 27. April 2020 die **sechste** Änderungs- und Anpassungsvereinbarung zur EFSI-Vereinbarung unterzeichnet, um Mittel aus dem „Eigenkapital“-Portfolio des Finanzierungsfensters „Infrastruktur und Innovation“ (Infrastruktur- und Innovationsfenster) – Nationale Förderbanken sowie bestimmter bestehender Produkte des KMU-Fensters zur Unterstützung von Betriebsmittelkrediten an Unternehmen, die von COVID-19 betroffen sind, umzuwidmen.

  In diesem Zusammenhang wurden die EU-Garantie für die COSME-Kreditbürgschaftsfazilität (*COSME Loan Guarantee Facility*, COSME LGF) auf 1484 Mio. EUR und die EU-Garantie für die Förderung der InnovFin-KMU-Bürgschaftsfazilität (*InnovFin SMEG Enhancement*) auf 1400 Mio. EUR erhöht.

Artikel 18 Absatz 3 Buchstabe b der EFSI-Verordnung schreibt vor, dass die Kommission bis zum 30. Juni 2018 und danach alle drei Jahre einen ausführlichen Bericht über den Einsatz der EU-Garantie und das Funktionieren des Garantiefonds veröffentlicht.

Der EFSI-Mittelbindungszeitraum endete am 31. Dezember 2020. Die Unterzeichnung der bereits genehmigten EFSI-Geschäfte kann bis zum 31. Dezember 2022 erfolgen, während die operative Überwachung bis zur Rückzahlung aller durch die EU-Garantie unterstützten Finanzierungen und Investitionen fortgesetzt wird.

Der Stichtag für alle Zahlen in diesem Bericht ist der 31. Dezember 2020.

2. Die EU-Garantie

Die Union gewährt der EIB eine nicht an Auflagen gebundene, unwiderrufliche und auf erstes Anfordern zahlbare Garantie für Finanzierungen und Investitionen im Rahmen des EFSI. Weil sie die EIB in die Lage versetzt, höhere Risiken zu übernehmen, ermöglicht die EU-

Garantie ein höheres Volumen an Projekten mit einem höheren Risikoprofil, deren Finanzierung und Investitionen die EIB im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters fördert, und trägt in der Folge dazu bei, Marktversagen und suboptimale Investitionen zu beheben. Die EU-Garantie ermöglicht zudem ein höheres Kreditvolumen und die Einbeziehung einer größeren Zahl von Unternehmen im Rahmen des KMU-Fensters durch den Europäischen Investitionsfonds (EIF), was den Zugang zu Finanzmitteln[4] für KMU und kleine Midcap-Unternehmen erleichtert.

Ein Teil der gesamten EFSI-Geschäfte wird durch die EU-Garantie gedeckt, während ein Teil von der EIB auf eigenes Risiko durchgeführt wird. Die ursprüngliche Ausstattung der EU-Garantie umfasste 16 Mrd. EUR aus dem Unionshaushalt, ergänzt durch die Bereitstellung von 5 Mrd. EUR aus den Eigenmitteln der EIB. Diese Beträge wurden im Rahmen der EFSI-2.0-Verordnung auf 26 Mrd. EUR bzw. 7,5 Mrd. EUR erhöht.

Das Wesen der EU-Garantie verändert sich bis Ende 2022, d. h. der Deckungsbetrag der EU-Garantie kann nach der Tilgung bestehender Geschäfte für neue Geschäfte zur Verfügung gestellt werden, solange die EU-Garantie zu keinem Zeitpunkt 26 Mrd. EUR überschreitet und die aus dem Gesamthaushalt der Union im Rahmen der EU-Garantie geleisteten Nettozahlungen zusammengenommen 26 Mrd. EUR nicht überschreiten.

Mit der EU-Garantie werden Finanzierungen und Investitionen gedeckt, die von der EIB im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters und vom EIF im Rahmen des KMU-Fensters unterzeichnet wurden. Die ursprüngliche Verteilung zwischen den zwei Fenstern betrug maximal 13,5 Mrd. EUR für das Infrastruktur- und Innovationsfenster und maximal 2,5 Mrd. EUR für das KMU-Fenster. Da das KMU-Fenster viel Anklang fand, beschloss der EFSI-Lenkungsrat im Juli 2016, dieses durch die Umwidmung von 500 Mio. EUR aus dem Infrastruktur- und Innovationsfenster auf das KMU-Fenster zu stärken. Mit der EFSI-2.0-Verordnung wurde der Anteil des KMU-Fensters noch weiter erhöht, wobei eine Grenze von 6,5 Mrd. EUR festgelegt wurde, die vom Lenkungsrat auf bis zu höchstens 9 Mrd. EUR angehoben werden könnte[5] (Tabelle 1).

Im April 2020 genehmigte der EFSI-Lenkungsrat als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie die Übertragung von 250 Mio. EUR aus dem „Eigenkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters – Nationale Förderbanken auf das KMU-Fenster, um die Kapazität der Instrumente zu erhöhen, die auf von COVID-19 betroffene KMU ausgerichtet sind.

[4] Artikel 3 der EFSI-Verordnung.
[5] Artikel 11 Absatz 3 der EFSI-Verordnung.

Tabelle 1 – Verteilung der EU-Garantie und Entwicklung im Zeitverlauf

(in Mrd. EUR)	Jahr	Infrastruktur- und Innovationsfenster	KMU-Fenster	EU-Garantie insgesamt	Eigenmittel der EIB	EFSI insgesamt
EFSI 1.0	2015	13,5	2,5	**16,0**	5,0	**21,0**
EFSI 1.0 Anpassung	2016	13,0	3,0	**16,0**	5,0	**21,0**
EFSI 2.0	2018	19,5	6,5	**26,0**	7,5	**33,5**
EFSI 2.0 Anpassung	2020	19,25	6,75	**26,0**	7,5	**33,5**

Quelle: Dienststellen der Kommission

EFSI-Reaktion auf die COVID-19-Krise

Nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie Anfang 2020 war der EFSI Teil der koordinierten europäischen Reaktion, mit der die sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Krise abgemildert werden sollten. Auf der Grundlage der freigesetzten Mittel aus dem EFSI wurden Finanzintermediären über den EIF Garantien in Höhe von 2,2 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt, was Finanzierungen in Höhe von 8 Mrd. EUR für Unternehmen, einschließlich Kleinst- und Sozialunternehmen sowie KMU in der Kultur- und Kreativbranche, ermöglichte.

Damit die Endbegünstigten die Unterstützung in möglichst kurzer Zeit erhalten, beschloss der EFSI-Lenkungsrat im April 2020, das Genehmigungsverfahren für spezifische Geschäfte im Rahmen der COVID-19-Finanzausstattung des Infrastruktur- und Innovationsfensters zu vereinfachen.

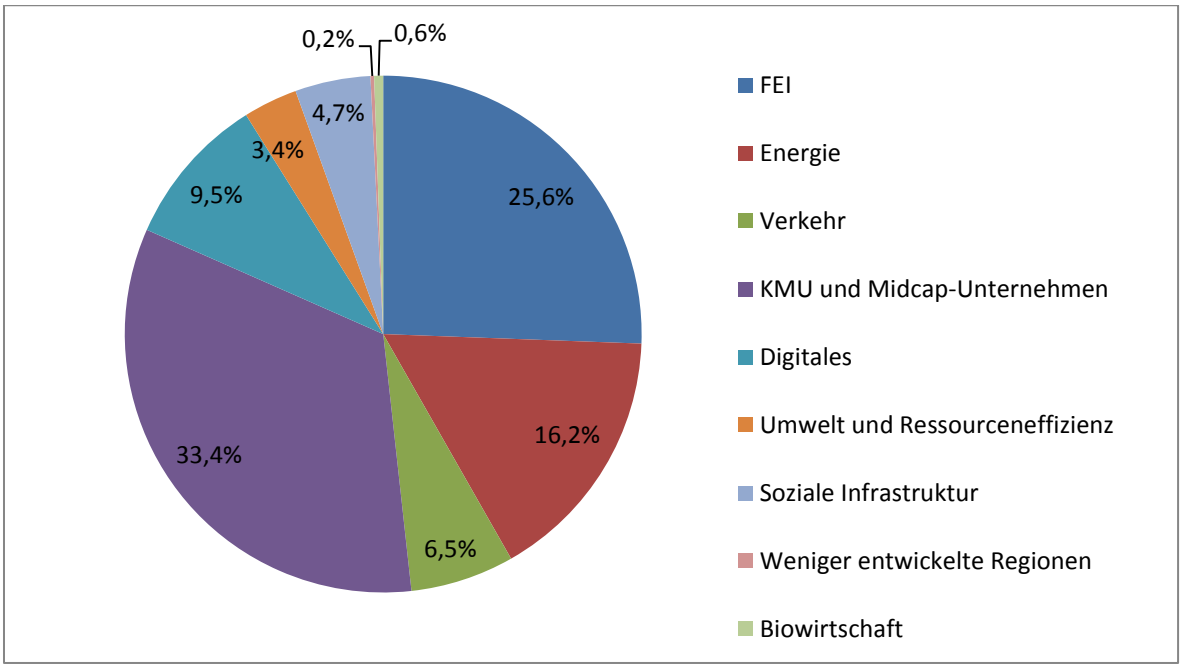
So genehmigte der EFSI-Lenkungsrat im Mai 2020 etwa die EFSI-Transaktion zur Unterstützung des deutschen Unternehmens BioNTech SE mit einer Fremdkapitalfinanzierung in Höhe von 100 Mio. EUR für die Entwicklung und Herstellung eines COVID-19-Impfstoffs. Dadurch konnte das Unternehmen seine Produktionskapazität ausbauen, um den Impfstoff als Reaktion auf die Pandemie schnellstmöglich weltweit ausliefern zu können.

3. Einsatz der EU-Garantie

In diesem Abschnitt geht es um den Einsatz der EU-Garantie im Rahmen der verschiedenen durch den EFSI geförderten Tätigkeiten. Mit der EU-Garantie werden verschiedene Produkte im Rahmen der beiden Finanzierungsfenster (Infrastruktur- und Innovationsfenster und KMU-Fenster) abgesichert.

Zum Ende des Jahres 2020 genehmigte die EIB-Gruppe (EIB und EIF) 1549 Geschäfte im Rahmen des EFSI mit einer Gesamtfinanzierung in Höhe von 103 Mrd. EUR. Zum Ende des Jahres 2020 waren von diesen Geschäften 1421 bereits unterzeichnet worden, mit einer Gesamtfinanzierung in Höhe von 82,7 Mrd. EUR. Es wird erwartet, dass durch die genehmigten Geschäfte Investitionen in Höhe von 545,3 Mrd. EUR (davon insgesamt 479,5 Mrd. EUR für bereits unterzeichnete Geschäfte) in allen EU-Mitgliedstaaten und in allen in der EFSI-Verordnung festgelegten Zielbereichen (siehe Abbildung 1) mobilisiert werden, wobei mehr als die Hälfte für Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) sowie für KMU und Midcap-Unternehmen bereitgestellt wird.

Abbildung 1: Mobilisierte EFSI-Investitionen für unterzeichnete Geschäfte (nach Sektor, Dezember 2020)



Quelle: Dienststellen der Kommission

Zum Jahresende 2020 belief sich das Risiko für den EU-Haushalt aufgrund möglicher künftiger Zahlungen im Rahmen der EU-Garantie für unterzeichnete (ausgezahlte und nicht ausgezahlte) Geschäfte auf 24,1 Mrd. EUR, während sich das Risiko aufgrund ausstehender ausgezahlter Geschäfte mit EU-Garantie insgesamt auf nahezu 18,9 Mrd. EUR belief.

Zum 31. Dezember 2020 war die EU-Garantie im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters mit einer Gesamtfinanzierung in Höhe von 80,4 Mio. EUR in Anspruch genommen worden. Darüber hinaus waren 5,0 Mio. EUR für Finanzierungskosten der EIB, 77,4 Mio. EUR für Wertberichtigungen von Geschäften vom Typ „Eigenkapital“ und 3,9 Mio. EUR für Einziehungskosten und erstattungsfähige Verwaltungsgebühren der EIB in Anspruch genommen worden.

Ende 2020 war die EU-Garantie im Rahmen des KMU-Fensters mit einem Betrag von insgesamt 45,6 Mio. EUR in Anspruch genommen worden, der für den Erwerb von Nicht-Euro-Währungen für Absicherungszwecke verwendet wurde.

3.1. Infrastruktur- und Innovationsfenster

Im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters gründet sich die Zuweisung von EIB-Geschäften zu den Portfolios „Fremdkapital“ oder „Eigenkapital“ auf das Darlehenseinstufungssystem der EIB und die Standardrisikobewertung der EIB. Im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters wird der Höchstbetrag der EU-Garantie in Höhe von 19,25 Mrd. EUR wie folgt aufgeschlüsselt:

- bis zu 15,24 Mrd. EUR für Geschäfte vom Typ „Fremdkapital“;
- bis zu 4,01 Mrd. EUR für Geschäfte vom Typ „Eigenkapital“.

Zum 31. Dezember 2020 hatte die EIB im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters 629 Geschäfte über ein Finanzierungsgesamtvolumen von 57,2 Mrd. EUR unterzeichnet, von denen erwartet wird, dass sie Investitionen in Höhe von 278,2 Mrd. EUR in allen Mitgliedstaaten mobilisieren werden.

3.1.1 „Fremdkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters

Das „Fremdkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters umfasst alle unterzeichneten und nicht annullierten Geschäfte vom Typ „Fremdkapital“. Für alle Geschäfte führt die EIB ihre Standardrisikobewertung unter Einbeziehung der Berechnung der Wahrscheinlichkeitsrate für Ausfall und Einziehung durch, ohne Berücksichtigung der EU-Garantie (damit das Gesamtrisiko eines Geschäfts deutlich wird[6]). Durch die EU-Garantie geförderte Geschäfte weisen in der Regel ein höheres Risikoprofil als übliche EIB-Geschäfte auf und fallen damit unter den Begriff *„Sondertätigkeiten“*[7]. Weniger riskante Transaktionen können in das Portfolio des EFSI dann aufgenommen werden, wenn ein höherer Mehrwert klar dargelegt wird und ihre Aufnahme mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit im Einklang steht.

Im Rahmen des „Fremdkapital“-Portfolios des Infrastruktur- und Innovationsfensters wird aus dem Unionshaushalt eine 100%ige Erstausfallgarantie für das von der EIB im Rahmen des EFSI umgesetzte „Fremdkapital“-Portfolio bereitgestellt. Die Erstausfallgarantie wird schätzungsweise zwischen 25 % für das „Fremdkapital“-Standardportfolio und 33 % für das „Fremdkapital“-Hybridportfolio[8] des Infrastruktur- und Innovationsfensters des gesamten

[6] Anhang II der EFSI Verordnung, Nummer 6.
[7] EIB-Satzung, Artikel 16.
[8] Es wurde eine Hybridabteilung innerhalb des „Fremdkapital“-Portfolios des Infrastruktur- und Innovationsfensters geschaffen, um spezifische Geschäfte wie etwa Geschäfte mit Risikoteilung, die die EIB

Portfolios der Geschäfte, die von der EIB zum Ende des Investitionszeitraums finanziert werden, betragen, wohingegen das Restrisiko vollständig von der EIB getragen wird.

Die EU-Garantie kann bei Ausfällen von EIB-Schuldnern oder, im Falle einer Umstrukturierung, zur Deckung der Umstrukturierungsverluste in Bezug auf Geschäfte vom Typ „Fremdkapital“ in Anspruch genommen werden.

„Fremdkapital“-Geschäfte der EIB generieren Einnahmen im Einklang mit der Preisbildungsmethode der EIB. Risikobezogene Einnahmen werden zwischen der Union und der EIB auf der Grundlage der in der EFSI-Vereinbarung festgelegten Grundsätze der Risiko- und Einnahmenteilung aufgeteilt, wonach die EU-Garantie die gesamte Erstausfallgarantie trägt, während die EIB für das vollständige Restrisiko aufkommt.

Zum 31. Dezember 2020 waren 460 Geschäfte vom Typ „Fremdkapital“, davon 403 „Fremdkapital“-Standardgeschäfte und 57 „Fremdkapital“-Hybridgeschäfte, mit einer Gesamtfinanzierung in Höhe von 50,3 Mrd. EUR im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters unterzeichnet worden.

3.1.2 „Eigenkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters

Das „Eigenkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters umfasst alle unterzeichneten und nicht annullierten Geschäfte vom Typ „Eigenkapital“. Im Rahmen dieses Portfolios kann die EU-Garantie eingesetzt werden, um direkte Investitionen in einzelne Unternehmen oder Vorhaben zu fördern (Direktinvestitionen vom Typ „Eigenkapital“) oder Fonds oder entsprechende Portfoliorisiken (Portfolio vom Typ „Eigenkapital“) zu finanzieren.

Die EIB führt ihre Standardbewertung durch und stellt fest, ob ein Geschäft Risiken vom Typ „Eigenkapital“ mit sich bringt oder nicht, unabhängig von seiner Rechtsform oder Benennung.

Im Rahmen des „Eigenkapital“-Standardportfolios des Infrastruktur- und Innovationsfensters investiert die EIB auf einer gleichrangigen Grundlage mit der EU-Garantie. Mit der EU-Garantie werden bei jedem Geschäft vom Typ „Eigenkapital“ im Rahmen des „Eigenkapital“-Standardportfolios des Infrastruktur- und Innovationsfensters 50 % abgesichert, während die EIB für die verbliebenen 50 % aufkommt.

Die EU-Garantie kann in Anspruch genommen werden, um negative Wertberichtigungen, realisierte Verluste bei Veräußerung und die EIB-Finanzierungskosten abzudecken, für den Teil der von der EU garantierten „Eigenkapital“-Investitionen.

---

vollständig an Finanzintermediäre delegiert, forderungsbesicherte Wertpapiere etc. zu ermöglichen. Zum 31. Dezember 2020 betrug der Anteil der diesem Portfolio zugeordneten EU-Garantie 2 Mrd. EUR.

Die Einnahmen, die der EU-Garantie zugewiesen werden und in Bezug auf das „Eigenkapital“-Standardportfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters erzielt werden, werden der EU-Garantie als Entgelt zugeführt.

Mit der dritten Änderungs- und Anpassungsvereinbarung zur EFSI-Vereinbarung vom 9. März 2018 wurde zusätzlich zum „Eigenkapital“-Standardportfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters ein „Eigenkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters – Nationale Förderbanken geschaffen. Auf Portfolio-Ebene trägt die EU-Garantie 95 % der Erstausfallgarantie, während die EIB für die verbliebenen 5 % sowie das vollständige Restrisiko aufkommt.

Zum 31. Dezember 2020 waren 169 Geschäfte vom Typ „Eigenkapital“, davon 163 „Eigenkapital“-Standardgeschäfte und 6 „Eigenkapital“-Geschäfte – Nationale Förderbanken mit einer Gesamtfinanzierung in Höhe von 6,9 Mrd. EUR im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters unterzeichnet worden.

3.2. KMU-Fenster

Mit dem KMU-Fenster wird der Zugang zu Krediten und Eigenkapitalfinanzierung für KMU und zu einem gewissen Grad auch für kleine Midcap-Unternehmen erleichtert. Das KMU-Fenster wird vom EIF umgesetzt.

Die dem KMU-Fenster gemäß der EFSI-Verordnung zugeordnete EU-Garantie ist sowohl in Bezug auf „Fremdkapital“- als auch auf „Eigenkapital“-Geschäfte auf 6,75 Mrd. EUR begrenzt.

Zum 31. Dezember 2020 hatte der EIF mit Finanzintermediären Geschäfte im Rahmen des KMU-Fensters unterzeichnet, mit einer EIF-Gesamtfinanzierung von 25,5 Mrd. EUR. Es wird erwartet, dass diese Geschäfte Investitionen von 211 Mrd. EUR in allen Mitgliedstaaten mobilisieren werden. Ferner hatten insgesamt 1 427 600 Unternehmen EFSI-Finanzierungen im Rahmen des KMU-Fensters erhalten.

3.2.1 „Fremdkapital“-Portfolio des KMU-Fensters

Im Bereich der Unterstützung von Kreditfinanzierung werden durch einen Teil des KMU-Fensters, der von der EU-Garantie profitiert, bereits bestehende EU-Finanzinstrumente für KMU gefördert. Diese Förderung im Rahmen des EFSI ermöglichte eine raschere Inanspruchnahme der Garantie und führte dazu, dass diese Finanzinstrumente einen größeren Kreditumfang und eine höhere Anzahl an Unternehmen unterstützen können. Insbesondere wird Unterstützung bereitgestellt für die folgenden Fazilitäten:

- die COSME LGF, die den Zugang zu Finanzmitteln für riskantere KMU erleichtert;
- die InnovFin-KMU-Bürgschaftsfazilität, deren Fokus auf innovativen und forschungsintensive Unternehmen liegt;

- die EaSI-Bürgschaftsfazilität, mit der Mikrofinanzierung und soziale Unternehmen gefördert werden;
- die Bürgschaftsfazilität für die Kultur- und Kreativbranche, mit der gezielt KMU in der Kultur- und Kreativbranche unterstützt werden;
- das S&E-Produkt, das als Pilotprojekt im Rahmen des EFSI entwickelt wurde und über das Finanzmittel für einzelne Studierende und Lernende, für Unternehmen, die in die Umschulung ihrer Beschäftigten investieren, und für Organisationen, die Aus- und Weiterbildung anbieten bzw. in diese investieren, bereitgestellt werden;
- das EFSI-Kombinationsprodukt, das auf spezifische politische Ziele in den Mitgliedstaaten ausgerichtet ist, insbesondere die Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln im Agrarsektor. Bei diesem Produkt werden Mittel aus den EU-Strukturfonds oder aus nationalen Fonds mit Mitteln aus dem EFSI kombiniert.

Zum 31. Dezember 2020 waren 437 Geschäfte vom Typ „Fremdkapital“ mit einer Gesamtfinanzierung in Höhe von 15,1 Mrd. EUR im Rahmen des KMU-Fensters unterzeichnet worden.

3.2.2 „Eigenkapital“-Portfolio des Infrastruktur- und Innovationsfensters

Im Bereich der Eigenkapitalfinanzierung werden durch den Teil des KMU-Fensters, der von der EU-Garantie im Rahmen des EFSI profitiert, drei Fazilitäten unterstützt:

- das Eigenkapital-Produkt im Rahmen des KMU-Fensters, das der EIF verwendet, um in Beteiligungsfonds, Dachfonds oder Koinvestitionsinstrumente, über die Mittel für die Eigenkapitalfinanzierung von jungen Unternehmen (z. B. Start-ups) und für Unternehmen in der Wachstums- und Expansionsphase (Scale-ups) bereitgestellt werden, zu investieren;
- ESCALAR, deren Ziel es ist, dass auf Scale-ups ausgerichtete Mittel eine größere kritische Masse erreichen;
- das EFSI-Privatkreditprogramm zur Unterstützung diversifizierter Investmentfonds, wodurch das Volumen und die Vielfalt alternativer Fremdkapitalfinanzierungen für KMU und kleine Midcap-Unternehmen in Europa erhöht werden.

Zusätzlich profitiert das KMU-Fenster ebenfalls von einem direkten EIB-Beitrag in Höhe von 4 Mrd. EUR, der dazu verwendet wird, das EIB-Risikokapitalmandat auf den EIF auszuweiten, um Eigenkapitalfinanzierungen für KMU und Midcap-Unternehmen zu fördern.

Zum 31. Dezember 2020 waren 355 Geschäfte vom Typ „Eigenkapital“ mit einer Gesamtfinanzierung in Höhe von 10,5 Mrd. EUR im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters unterzeichnet worden.

4. Funktionieren des EU-Garantiefonds im Rahmen des EFSI

Der Garantiefonds im Rahmen des EFSI (Garantiefonds) wurde gemäß Artikel 12 der EFSI-Verordnung eingerichtet und wird hauptsächlich durch Zahlungen aus dem Gesamthaushalt der Union sowie Einnahmen aus Geschäften im Rahmen der EU-Garantie finanziert. Der Garantiefonds dient als ein Liquiditätspuffer, aus dem die EIB bei einer Inanspruchnahme der EU-Garantie Zahlungen erhält. Der Garantiefonds muss auf einem bestimmten Prozentsatz (Zielquote) der Gesamtgarantieverpflichtungen im Rahmen der EU-Garantie, derzeit 35 %, gehalten werden. Damit soll der Liquiditätspuffer eine angemessene Sicherheitsmarge bieten und verhindern, dass der Gesamthaushalt der Union plötzlichen Inanspruchnahmen der Garantie ausgesetzt wird, was zu Ausgabenkürzungen oder Änderungen des Haushalts führen könnte.

Im Einklang mit der EFSI-Vereinbarung werden die Garantieleistungen aus dem Garantiefonds gezahlt, wenn ihr Betrag höher ist als die Mittel, die der EIB auf dem EFSI-Konto zur Verfügung stehen. Das von der EIB verwaltete EFSI-Konto wurde für die Einnahmen der Union aus den Geschäften im Rahmen der EU-Garantie und eingezogenen Beträgen eingerichtet. Ferner werden daraus Zahlungen im Falle einer Inanspruchnahme der EU-Garantie für die erstattungsfähigen Verwaltungskosten der EIB sowie Einziehungskosten geleistet.

Mit der Haushaltsordnung[9] wurde der gemeinsame Dotierungsfonds (*Common Provisioning Fund*, CPF) eingerichtet, um die Mittel für die Deckung der finanziellen Verbindlichkeiten aus Haushaltsgarantien und Finanzhilfeprogrammen im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 sowie für Altverbindlichkeiten bereitzustellen. Daher bildet der Garantiefonds im Rahmen des EFSI ab Januar 2021 eine gesonderte Abteilung innerhalb des gemeinsamen Dotierungsfonds.

4.1. Der Ausstattungsmechanismus des Garantiefonds

Der Garantiefonds wird ausgestattet durch:

- Beiträge aus dem Gesamthaushalt der Union; der für die Mittelausstattung des Garantiefonds zugeordnete Haushalt beläuft sich auf 8425 Mio. EUR;
- Einnahmen und alle anderen Zahlungen, die die Union gemäß der EFSI-Vereinbarung erhält, sowie Einnahmen und Rückzahlungen aus Finanzinstrumenten im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“[10] und des Europäischen Fonds 2020 für Energie, Klimaschutz und Infrastruktur (Fonds Marguerite)[11];
- Einnahmen (Zinserträge) aus in Finanzmärkte investierten Garantiefondsmitteln;
- Beträge, die aus Projekten eingezogen werden, für die die EU-Garantie in Anspruch genommen wurde.

[9] Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).
[10] Verordnung (EU) Nr. 1316/2013.
[11] Verordnung (EG) Nr. 680/2007.

Die Gesamtmittelausstattung des Garantiefonds als Teil des CPF als Abteilung seit Januar 2021 wird schrittweise bis 2022 aufgebaut.

4.2. Jährliche und kumulierte Finanzströme

Die Mittelbindungen und Zahlungen für die Ausstattung des Garantiefonds sind in Tabelle 2 dargelegt.

Tabelle 2 – Ausstattung des Garantiefonds

(in Mio. EUR)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verpflichtungen	1 350,0	2 110,2	2 680,3	2 069,3	357,3	301,0
Zahlungen	0	1 018,0	2 489,6	2 013,9	1 166,2	1 248,9

Der EFSI-Mittelbindungszeitraum für Beiträge aus dem EU-Haushalt endete am 31. Dezember 2020. Mittelbindungen aus zweckgebundenen Einnahmen, sofern verfügbar, könnten bis 2022 vorgenommen werden. Zum 31. Dezember 2020 war ein kumulierter Betrag von rund 8868 Mio. EUR für die Ausstattung des Garantiefonds gebunden, davon 8425 Mio. EUR aus dem Gesamthaushalt der EU und 443 Mio. EUR aus zweckgebundenen Einnahmen.

Zahlungen aus dem EU-Haushalt in den Garantiefonds sind bis 2022 vorgesehen. Zahlungen aus zweckgebundenen Einnahmen könnten jedoch bis 2023 geleistet werden. Tatsächlich wurde ein Gesamtbetrag von rund 7937 Mio. EUR in den Garantiefonds eingezahlt, wovon 7513 Mio. EUR aus dem Gesamthaushalt der EU stammten, während 424 Mio. EUR als zweckgebundene Einnahmen eingezogen wurden.

Zum 31. Dezember 2020 generierten von der EIB verwaltete EFSI-Geschäfte im Rahmen des Infrastruktur- und Innovationsfensters Netto-Einnahmen in Höhe von zusammengenommen 674 Mio. EUR für die EU, wovon 243 Mio. EUR auf das Jahr 2020 entfallen.[12]

Für EFSI-Geschäfte im Rahmen des KMU-Fensters entstanden der EU Nettokosten in Höhe von zusammengenommen 452 Mio. EUR, wovon 295 Mio. EUR auf das Jahr 2020 entfallen.[13]

4.3. Zusammensetzung und Hauptrisikomerkmale des Portfolios

Die Anlage der Mittel aus dem Investitionsportfolio des Garantiefonds erfolgt nach Maßgabe der Grundsätze, die im Beschluss der Kommission C(2016) 165 vom 21. Januar 2016 zur

[12] Zahlen gemäß dem geprüften Finanzbericht (Anhang III der EFSI-Vereinbarung).
[13] Ebd.

Genehmigung der Leitlinien für die Verwaltung der Vermögenswerte des Garantiefonds für den EFSI aufgeführt sind.

Nach diesen Leitlinien müssen die verwalteten Vermögenswerte mit Blick auf eine mögliche Inanspruchnahme der Garantie ausreichend liquide, jedoch gleichzeitig darauf ausgerichtet sein, unter Wahrung eines hohen Maßes an Sicherheit und Stabilität die Rendite und das Risikoniveau zu optimieren.

Die Anlage- und Risikomanagementstrategien wurden mit Blick auf die Investitionsziele und die zu erwartenden Marktbedingungen beschlossen. Bei den Investitionen wird das Ziel einer stärkeren Diversifizierung in verschiedenen festverzinslichen Vermögensklassen verfolgt.

Zum Dezember 2020 bestand das Investitionsportfolio überwiegend aus Staatsanleihen und Anleihen subnationaler und supranationaler Organisationen und Behörden (46,8 % des Marktwerts), Unternehmensanleihen (20,3 % des Marktwerts) und gedeckten Schuldverschreibungen (17,1 % des Marktwerts). Etwa 5,2 % des Portfolios wurden in auf USD lautende liquide Anlagen mit hohem Rating (AA/AAA) investiert. Das Wechselkursrisiko dieser Anlagen wurde abgesichert.

Ende 2020 betrug die Portfoliolaufzeit 3,19 Jahre. Das Durchschnittsrating liegt bei BBB+.

Der Großteil des Portfolios ist in liquiden Wertpapieren angelegt, und ein angemessener Teil (25 % des Portfolio-Gesamtwerts) wird in weniger als 12 Monaten fällig.

Das Profil des Portfolios im Hinblick auf Duration, Kreditrisiko und Liquidität ist auf die prognostizierten Cashflows aus den mit der EU-Garantie abgesicherten EFSI-Geschäften (z. B. projizierte Inanspruchnahmen, Einnahmen) abgestimmt.

Zum Dezember 2020 lag der Anteil der ESG[14]-Instrumente am Portfolio bei 9,5 %.

4.4. Wertentwicklung

Die Wertentwicklung wird zeitanteilig gewichtet berechnet, damit sich der Umfang des Portfolios, der während des Zeitraums erheblich wuchs, nicht auswirkt.

Seit seiner Auflegung im April 2016 erzielte der Garantiefonds eine absolute Wertentwicklung von 2,4 % zum Dezember 2020. Diese Rendite wurde vor dem Hintergrund hoher negativer Zinssätze, speziell für vom Markt als „kreditrisikofrei“ angesehene und liquide Expositionen in Europa, erzielt. Zur Veranschaulichung: Die dreijährige Rendite deutscher Anleihen lag Ende 2020 bei -0,77 %.

[14] Umwelt, Soziales und Governance (*Environmental, Social and Governance*).

4.5. Bewertung der Angemessenheit der Zielquote und des Umfangs des Garantiefonds

Die Zielquote des Garantiefonds wurde ursprünglich auf 50 % der gesamten EU-Garantieverpflichtungen festgesetzt. Dieses Ziel wurde errechnet, bevor der EFSI seine Arbeit aufnahm.

Im Jahr 2016 ergab die interne Bewertung des EFSI[15] durch die Kommission, dass die Ausstattung des Garantiefonds angepasst werden könnte. Die Risikobewertung der verschiedenen durch die EU-Garantie unterstützten Produkte zeigte, dass der EU-Haushalt im Großen und Ganzen bei möglichen Inanspruchnahmen im Rahmen der EU-Garantie mit einer korrigierten Zielquote für die Ausstattung des Garantiefonds von 35 % unter Berücksichtigung von Einziehungen, Einnahmen und Rückflüssen aus EIB-Finanzierungen angemessen geschützt ist.

Das Europäische Parlament und der Rat nahmen den Vorschlag der Kommission an und die Zielquote wurde mit dem Inkrafttreten der EFSI-2.0-Verordnung auf 35 % der gesamten EU-Garantieverpflichtungen festgesetzt.

Die im Februar 2021 durchgeführte Risikobewertung der verschiedenen Produkte, denen die EU-Garantie zugutekommt, zeigt, dass der Gesamthaushalt der Union mit einer Zielquote von 35 % unter Berücksichtigung von Einziehungen, Einnahmen und Rückflüssen aus EIB-Finanzierungen für den Fall einer möglichen Inanspruchnahme der EU-Garantie angemessen geschützt ist.

5. Schlussfolgerungen

Die jüngste unabhängige Bewertung der Anwendung der EFSI-Verordnung, die den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms „InvestEU“ untermauert,[16] zeigt eine generelle Relevanz und Effektivität des EU-Garantiefonds. Insbesondere wurde der Umfang der EU-Garantie und der Beiträge durch die EIB angemessen angesetzt, da er der EIB-Gruppe ermöglichte, ein den Erwartungen entsprechendes Investitionsniveau zu mobilisieren. Die Anpassung der Zielquote für den Garantiefonds im Rahmen der EFSI-2.0-Verordnung führte zu einer effizienteren Verwendung des EU-Haushalts. Die Auswirkung auf andere Teile des EU-Haushalts war zudem begrenzt, was zu einer größeren Effizienz der Unterstützung aus dem EU-Haushalt führte. Überdies schien der Ansatz zur Modellierung der EFSI-Zielquote angemessen zu sein und im Einklang mit der Marktpraxis zu stehen.

Bis Ende 2020 wurden durch den EFSI kumulierte Investitionen in Höhe von 545,3 Mrd. EUR in allen Mitgliedstaaten angestoßen, womit das Ziel von 500 Mrd. EUR

[15] SWD(2016) 297.
[16] SWD(2018) 314 final.

übertroffen wurde, während gleichzeitig die Auswirkungen von COVID-19 auf die europäische Wirtschaft abgemildert wurden.

Die Kommission wird 2021 eine Ex-post-Bewertung des EFSI einleiten, die dem Europäischen Parlament und dem Rat bis Ende 2022 übermittelt werden soll.