



Brüssel, den 12.3.2020
COM(2020) 96 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Bewertung der Anwendung 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**

1. EINFÜHRUNG

Im vorliegenden Bericht wird die Bewertung zusammengefasst, in der die Kommission die Umsetzung der EU-Haushaltsgarantie für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank (EIB) aus EIB-Finanzierungen zur Unterstützung von Investitionsvorhaben außerhalb der Union für den Zeitraum 2014-18 beurteilt hat. Die vollständige Fassung der Bewertung wurde im September 2019 in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlicht.¹

Die Haushaltsgarantie der EU, wie sie in aufeinanderfolgenden Beschlüssen des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt ist, wird gewöhnlich als Außenmandat der EIB bezeichnet.² Die Bewertung der Kommission hat Ex-post-Charakter und deckt den Zeitraum von Mitte 2014 bis Ende 2018 ab, das letzte Jahr, für das vollständige Daten vorliegen. Wie vom Europäischen Parlament und dem Rat gefordert, soll die Bewertung in einen möglichen neuen Beschluss zur Deckung der Finanzierungen der EIB durch die EU-Garantie nach 2020 einfließen.³

Insbesondere sollen von der Bewertung Impulse für die Konzeption künftiger EU-Haushaltsgarantien im Zusammenhang mit dem von der Kommission im Juni 2018 vorgeschlagenen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit („NDICI“) ausgehen. Die Trilogie zum betreffenden Legislativvorschlag haben vor Kurzem begonnen.⁴ Die Bewertung ist außerdem einer der Beiträge der Kommission zur Arbeit der hochrangigen Gruppe von Weisen hinsichtlich der europäischen Finanzarchitektur zur Förderung der Entwicklung.⁵

Ab 2021 soll das Außenmandat durch ein umfassenderes Instrument, den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung Plus („EFSD+“), ersetzt werden, mit dem der EIB sowie anderen internationalen Finanzinstitutionen („IFI“) oder Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen im Rahmen einer „offenen Finanzarchitektur“ EU-Haushaltsgarantien zur Verfügung gestellt werden.⁶

In der Bewertung wurden Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert der EU-Haushaltsgarantie, die dem derzeitigen Außenmandat zugrunde liegt, mit den ursprünglichen Erwartungen abgeglichen, die das Europäische Parlament und der Rat im Beschluss über das EIB-Außenmandat formuliert hatten.

¹ SWD(2019) 333 final.

² Rechtsgrundlage ist der Beschluss Nr. 466/2014/EU („Beschluss über das Außenmandat“), anlässlich der Halbzeitüberprüfung geändert durch Beschluss (EU) 2018/412. Die Garantie wird auf der Grundlage einer Garantievereinbarung zwischen der Kommission und der EIB bereitgestellt, die in ihrer aktuellen Fassung am 3. Oktober 2018 geschlossen wurde.

³ Artikel 20 des Beschlusses über das Außenmandat.

⁴ COM(2018) 460 final.

⁵ The future of the European financial architecture for development: An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development, Oktober 2019, https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf.

⁶ Siehe auch Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer effizienteren Finanzarchitektur für Investitionen außerhalb der Europäischen Union“, COM(2018) 644 final.

Die Mandate der Europäischen Investitionsbank für die Darlehenstätigkeit in Drittländern sind seit 1977 Bestandteil des auswärtigen Handelns der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und später der Europäischen Union. Der Grundgedanke ist, dass mit der EU-Haushaltsgarantie die Risikoübernahmekapazität der EIB erhöht werden soll, indem das Risiko für die EIB deutlich verringert und auf einen Umfang begrenzt wird, der den von den Leitungsgremien der EIB festgelegten Vorgaben entspricht. Mit anderen Worten: Die EU-Garantie hilft der EIB dabei, auf der Grundlage ihres bestehenden Kapital- und Rücklagenniveaus Investitionsvorhaben in einem risikoreicheren Umfeld außerhalb der EU durchzuführen und ermöglicht ihr gleichzeitig, ihr AAA-Rating aufrechtzuerhalten.

Traditionell fällt der Zeitraum, in dem der EIB die EU-Garantie zur Verfügung gestellt wird, mit dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU zusammen. Der Umstand, dass das Außenmandat sich über einen Zeitraum von sieben Jahren erstreckt, war der EIB eine wertvolle Hilfe beim Aufbau der personellen und materiellen Kapazitäten, die für Investitionsvorhaben außerhalb der EU, deren Vorbereitung in der Regel mehr als ein Jahr in Anspruch nimmt, vonnöten sind. Im Gegenzug für die Planungssicherheit, die die EU-Garantie bietet, und für deren risikomindernde Wirkung wird erwartet, dass die im Rahmen des Außenmandats durchgeführten Finanzierungen den vom Europäischen Parlament und vom Rat festgelegten Zielen dienen und die einschlägigen festgelegten Bedingungen erfüllen.

Je nach Art der Finanzierung gestaltet sich der Anwendungsbereich der dem Außenmandat zugrunde liegenden EU-Garantie unterschiedlich: Für EIB-Finanzierungen mit Partnern aus dem öffentlichen Sektor (in der Regel für Infrastrukturentwicklung) wird eine Gesamtgarantie bereitgestellt, die sowohl operative als auch politische Risiken abdeckt. Ebenfalls unter die Gesamtgarantie fallen EIB-Darlehen an Banken oder Unternehmen, denen eine staatliche Garantie sowie Finanzierungen im Rahmen der nach der Halbzeitüberprüfung des Außenmandats im Jahr 2018 geschaffenen EIB-Resilienzinitiative für den Privatsektor gewährt wurden. Die Gesamtgarantie ermöglicht der EIB, auf die Risikoprämie zu verzichten, die sie andernfalls in ihrem Zinssatz berücksichtigen müsste.⁷ Infolgedessen konnten Partnerländer bzw. Institutionen/Unternehmen in den Partnerländern zu deutlich niedrigeren Kosten Darlehen bei der EIB aufnehmen.

Bei EIB-Maßnahmen im Privatsektor, für die keine staatliche Garantie bereitgestellt wird, wird hingegen lediglich eine EU-Garantie für politische Risiken gewährt, die bestimmte, in der Garantievereinbarung mit der EIB näher definierte Situationen abdeckt: Nichtzahlung wegen Devisentransferstopps, Enteignung, Krieg oder Unruhen oder Vertragsbruch und anschließende Rechtsverweigerung. Eine solche von der EU gewährte Garantie für politische Risiken bewirkt keine Senkung des Zinssatzes der EIB. Dennoch bleibt die Preisgestaltung

⁷ Abweichend von den vorstehenden Regelungen profitieren auch privatwirtschaftliche Projekte, die unter die nach der Halbzeitüberprüfung des Außenmandats im Jahr 2018 geschaffene EIB-Resilienzinitiative für den Privatsektor fallen, von der Gesamtgarantie der EIB. In diesem Fall wird jedoch nicht auf die Risikoprämie verzichtet; sie wird stattdessen unter Berücksichtigung des von der EU eingegangenen Risikos von der EIB auf die EU übertragen.

von EIB-Darlehen für die Kunden attraktiv, da die EIB zu geringen Kosten Mittel an den Finanzmärkten aufnehmen kann.

Die EU-Garantie deckt – auf Portfolioebene – die ersten 65 % des ausstehenden Risikos der EIB bei Finanzierungen im Rahmen des Außenmandats ab. Damit ist die EU verpflichtet, jedem Abruf einer Garantie bis zu einer Obergrenze von 65 % des garantierten Portfolios in vollem Umfang nachzukommen, wenn ein Kreditnehmer bei einem EIB-Darlehen ausfällt und die EIB die EU-Garantie in Anspruch nimmt, um die ausgefallene Rückzahlung auszugleichen. Die EIB zahlt der EU keine Gebühren für die Bereitstellung der Haushaltsgarantie, und die EIB erhält keine direkte Vergütung von der EU für die Ausführung des Mandats. Die Verwaltungskosten, die der EIB im Rahmen des Außenmandats entstehen, sind im Einklang mit ihrer üblichen Preisbildungsmethode für Darlehen durch den im Zinssatz der EIB enthaltenen Aufschlag gedeckt.

Das Außenmandat ist eines der Instrumente, die die EU zur Umsetzung ihrer außenpolitischen Prioritäten einsetzt. Im Beschluss über das Außenmandat wird auf die „allgemeinen Interessen der EU“ und auf die Grundsätze verwiesen, die dem auswärtigen Handeln der Union im Sinne des Vertrags zugrunde liegen. Ferner heißt es darin: „In Entwicklungsländern [...] tragen die EIB-Finanzierungen [...] zu den Zielen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Union bei, insbesondere zur Senkung der Armut durch integratives Wachstum und eine wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung.“ Im geltenden Beschluss über das Außenmandat werden mehrere Ziele festgelegt, die durch die EU-Haushaltsgarantie unterstützt werden sollen, nämlich die Entwicklung des lokalen Privatsektors und der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, die mit der Förderung der Ziele Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an den Klimawandel, regionale Integration oder langfristige wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit einhergehen können.

2. WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

Eine deutliche Einschränkung hinsichtlich der Bewertung der Kommission ergibt sich aus dem Umstand, dass die Durchführung von Investitionsvorhaben im Rahmen des Außenmandats mehrere Jahre in Anspruch nimmt, insbesondere bei Infrastrukturprojekten. Über die tatsächlichen Ergebnisse und Auswirkungen der finanzierten Maßnahmen liegen somit zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle Informationen vor. Der EIB-Rahmen für die Ergebnismessung stützt sich infolgedessen bislang stark auf Vorabschätzungen, da die Daten zu den erzielten Ergebnissen erst mit großer Verzögerung eingehen. Daher hat die Kommission hauptsächlich die derzeit verfügbaren Daten über die unterzeichneten und ausgezahlten Finanzierungsbeträge, die Ergebnisse einer Mitte 2018 abgeschlossenen

externen Studie⁸ sowie die Bemerkungen verschiedener Interessenträger für ihre Bewertung herangezogen.

Im Einklang mit dem Beschluss über das Außenmandat kommen derzeit 64 Länder außerhalb der EU für EIB-Finanzierungen im Rahmen der EU-Haushaltsgarantie in Betracht. Die EIB hat Rahmenvereinbarungen mit 57 dieser Länder geschlossen und ist somit derzeit in der Lage, Finanzierungen in diesen Ländern durchzuführen. Im Bewertungszeitraum hat die EIB in 38 Ländern Finanzierungsvorhaben im Rahmen des Außenmandats und in sechs weiteren Ländern Finanzierungsvorhaben im Rahmen ihrer Eigenrisiko-Fazilitäten⁹ unterzeichnet. Das Außenmandat ermöglicht der EIB, Finanzierungen in Ländern mit höherem Risiko durchzuführen, die auf der Grundlage ihrer Eigenrisiko-Fazilitäten nicht gestemmt werden könnten.¹⁰

Die Gesamtobergrenze der EU-Haushaltsgarantie für EIB-Finanzierungen in Drittländern im Zeitraum 2014-20 liegt bei 32,3 Mrd. EUR. Ende 2018 beliefen sich die kumulierten Nettounterzeichnungen für EIB-Finanzierungen im Rahmen des Außenmandats 2014-20 auf 17,6 Mrd. EUR; dieser Betrag entspricht rund 54 % der anlässlich der Halbzeitüberprüfung angepassten Gesamtobergrenze der Garantie. Im Vergleich dazu lag der entsprechende Wert Ende 2011, d. h. zu einem ähnlichen Zeitpunkt im Rahmen des vorherigen Außenmandats, bei 66 % (Näherungswert aufgrund der Änderungen des Marktumfelds und der geopolitischen und regulatorischen Rahmenbedingungen). Im Zeitraum 2014-18 wurden im Rahmen des Außenmandats 189 Maßnahmen mit einem durchschnittlichen Umfang von rund 90 Mio. EUR finanziert.

Die relativ begrenzte Ausschöpfung der Garantieobergrenzen für das Außenmandat 2014-20 durch die EIB ist zum Teil auf die Entwicklungen in der Türkei seit 2016 und den Krieg in der Ostukraine seit 2014 zurückzuführen.¹¹ Darüber hinaus liegen die Garantiehöchstbeträge, die auf der Grundlage des geltenden Beschlusses über das Außenmandat der EU-Nachbarschaft (östlich und südlich) zugewiesen wurden, um insgesamt 6 Mrd. EUR über den Höchstbeträgen des vorherigen Mandats, während die Aufnahmekapazität durch den Krieg in Syrien und die politische Volatilität in mehreren anderen Ländern zurückgegangen ist. Zusammengenommen erklären diese externen Faktoren weitgehend, weshalb die EIB die

⁸ Ecorys und CEPS, 2018, „Final Report for the Evaluation of the application of the 2014-2020 External Lending Mandate“, zusammen mit der Bewertung der Kommission veröffentlicht.

⁹ Die EIB verfügt in den Regionen des Außenmandats derzeit über vier Eigenrisiko-Fazilitäten, nämlich die Heranführungsfazilität, die Nachbarschafts-Finanzierungsfazilität, die Klima- und Umweltfazilität und die Fazilität für strategische Projekte. Die letzten beiden Fazilitäten erstrecken sich auch auf Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean sowie auf überseeische Länder und Hoheitsgebiete der EU-Mitgliedstaaten.

¹⁰ Mit dem Delegierten Beschluss (EU) 2018/1102 der Kommission vom 6. Juni 2018 wurde Iran in die Liste der Länder aufgenommen, die für Finanzierungen im Rahmen des Außenmandats infrage kommen, es gibt zu diesem Zeitpunkt jedoch keine einschlägige Rahmenvereinbarung.

¹¹ Auf Ersuchen des Europäischen Rates vom 16. Juli 2014 hat die EIB die Unterzeichnung neuer Finanzierungen in Russland aufgrund der rechtswidrigen Annexion der Krim und des militärischen Konflikts in der Ostukraine ausgesetzt.

verfügbaren Garantieobergrenzen bis Ende 2018 in geringerem Umfang als zum entsprechenden Zeitpunkt im Rahmen des vorherigen Außenmandats ausgeschöpft hat.

Einen weiteren relevanten quantitativen Anhaltspunkt für die **Wirksamkeit** der EU-Garantie bietet die Analyse der Auszahlungssätze im Rahmen des Außenmandats, d. h. des Verhältnisses zwischen den von der EIB tatsächlich ausgezahlten Finanzierungen und den Beträgen, über die die EIB Finanzierungsverträge mit ihren Partnern geschlossen hat (abzüglich der später annullierten Beträge). Wie bei der Analyse der Ausschöpfungsraten für die Garantie müssen auch bei der Analyse des Auszahlungsbedarfs intertemporale Unterschiede im Marktumfeld sowie geopolitische und regulatorische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

Bis Ende 2018 hat die EIB im Rahmen des Außenmandats 2014-20 5,8 Mrd. EUR ausgezahlt, was 33 % der Nettounterzeichnungen entspricht; im Rahmen ihres Außenmandats für 2007-13 hatte sie bis Ende 2011 8,5 Mrd. EUR ausgezahlt, womit der betreffende Wert bei 44 % lag.

Das im Vergleich zum vorherigen Mandat langsamere Tempo bei den Auszahlungen im Rahmen des Außenmandats 2014-20 scheint hauptsächlich durch externe Faktoren wie schwache Regelungsrahmen, fragmentierte Rechtsvorschriften, instabile Regierungen, geringe institutionelle Kapazitäten, Personalfuktuation sowie langsame und ineffiziente Verfahren in den Empfängerländern bedingt zu sein. Solche Faktoren wirken sich insbesondere auf staatliche und kommunale Darlehen negativ aus, da vor der Auszahlung von Infrastrukturdarlehen eine Reihe von Bedingungen zu erfüllen sind, z. B. hinsichtlich der technischen Vorbereitung und Beschaffung. Hinzu kommt, dass in vielen Ländern eine staatliche Kreditaufnahme bei der EIB vom Parlament ratifiziert werden muss, wodurch sich der für die Projektdurchführung vorgesehene zeitliche Rahmen verlängert.¹²

Was die mit der Konzeption des Außenmandats oder der Umsetzung durch die EIB verknüpften internen Faktoren betrifft, so sind Unterzeichnungen von EIB-Finanzierungen mit einem hohen Volumen leichter zu kommunizieren; solchen Unterzeichnungen kommt außerdem in der Regel mehr Aufmerksamkeit zu als den Auszahlungen. Überdies wird in den Leitungsgremien der EIB über die Angemessenheit des Anreizsystems innerhalb der EIB diskutiert, wobei auch die Vergütung des Personals erörtert sowie thematisiert wird, dass dem Umfang der Mittelbindungen relativ große Bedeutung beigemessen wird, während Auszahlungen und qualitative Aspekte eher im Hintergrund stehen.

Bei einem Großteil der Maßnahmen im Rahmen des Außenmandats handelt es sich um Darlehen an den öffentlichen Sektor für die Infrastrukturentwicklung. Ende 2018 belief sich

¹² In einigen Ländern der Nachbarschaftsregion hat sich die Umsetzungskapazität im Zeitraum 2014-18 im Vergleich zum vorherigen Mandatszeitraum etwas verschlechtert. Darüber hinaus wurden in den Jahren 2014-16 in einem relativ kurzen Zeitraum umfangreiche EIB-Finanzierungen für die Ukraine unterzeichnet. Zudem lassen sich niedrigere Auszahlungsquoten in Lateinamerika im Rahmen des Außenmandats 2014-20 durch die jüngste Verlagerung hin zu öffentlichen Infrastrukturinvestitionen zur Unterstützung von Klimaschutzmaßnahmen erklären, die tendenziell langsamer ausgezahlt werden als Darlehen für die Entwicklung des Privatsektors.

das Volumen der einschlägigen unterzeichneten Darlehen auf knapp 11 Mrd. EUR. Ein Viertel der Unterzeichnungen im Rahmen des Außenmandats 2014-18 entfiel auf Maßnahmen zur Finanzierung der Entwicklung des Privatsektors, die von der Gesamtgarantie profitierten, und ein Zehntel auf Maßnahmen, für die eine Garantie zur Deckung politischer Risiken gewährt worden war. Letztere dienen der Bereitstellung von Finanzmitteln für Geschäftsbanken oder Unternehmen und werden relativ rasch ausgezahlt.

Dank der EU-Garantie können den Empfängern kostengünstiger EIB-Finanzierungen mit längerer Laufzeit bereitgestellt werden. Dies wirkt sich äußerst positiv auf öffentliche Investitionen aus, gibt jedoch Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Benachteiligung von Banken und Unternehmen, die Finanzmittel aus anderen Quellen zu weniger günstigen Bedingungen erhalten. Nach dem Beschluss über das Außenmandat müssen Finanzierungen im Rahmen des Außenmandats „aufgrund einer eigenen Bewertung der EIB einen Mehrwert“ erbringen, jedoch besteht keine ausdrückliche Anforderung an solche Finanzierungen, eine Zusätzlichkeit in dem Sinne zu bewirken, dass die Ersetzung möglicher Unterstützung und Investitionen aus anderen öffentlichen oder privaten Quellen vermieden wird. Eine solche Anforderung wird für EIB-Finanzierungen gelten, die nach 2020 von der EU-Haushaltsgarantie gedeckt sind.¹³

Im Einklang mit den überarbeiteten regionalen technischen operativen Leitlinien für das EIB-Außenmandat, die von der Kommission im April 2019 herausgegeben wurden, sollte die EIB aufmerksam den Mehrwert ihrer Interventionen beobachten, um soweit wie möglich zu verhindern, dass von der EU-Haushaltsgarantie gedeckte EIB-Maßnahmen zu Marktverzerrungen führen. Dies gilt insbesondere bei der Prüfung möglicher Maßnahmen in Bereichen und Ländern, in denen ein starker Wettbewerb und/oder marktübliche bzw. marktnahe Bedingungen herrschen.¹⁴ Die Gefahr von Marktverzerrungen könnte insbesondere dadurch eingedämmt werden, dass die Möglichkeit einer Anhebung der EIB-Zinsen – sofern dies angesichts der Marktbedingungen angebracht ist – umfassender genutzt wird.

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 % des Garantiehöchstbetrags für diese Region ausgeschöpft. Für die Finanzierung von EIB-Maßnahmen im Westbalkan war die EU-Garantie unverzichtbar. Die Tätigkeiten der EIB in der Türkei wurden hingegen nach 2016 zurückgefahren.
- In der südlichen Nachbarschaft hatte die EIB Ende 2018 rund die Hälfte des Garantiehöchstbetrags ausgeschöpft. Dabei stützte sie sich auch bei (von einer staatlichen

¹³ Artikel 209 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

¹⁴ C(2019) 2747 final, S. 14, 24, 35 und 38.

Garantie gedeckten) Maßnahmen im privaten Sektor häufig auf die Gesamtgarantie. Solche Maßnahmen wären ansonsten nur unter eine Garantie zur Deckung politischer Risiken gefallen. Die Umsetzung öffentlicher Infrastrukturprojekte in dieser Region verzögerte sich häufig.

- In der östlichen Nachbarschaft setzte die EIB zur Absicherung ihrer Finanzierungen fast ausschließlich auf das Außenmandat; 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 beginnen, und die Auszahlungsquote bleibt sehr niedrig (23 % der Nettounterzeichnungen Ende 2018).
- Am weitesten ist die Umsetzung des Außenmandats in Lateinamerika und Südafrika fortgeschritten, allerdings entfällt auf die betreffenden Länder zusammen nur ein Zehntel des Höchstbetrags der EU-Haushaltsgarantie. Für Asien und Zentralasien wird die EU-Garantie in großem Umfang genutzt, doch schneiden die betreffenden Länder bei der Umsetzung gemessen an der Höhe der Auszahlungen eher schwach ab.

Das Außenmandat geht über die Ziele hinaus, die der EU-Gesetzgeber zur Unterstützung der Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an den Klimawandel festgelegt hat. Klimabezogene Finanzierungen machten im Zeitraum 2014-18 34 % des im Rahmen des Außenmandats insgesamt unterzeichneten Finanzierungsvolumens aus, womit der Anteil über dem Ziel von 25 % liegt.

Die **Effizienz** und der **Mehrwert** der EU-Garantie entsprechen den Erwartungen von Rat und Parlament. Das Volumen der den Empfängern bereitgestellten EIB-Finanzierungen entspricht zu jedem Zeitpunkt dem Elffachen der im Rahmen des Garantiefonds gebundenen Mittel, wobei das mobilisierte Gesamtinvestitionsvolumen sich auf mehr als das Zwanzigfache dieser Beträge beläuft.¹⁵ Bislang wurde die EU-Haushaltsgarantie nicht im Zusammenhang mit Maßnahmen im Rahmen des Außenmandats 2014-20 in Anspruch genommen. Wie in den Jahresberichten der Kommission dargelegt, hat die EIB die EU-Garantie seit 2012 für eine Reihe von Maßnahmen in Syrien sowie für eine Maßnahme in Tunesien (Flughafen Enfidha) abgerufen. Diese Maßnahmen fallen sämtlich unter frühere Außenmandate, und es werden weiterhin Bemühungen unternommen, um die Ausfallbeträge einzuziehen. Beträge, die in den vergangenen Jahrzehnten aus dem Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen entnommen wurden, konnten wieder eingezogen werden.

Das Außenmandat bietet der EIB einen Anreiz, relativ große Darlehensvolumen – bis zur Höhe ihrer maximalen Kofinanzierungsquote pro Projekt von 50 % – über ihre eigene Bilanz bereitzustellen, da die dem Außenmandat zugrunde liegende EU-Garantie nur für die EIB, nicht aber für andere Koinvestoren gilt. Ein anderes Modell der EU-Beteiligung wurde 2017 mit der Garantie im Rahmen des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung („EFSD“)

¹⁵ Die Dotierungsquote beträgt 9 % der im Rahmen der Garantie ausstehenden Beträge. Die EIB-Finanzierung deckt in der Regel bis zu 50 % der gesamten Investitionskosten eines Projekts.

eingeführt; hierbei kann die EU-Garantie in Form einer Erst- oder Zweitverlusttranche geleistet werden, die nicht nur die durchführende Finanzinstitution, sondern auch (oder insbesondere) andere Koinvestoren schützt. Dieses EFSD-Modell erfordert aufgrund des zu erwartenden höheren finanziellen Risikos der EU-Intervention und der klaren Ausrichtung auf die am wenigsten entwickelten Länder eine wesentlich höhere Dotierungsquote (derzeit 50 %), könnte jedoch besser für die Finanzierung von Maßnahmen geeignet sein, bei denen die Einbeziehung von Privatinvestitionen – auch in Verbindung mit dem Grundsatz der Vergütung im Rahmen der EFSD-Garantie – ein wichtiges Ziel darstellt.

Das Außenmandat spielt eine **wichtige Rolle** bei der Unterstützung der auswärtigen Politikziele der EU. Der Großteil der Garantie im Rahmen des Außenmandats wird derzeit allerdings zur Unterstützung von Maßnahmen in Ländern mit mittlerem Einkommen (obere Einkommenskategorie) eingesetzt, während die EIB nur wenige Maßnahmen in den am wenigsten entwickelten Ländern finanziert hat. Mit Blick auf die Bedeutung des Außenmandats für die EU-Entwicklungszusammenarbeit kann dies als Mangel betrachtet werden, der – unter Berücksichtigung von Einschränkungen bezüglich der Schuldentragfähigkeit – bei der Konzeption künftiger EU-Garantien angegangen werden sollte.

Die **Kohärenz** und die Abstimmung von Maßnahmen im Rahmen des Außenmandats auf die EU-Politik und Interventionen der Mitgliedstaaten könnten verbessert werden, unter anderem durch eine stärkere politische Steuerung vonseiten der EU und einen vermehrten Informationsaustausch zwischen der EIB und den Dienststellen der Kommission während des gesamten Projektzyklus. Die Kommission gibt im Rahmen eines in Artikel 19 der Satzung der EIB festgelegten Verfahrens Stellungnahmen zu beantragten EIB-Finanzierungen ab. Bei einer positiven Stellungnahme der Kommission kann die beantragte Finanzierung im Rahmen des Außenmandats berücksichtigt und von der EU-Garantie gedeckt werden. Diese Konsultation erfolgt jedoch in einer relativ frühen Phase, und der Umfang der im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 19 ausgetauschten Informationen ist häufig unzureichend.

Im Zuge eines langjährigen Dialogs wurden nicht bindende Vereinbarungen zwischen der EIB und den Kommissionsdienststellen getroffen, um unter anderem die frühzeitige Koordinierung im Hinblick auf von der EIB ermittelte potenzielle Finanzierungen zu verbessern. Im November 2018 unterzeichneten die EIB und die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) der Kommission einen gemeinsamen Vermerk, in dem sie sich verpflichteten, den gegenseitigen Austausch von Informationen über potenzielle EIB-Finanzierungen im Rahmen des Außenmandats zu verbessern. Darüber hinaus geben die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst zunehmend frühzeitig Rückmeldung zu vorläufigen Übersichten über neu ermittelte potenzielle Maßnahmen, die die EIB der Kommission vierteljährlich vorlegt.

Bei 45 % aller im Zeitraum 2014-18 im Rahmen des Beschwerdeverfahrens der EIB registrierten Beschwerden handelte es sich um Beschwerden von Interessenträgern im

Zusammenhang mit Maßnahmen im Rahmen des Außenmandats. Dies deutet darauf hin, dass Maßnahmen in unter das Außenmandat fallenden Ländern ein erhebliches Reputationsrisiko für die EIB darstellen, wenngleich ihr Anteil am gesamten Geschäftsvolumen der EIB weniger als 10 % ausmacht und viele dieser Beschwerden nach Auffassung der EIB unbegründet sind. Ein zentraler systemischer Vorschlag, der auf Kritik aus der Zivilgesellschaft an einzelnen Maßnahmen des Außenmandats zurückgeht, besteht darin, jene Klauseln in den Finanzierungsverträgen der EIB, die bei Verstößen gegen die Menschenrechte und die Umwelt- und Sozialstandards während der Umsetzungsphase die Aussetzung von Auszahlungen ermöglichen, auszudehnen und zu stärken. Der Austausch von Informationen zwischen der EIB und der Kommission über die Anwendung solcher Klauseln könnte ebenfalls verbessert werden.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Um die Zusätzlichkeit der EU-Haushaltsgarantien nach Maßgabe der NDICI-Verordnung für die Zeit nach 2020 zu steigern, können aus den mit dem Außenmandat 2014-20 gesammelten Erfahrungen verschiedene Erkenntnisse gewonnen werden:

- Hinsichtlich der Politikgestaltung ist es sinnvoll, deutlicher zwischen den gewünschten Auswirkungen der EU-Garantie zu unterscheiden, die sich aus der Weitergabe der betreffenden finanziellen Vorteile an Empfänger i) im öffentlichen Sektor und ii) im privaten Sektor ergeben. Zwar mag es politische Gründe dafür geben, die Kosten von Finanzierungen mit bestimmten Arten von Partnern aus dem öffentlichen Sektor möglichst gering zu halten, doch gilt dies nicht unbedingt für Finanzierungen im Privatsektor.
- Es sollte konsequent darauf geachtet werden, das Risiko von Marktverzerrungen zu verringern, und es könnte eine explizitere Politik betreffend den Einsatz zentraler Risikominderungsmaßnahmen – wie etwa einer Anhebung der Zinssätze, um die lokalen Marktbedingungen bei Finanzierungen im Privatsektor widerzuspiegeln – formuliert werden.
- Die Gründe für die Gewährung von Gesamtgarantien für Finanzierungen zur Entwicklung des Privatsektors sollten sorgfältig geprüft werden.
- Die Bereitstellung von Finanzierungen in Landeswährung könnte weiter gefördert werden.

Im weiteren Sinne wurden bei der Bewertung die folgenden zentralen Empfehlungen für Verbesserungen bei der Umsetzung des Außenmandats ermittelt, die auch im Hinblick auf die Konzeption der EU-Haushaltsgarantien für die Zeit nach 2020 im Zusammenhang mit der NDICI-Verordnung relevant sind:

- 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 wirksame Anwendung von Vertragsklauseln zur Verfügung stellen, die es ihr ermöglichen, Auszahlungen

auszusetzen, wenn bei Projekten gegen Umwelt-, Sozial-, Menschenrechts-, Steuer- und Transparenzstandards verstoßen wird.

- Die EIB, die Dienststellen der Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst sollten bei der Festlegung eines 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 Außenmandatsfinanzierungen rascher nutzen können.
- Bei der Finanzierung privatwirtschaftlicher Unternehmen sollte konsequent darauf geachtet werden, das Risiko von Marktverzerrungen möglichst gering zu halten. Insbesondere sollten strengere Auflagen für die Nutzung der EU-Gesamtgarantie angestrebt werden, beispielsweise durch eine 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 eine bessere Koordinierung zwischen der EIB, der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst besser auf EU-Strategien abgestimmt werden. Letzteres erfordert eine frühzeitige Koordinierung, die Bereitstellung substanziellerer Informationen durch die EIB im Rahmen von „Artikel-19-Konsultationen“ vor der Genehmigung von Finanzierungen sowie die gemeinsame Überwachung der Projektdurchführung.
- Die geografische Reichweite möglicher EU-Investitionsfenster für Drittländer 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.
- Es sollte intensiver auf Synergien zwischen den Stärken der EIB (im Hinblick auf niedrige Finanzierungskosten) und den Stärken anderer Finanzinstitute (im Hinblick auf ihre Präsenz vor Ort, ihr sektorspezifisches Fachwissen sowie Entwicklungseffekte) hingearbeitet werden.

Die Stärken und Schwächen des derzeitigen Außenmandats sind von Relevanz für umfassendere Beratungen über die europäische Finanzarchitektur zur Entwicklungsförderung für die Zeit nach 2020. Die großvolumige und kostengünstige Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen 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 Koinvestitionen eine anders gestaltete Garantie rechtfertigen, bei der das Augenmerk weniger auf direkt von der EIB (oder anderen beteiligten IFI) bereitgestellten Volumina liegt und eine marktnähere preisliche Orientierung gegeben ist.