

Brüssel, den 2.6.2020
COM(2020) 224 final

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

über die Durchführung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Zweck und Geltungsbereich des Umsetzungsberichts	4
3.	Der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung und seine Umsetzung	4
3.1.	EFSD-Garantie.....	4
3.2.	Mischfinanzierungen.....	6
3.2.1.	Investitionsplattform für Afrika	6
3.2.2.	Nachbarschaftsinvestitionsplattform	7
4.	Bewertungsmethode.....	7
5.	Ergebnisse und Antworten auf Bewertungsfragen	7
5.1.	Relevanz	7
5.2.	Wirksamkeit und Mehrwert	8
5.3.	Effizienz.....	9
5.4.	Kohärenz und Koordinierung.....	10
5.5.	Nachhaltigkeit.....	11
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	11

1. ZUSAMMENFASSUNG

Der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) wurde mit der Verordnung (EU) 2017/1601 (im Folgenden „EFSD-Verordnung“)¹ eingerichtet. Diese Verordnung bildet die Rechtsgrundlage für den Einsatz innovativer Finanzierungsinstrumente, insbesondere Haushaltsgarantien, im Rahmen der Investitionsoffensive für Drittländer (External Investment Plan – EIP).

Die EIP besteht aus drei Säulen. Die erste Säule der EIP ist der EFSD, dessen Hauptziel darin besteht, ein integriertes Finanzierungspaket für Investitionen in Afrika und der Europäischen Nachbarschaft bereitzustellen. Der EFSD umfasst sowohl Mischfinanzierungen als auch Garantien. Im Rahmen der zweiten Säule wird technische Hilfe für lokale Behörden sowie Unternehmen oder Genossenschaften gewährt, damit bessere und tragfähige Projekte entwickelt werden können. Technische Hilfe wird auch für Tätigkeiten im Rahmen der dritten Säule geleistet, die der Unterstützung eines strukturierten politischen Dialogs und Privatspektordialogs mit Partnerländern und anderen Interessenträgern mit dem Ziel der Verbesserung des Investitionsklimas und der Rahmenbedingungen für Unternehmen dienen.

Gemeinsam mit ihren Partner-Finanzinstitutionen (FI) hat die Europäische Kommission bereits gute Fortschritte bei der Umsetzung des Plans erzielt, sodass zahlreiche Maßnahmen im Rahmen aller drei Säulen im Gange sind.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf eine unabhängige externe Bewertung, die zwischen Juli 2019 und Januar 2020 durchgeführt wurde. In dieser Bewertung wird hervorgehoben, dass der EFSD für den Investitionsbedarf in Subsahara-Afrika und in der EU-Nachbarschaft sowie für die Prioritäten und Verpflichtungen der EU von hoher Relevanz ist.

Was die „**Relevanz**“ anbelangt, so wurde der EFSD-Ansatz angesichts der Katalysatorrolle des Fonds, seiner Risikoteilungsmöglichkeiten und seiner Fähigkeit zur Stärkung von Partnerschaften als **äußerst relevant** für das neue Modell² für die globale Entwicklungsfinanzierung im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDG) bezeichnet. Er gilt daher als eines der bisher führenden Beispiele für die Umsetzung dieses neuen Modells. Mit der Einrichtung des EFSD hat die EU das Konzept des „Gebers der neuen Generation“ geschaffen.

In Bezug auf „**Wirksamkeit und Zusätzlichkeit**“ wird in der Bewertung festgestellt, dass ein frühzeitiger Dialog innerhalb der Länder die Übereinstimmung der Projekt-Pipeline des EFSD mit den Prioritäten für die SDG gewährleistet.

Der EFSD ermöglicht der EU zwei Dinge, die sich mit anderen EU-Instrumenten nur schwer realisieren lassen: ein wesentlich breiteres Engagement für die Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung und von Investitionen nachgeordneter staatlicher Stellen sowie eine Unterstützung breit angelegter Innovationen.

¹ Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds.

² Ein Modell, nach dem die Entwicklungsfinanzierung auf die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030 ausgerichtet ist und somit dazu beiträgt, die von den Vereinten Nationen ermittelte Finanzierungslücke bei diesem Ziel zu schließen.

In Bezug auf die „**Effizienz**“ wird in der externen Bewertung bestätigt, dass die Lenkungsstruktur des EFSD die Transparenz und die Koordinierung mit allen beteiligten Akteuren erleichtert.

In Bezug auf die „**Kohärenz**“ wird in der unabhängigen externen Bewertung darauf hingewiesen, dass der EFSD eine bessere Koordinierung und Abstimmung zwischen der EU und den FI fördert. Im Rahmen der EFSD-Garantien wurden Anstrengungen unternommen, mit einer größeren Zahl von FI zusammenzuarbeiten, unter anderem über ein offenes Zugangsmodell³ und einen Portfolio-Ansatz, der mehr Flexibilität bietet.

Schließlich wird in der externen Bewertung hervorgehoben, dass das Konzept der langfristigen **Nachhaltigkeit** des EFSD derzeit durch eine hohe Nachfrage sichergestellt wird. Dies wird durch das Potenzial des EFSD (insbesondere Garantien) für die Erprobung und Entwicklung neuer Finanzprodukte verstärkt.

Diese positiven Ergebnisse spiegeln sich im Stand der Umsetzung des EFSD wider. Für Mischfinanzierungsprojekte wurden bisher 3,1 Mrd. EUR bereitgestellt, mit denen 154 Projekte auf dem afrikanischen Kontinent und in der Nachbarschaft der EU finanziert werden. Mit diesen 3,1 Mrd. EUR sollen vor allem Investitionen in den Bereichen Energie und Verkehr in Höhe von insgesamt rund 30 Mrd. EUR mobilisiert und gleichzeitig der Privat- und der Agrarsektor ausgebaut werden.

Was Garantien betrifft, so waren bis April 2020 bereits sieben Garantievereinbarungen unterzeichnet worden. Die erste Garantievereinbarung für das NASIRA-Projekt wurde von der Kommission Ende 2018 unterzeichnet, also etwas mehr als ein Jahr nach Annahme der EFSD-Verordnung. Wie in der unabhängigen externen Bewertung dargelegt, kann die Einrichtung eines derart umfassenden und innovativen Programms in einem solchen Zeitrahmen verglichen mit ähnlichen Mechanismen als schnell angesehen werden. Die anschließende Unterzeichnung der übrigen Garantievereinbarungen hat gezeigt, dass noch horizontale Fragen zu klären sind (siehe unten), um den raschen Abschluss aller nachfolgenden Garantievereinbarungen vor Ablauf des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens zu gewährleisten.

Die EFSD-Garantie nutzt unter anderem Strukturen, die darauf abzielen, die zusätzlichen Risiken des Eintritts in neue, schwierigere Märkten zu berücksichtigen, darunter Zweitverlustgarantien. Es liegt nun ein größerer Schwerpunkt auf der Unterstützung zusätzlicher Investitionen privater Investoren, und die Garantien zielen nicht nur auf die Förderung von Investitionen, sondern auch auf die Schaffung von Märkten ab, wodurch die Unterstützung durch die Garantien letztlich überflüssig werden könnte. Die EFSD-Garantie stellt somit eine wesentliche Weiterentwicklung des Instrumentariums der Kommission für die externe Zusammenarbeit dar.

Allein mit Blick auf das Investitionsklima im Jahr 2019 hat die Kommission mehr als 600 Mio. EUR zur Verfügung gestellt, um die Bemühungen unserer Partnerländer zu unterstützen, ihre Anziehungskraft als Investitionsstandorte zu verbessern.

Somit sind die EIP und der EFSD insgesamt auf gutem Weg, und das ursprüngliche Ziel dürfte trotz einiger Herausforderungen übertroffen werden, da der EFSD bis zum Ende

³ Seit Ende der 1970er-Jahre hat die EWG/EU Haushaltsgarantien bereitgestellt, um die Risiken von Finanzierungen der Europäischen Investitionsbank außerhalb der EU abzudecken (sogenanntes „Außenmandat“, zuletzt bewertet in SWD (2019) 333 final). Im Rahmen des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung kann die EU der EIB sowie einer Reihe anderer internationaler Finanzinstitutionen oder Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen der EU-Mitgliedstaaten Haushaltsgarantien gewähren.

des Investitionszeitraums Investitionen in Höhe von 47 Mrd. EUR mobilisieren dürfte, indem Mischfinanzierungen und EFSD-Garantien im Umfang von 4,6 Mrd. EUR eingesetzt werden.

2. ZWECK UND GELTUNGSBEREICH DES UMSETZUNGSBERICHTS

Nach Artikel 17 Absatz 1 der EFSD-Verordnung nimmt die Kommission eine Bewertung des anfänglichen Funktionierens des EFSD, seiner Verwaltung und der Wirksamkeit seines Beitrags zum Zweck und zu den Zielen dieser Verordnung vor.

Um möglichst viele Informationen bereitzustellen und der frühen Umsetzungsphase des EFSD Rechnung zu tragen, hat die Kommission diesen Umsetzungsbericht erstellt, der eine erste Bewertung anhand der wichtigsten Kriterien Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz und Mehrwert umfasst. Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Ergebnisse einer unabhängigen externen Bewertung, die zwischen Juli 2019 und Januar 2020 durchgeführt wurde.

Der Bericht betrifft den Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis zum 30. September 2019 (Stichtag).

Was die Instrumente anbelangt, so bezieht sich der Bericht auf die Investitionsplattform für Afrika und die Nachbarschaftsinvestitionsplattform und erstreckt sich sowohl auf Mischfinanzierungen als auch auf die EFSD-Garantie. Geografisch deckt er dementsprechend Subsahara-Afrika und die Länder der (östlichen und südlichen) EU-Nachbarschaft ab.

3. DER EUROPÄISCHE FONDS FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND SEINE UMSETZUNG

Der EFSD stellt die erste Säule der EIP dar. Sein Hauptziel ist die Bereitstellung eines integrierten Finanzierungspakets für Investitionen, zunächst in Afrika und der Europäischen Nachbarschaft. Der EFSD besteht aus zwei regionalen Investitionsplattformen: eine für Afrika – die Investitionsplattform für Afrika (im Folgenden „AIP“) und eine für die Nachbarschaft der EU – die Nachbarschaftsinvestitionsplattform (im Folgenden „NIP“). Diese Plattformen wurden auf der Grundlage früherer Mischfinanzierungsfazilitäten, der Investitionsfazilität für Afrika und der Nachbarschaftsinvestitionsfazilität, eingerichtet. Sie kombinieren Mischfinanzierungen der EU mit einem neuen Garantieinstrument (EFSD-Garantie). Ziel ist es, die Ressourcen zur Bekämpfung der Ursachen der Migration aufzustocken und zur Verwirklichung der SDG beizutragen.

3.1. EFSD-Garantie

Die **EFSD-Garantie** ist ein innovatives Schlüsselement der EU-Investitionsoffensive für Drittländer, mit der die Risiken für Investitionen in die nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern verringert werden sollen, wodurch ein Beitrag zur Mobilisierung von Investitionen geleistet wird. Ziel ist es, Investitionen in Afrika und in der Europäischen Nachbarschaft zu unterstützen, um eine nachhaltige und inklusive wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, die Zusatzlichkeit zu maximieren und Mittel der Privatwirtschaft einzubeziehen (Crowding-in). Die Garantie soll als

Risikominderungsmechanismus dienen, um Finanzmittel des Privatsektors zu mobilisieren und gleichzeitig Marktverzerrungen zu vermeiden.

Die EFSD-Garantie darf 1,5 Mrd. EUR zulasten des Gesamthaushaltsplans nicht überschreiten; andere Parteien können Beiträge leisten. Ende 2019 umfassten die zusätzlichen Beiträge 50 Mio. USD aus der Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung, 9,6 Mio. EUR von Dänemark, 300 000 EUR von der Tschechischen Republik und 100 000 EUR von Estland.

Wie in Artikel 9 Absatz 4 der EFSD-Verordnung vorgesehen, hat die Kommission fünf Investitionsfenster für die wichtigsten vorrangigen Bereiche eingerichtet⁴:

- nachhaltige Energie und Konnektivität;
- Finanzierungen für Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen;
- nachhaltige Landwirtschaft, Unternehmer im ländlichen Raum und Agrarindustrie;
- nachhaltige Städte;
- Digitalisierung im Interesse der Entwicklung.

Für jedes Investitionsfenster haben verschiedene förderfähige Partnereinrichtungen ihre Vorschläge unterbreitet – die sogenannten vorgeschlagenen Investitionsprogramme (Proposed Investment Programmes – PIP).

Für 28 vorgeschlagene Garantieprogramme wurden 1,54 Mrd. EUR bereitgestellt. Dies soll zu Investitionen in Höhe von insgesamt 17,5 Mrd. EUR führen. Was die vorrangigen Bereiche betrifft, so erreichten die genehmigten Garantiebeträge 603,5 Mio. EUR für nachhaltige Energie und Konnektivität, 522 Mio. EUR für Intermediärfinanzierungen zugunsten von KKMU und der Landwirtschaft, 220 Mio. EUR für die Digitalisierung und 167 Mio. EUR für nachhaltige Städte, während 22 Mio. EUR zur Unterstützung der Finanzierung in lokaler Währung eingeplant wurden⁵.

Bis April 2020 wurden zu sieben der 28 Garantien Garantievereinbarungen unterzeichnet⁶. Weitere Unterzeichnungen sollen folgen, wobei eine Neuausrichtung denkbar ist, um zu einem robusten und gezielten Vorgehen der EU zur Unterstützung der Partnerländer bei der Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie beizutragen⁷.

Parallel zu einer zügigen Durchführung müssen geeignete Bestimmungen vereinbart werden, mit denen die in der EU-Haushaltsordnung⁸ und anderen EU-Rechtsvorschriften festgelegten regulatorischen Anforderungen für Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien umgesetzt werden. Insbesondere Vertragsabschlüsse mit nichteuropäischen Institutionen für Entwicklungsfinanzierung haben sich als aufwendiger und zeitintensiver erwiesen, da die EU-Anforderungen manchmal über international anerkannte Standards hinausgehen, z. B. in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäsche und nicht kooperationsbereite Länder und Gebiete. Um die Wirksamkeit der Durchführung zu gewährleisten, ist es daher wichtig, dass die Kommission bei der

⁴ C(2017) 7899 final.

⁵ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/181213-28-guarantees-table_en.pdf

⁶ „NASIRA Guarantee Facility“ (FMO), „Archipelagos Platform“ (CDP und AfDB), „Ventures Programme“ (FMO), „Framework to Scale-up Renewable Energy Investments“ (EBWE), „Resilient City Development – RECIDE“ (AECID und Weltbankgruppe), „African Energy Guarantee Facility – AEGF“ (KfW) und „SME Access to Finance“ (EIB).

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_604; Coronavirus: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Pandemie weltweit.

⁸ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 2018/1046.

Auswahl und Einbeziehung von FI deren finanzielle und operative Leistungsfähigkeit gebührend berücksichtigt, um eine Finanzarchitektur aufzubauen, die zu den politischen Zielen beiträgt, und um eine angemessene Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Bezug auf die Unionsmittel sicherzustellen. Dies erfordert intensive Dialoge und Verhandlungen über vergleichbare Klauseln in Verträgen zwischen der Kommission und ihren Partnern.

Es bedarf sehr solider und umfassender Vereinbarungen, die mit den Anforderungen der EU-Haushaltsordnung und der EFSD-Verordnung in Einklang stehen, damit unsere Partner Klarheit darüber haben, was sie mit diesen Garantien, die durch Steuergelder der EU abgesichert werden, erreichen sollen.

3.2. Mischfinanzierungen

Bei Mischfinanzierungen wird die finanzielle Unterstützung der EU mit Darlehen oder Beteiligungskapital anderer öffentlicher und privater Geldgeber kombiniert, um öffentliche und private Investitionen zu mobilisieren, die zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Im Rahmen des EFSD werden Mischfinanzierungen über zwei regionale Mischfinanzierungsplattformen abgewickelt: die Investitionsplattform für Afrika (AIP, vormals Investitionsfazilität für Afrika – AfiF) und die Nachbarschaftsinvestitionsplattform (NIP, vormals Nachbarschaftsinvestitionsfazilität – NIF).

Im Zeitraum 2017-2019 wurden insgesamt 3,75 Mio. EUR zugesagt und in den NIF-Treuhandfonds eingezahlt, davon 2,75 Mio. EUR von Deutschland und 1 Mio. EUR von Estland.

3.2.1. Investitionsplattform für Afrika

Hauptziel der Investitionsplattform für Afrika ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Partnerländer, unter anderem durch die Mobilisierung von Mitteln des Privatsektors, mit Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit und der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, sozioökonomischen Sektoren und nachhaltiger Landwirtschaft.

Im Zeitraum 2017-2019 stellte die EU im Rahmen der Investitionsplattform für Afrika 1,8 Mrd. EUR für 78 Maßnahmen bereit, wodurch in Subsahara-Afrika Gesamtinvestitionen in Höhe von 13,5 Mrd. EUR mobilisiert wurden.

Die Projekte konzentrierten sich bisher in erster Linie auf den Verkehrs- und den Energiesektor, auf den 44 % bzw. 34 % der Maßnahmen entfielen. Die Gewährleistung einer verbesserten Infrastruktur und des Zugangs zu Energie sind Voraussetzungen für künftiges Wachstum. Die verbleibenden Projekte zielten auf die Entwicklung des Privatsektors, den Umweltschutz, die IKT und die Landwirtschaft ab⁹.

⁹ Ausführliche Informationen sind dem noch zu veröffentlichenden EFSD-Tätigkeitsbericht 2019 zu entnehmen.

3.2.2. Nachbarschaftsinvestitionsplattform

Im Zeitraum 2017-2019 stellte die EU im Rahmen der Nachbarschaftsinvestitionsplattform 1,3 Mrd. EUR für 76 Maßnahmen bereit. Schätzungen zufolge werden diese Mittel zur Mobilisierung von Gesamtinvestitionen von rund 16,2 Mrd. EUR in der Nachbarschaftsregion beitragen.

Die Aufteilung der Mittel auf die Regionen beläuft sich auf 44 % für die östliche und 56 % für die südliche Nachbarschaft. Bisher lag der Schwerpunkt der Projekte in erster Linie auf der Entwicklung des Privatsektors (33 %), Energie (18 %) sowie Wasser- und Sanitärversorgung (18 %). Die verbleibenden Projekte richteten sich an die Bereiche Verkehr, Umwelt, Bildung, Stadtentwicklung und Landwirtschaft¹⁰.

4. BEWERTUNGSMETHODE

Der Umsetzungsbericht enthält die von den Kommissionsdienststellen vorgenommene Bewertung des anfänglichen Funktionierens des EFSD, seiner Verwaltung und seines Beitrags zum Zweck und zu den Zielen der EFSD-Verordnung. Der Bericht stützt sich auf die Arbeit externer Berater, die eine unabhängige externe Bewertung vorgenommen haben.

Die externe Bewertung wurde in Auftrag gegeben, um einen unabhängigen Überblick über die Anfangsphase der Umsetzung des EFSD zu geben, und basierte zu diesem Zeitpunkt in möglichst hohem Maß auf den fünf Bewertungskriterien Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Kohärenz und Mehrwert.

5. ERGEBNISSE UND ANTWORTEN AUF BEWERTUNGSFRAGEN

5.1. Relevanz

Die erste Bewertungsfrage bezieht sich auf die Relevanz des EFSD und lautet: *„Wird mit den EFSD-Garantie- und Mischfinanzierungsinstrumenten der Forderung nach einem neuen Entwicklungsfinanzierungsmodell für das SDG-Zeitalter sowie dem Investitionsbedarf der beiden Regionen und den Prioritäten und Verpflichtungen der EU entsprochen?“*

Die Antwort auf diese Frage in der externen Bewertung lautet, dass der EFSD mit Blick auf die Notwendigkeit eines neuen globalen Entwicklungsfinanzierungsmodells von hoher Relevanz und mit Blick auf den Investitionsbedarf der beiden Regionen (Subsahara-Afrika Sahara und EU-Nachbarschaft) sowie auf die Bandbreite der Prioritäten und Verpflichtungen der EU von ähnlicher Relevanz ist.

Es wurde festgestellt, dass der EFSD für die Anforderungen des neuen auf die SDG ausgerichteten globalen Finanzierungsmodells von hoher Relevanz ist, insbesondere in Bezug auf die Katalysatorrolle, die Risikoteilung und den Aufbau von Partnerschaften. Er gilt daher als eines der bisher wahrscheinlich führenden Beispiele für die Umsetzung dieses neuen Modells.

Die Beobachtungen zeigen, dass der EFSD strategisch ausgerichtet ist. Sein strategischer Schwerpunkt steht mit den SDG sowie mit der Nachfrage (dem Bedarf) in den

¹⁰ Ebenda.

Partnerländern im Einklang und wirkt sich auf die Darlehensvergabe seitens der Partner-FI aus, indem er Orientierungshilfen für diese Vergabe auf der Grundlage politischer Leitlinien bietet.

Die Beobachtungen zeigen, dass die EIP – und in ihrem Rahmen der EFSD – auf einer Reihe anderer Verpflichtungen und Prioritäten der EU aufbaut und mit diesen kohärent ist. Sie belegen außerdem, dass der EFSD die EU in die Lage versetzt hat, sich in breiterem Umfang zu engagieren.

Angesichts der Tatsache, dass der EFSD nur Darlehen und Beteiligungskapital im Zusammenhang mit Investitionsprojekten unterstützt, kann er weder als Ersatz für Budgethilfe, die nicht auf Projekte ausgerichtet ist, noch für direkte Zuschüsse an Einrichtungen dienen, die nicht in der Lage sind, Kredite aufzunehmen, wie etwa Nichtregierungsorganisationen.

5.2. Wirksamkeit und Mehrwert

Die zweite Bewertungsfrage bezieht sich auf die Kriterien Wirksamkeit und Mehrwert und lautet: *„Werden mit dem EFSD die Ziele und spezifischen Prioritäten der EU umgesetzt und sorgt er für Zusätzlichkeit bei der Unterstützung der Zielländer?“*

In der externen Bewertung lautet die Antwort auf diese Frage, dass der EFSD eine Zusätzlichkeit hinsichtlich finanzieller Mittel sicherstellt, erste positive Anzeichen einer Zusätzlichkeit in nichtfinanzieller Hinsicht zeigt und ein breiteres Engagement ermöglicht hat. Die Sichtbarkeit ist im Einklang mit der Verordnung gewährleistet, könnte jedoch durch die Entwicklung einer „Marke“ weiter verbessert werden.

Der EFSD hat einen erheblichen Crowding-in-Effekt auf Mittel aus anderen Quellen (einschließlich privater Kofinanzierungen). Der Studie zufolge ergibt sich aus den bis September 2019 vorliegenden EFSD-Daten, dass EFSD-Mittelgenehmigungen im Umfang von 4,03 Mrd. EUR zu Gesamtinvestitionen in Höhe von 40,5 Mrd. EUR führen, was einem durchschnittlichen Hebelwirkungsfaktor von 10,04 entspricht¹¹. Dies zeigt die Wirksamkeit des EFSD-Modells für die Mobilisierung zusätzlicher Gelder.

Hinter dieser Gesamtzahl stehen eine erhebliche Komplexität und Vielfalt in Bezug auf die Instrumente, Sektoren, Länder und Regionen. Die künftige Hebelwirkung wird also von der Kombination von Instrumenten, Projekten und Ländern im Rahmen des EFSD abhängen. Darüber hinaus werden durch Mischfinanzierungen und Garantien unterschiedliche Arten von zusätzlichen Mitteln mobilisiert, da sie unterschiedliche Arten von Projekten unterstützen.

In der externen Bewertung wird außerdem festgestellt, dass ein früher landesinterner Dialog die Übereinstimmung der EFSD-Pipeline mit den Prioritäten der SDG sicherstellt. Erste Hinweise deuten darauf hin, dass eine weitgehende Übereinstimmung mit vielen Prioritäten und Zielen der SDG gewährleistet ist. Auf Projektebene scheint eine hohe und qualitativ fundierte – jedoch selten quantifizierte – Zusätzlichkeit gegeben zu sein. Auf politischer Ebene hat der EFSD in einigen Fällen einen politischen Wandel unterstützt oder gestärkt.

¹¹ Bestätigt durch die Ende 2019 aktualisierten Zahlen: Genehmigungen im Umfang von 4,6 Mrd. EUR haben Investitionen in Höhe von 47 Mrd. EUR ermöglicht. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf

Die erste von der FMO umgesetzte Garantievereinbarung „NASIRA“ bietet ein gutes Beispiel dafür, wie die Ursachen der Migration angegangen werden; sie ist auf die hohen – sowohl vermeintlichen als auch realen – Risiken ausgerichtet, die mit der Kreditvergabe an finanziell unterversorgte Unternehmer in Nachbarländern der EU und in afrikanischen Ländern südlich der Sahara verbunden sind, von denen viele gezwungen sind, aus ihrer Heimat zu fliehen. Sie dient dazu, solchen Unternehmen Zugang zu Investitionskrediten, indem lokalen Finanzinstituten wie Banken und Mikrofinanzinstituten Portfoliogarantien angeboten werden, die Unternehmerdarlehen umfassen.

Der EFSD ermöglicht der EU zwei Dinge, die sich mit anderen EU-Instrumenten nur schwer realisieren lassen, jedenfalls was den Umfang und die erforderlichen Mittel betrifft: ein wesentlich breiteres Engagement für die Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung und von Investitionen nachgeordneter staatlicher Stellen sowie eine Unterstützung von Innovationen.

Das Sichtbarkeitsprofil steht im Einklang mit der EFSD-Verordnung und den EU-Leitlinien, doch gibt es noch einige Herausforderungen und Möglichkeiten. Dazu gehören mögliche Verbesserungen bei der Festlegung der Kommunikationsstrategie auf Projektebene, die Schaffung eines Markenimages für die EU-Entwicklungsförderung sowie angemessene Folgemaßnahmen zu der bisherigen Kommunikationsarbeit, insbesondere gegenüber dem Privatsektor.

5.3. Effizienz

Die dritte Bewertungsfrage bezieht sich auf die Effizienz des EFSD und lautet: *„Inwieweit tragen Aufbau, Konzept, Funktionsweise, Verwaltung und Struktur des EFSD zur Erreichung seiner Ziele bei?“*

In der externen Bewertung lautet die Antwort auf diese Frage, dass die Lenkung des EFSD innerhalb des bestehenden Rahmens ebenso wie das Finanzmanagement mit der Verordnung im Einklang stehen.

Die externe Bewertung bestätigt, dass die Lenkungsstruktur des EFSD eine transparente Verwaltung und Partnerschaft fördert und mit der EFSD-Verordnung im Einklang steht.

In Befragungen wurden bestimmte Herausforderungen und praktische Probleme ermittelt bzw. hervorgehoben. Diese betrafen den Umgang mit der Produktvielfalt im Rahmen des EFSD (d. h. Mischfinanzierungen und Garantien), den Geschäftsprozess und die zeitlichen Auswirkungen; die Personalkapazitäten und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten; das Wissensmanagement. Diese Probleme lassen sich auf die notwendige „Lernkurve“ zurückführen, da sich die Garantieprogramme noch im Frühstadium befinden. Auf der Grundlage dieser Analyse enthält die Studie die Schlussfolgerung, dass die operative Blaupause des EFSD einer eingehenderen Überprüfung bedarf, die sich auf Folgendes konzentrieren sollte: i) den Zweck und die Gestaltung des Geschäftsprozesses, ii) die Organisationsstruktur, iii) die Kompetenzen und die Ausbildung des Personals, und iv) das Wissensmanagement.

Zwar werden die Mischfinanzierungen auf der Grundlage von Berechnungen und unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel festgelegt, doch sollte regelmäßiger eine Quantifizierung der Berechnungen erfolgen. Im Fall der EFSD-Garantie wurden die Mittelzuweisungen für die vorgeschlagenen Investitionsprogramme (PIP) infolge einer

Programmplanungsrunde, die eine Verteilung der Programme auf die fünf Fenster gewährleisten sollte, geändert und angepasst.

Der Überwachungsrahmen des EFSD ist auf den Ergebnisrahmen der EU für die Entwicklungszusammenarbeit abgestimmt, doch seine Fähigkeit, Daten zu produzieren, die konsolidiert und aggregiert werden können, sollte verbessert werden, wobei Folgendes zu berücksichtigen ist: i) für einige der vorgeschlagenen Indikatoren muss noch eine Einigung über die Methodik erzielt werden; ii) der begrenzte Mehrwert und die mangelnde Vergleichbarkeit der Kernsektorindikatoren und iii) Konflikte zwischen den Berichterstattungserfordernissen der Kommissionsdienststellen und den eigenen Überwachungssystemen und -konzepten der FI, da die FI nach zwei Vorgaberahmen (dem der EU und ihrem eigenen) Bericht erstatten müssen, was die Kosten erhöht und eine engere Fokussierung auf einen gemeinsamen Nenner (ähnliche oder vergleichbare Indikatoren) befördert.

5.4. Kohärenz und Koordinierung

Die vierte Bewertungsfrage betrifft die Kohärenz und Koordinierung des EFSD und lautet: *„Inwieweit ist der EFSD in der Lage, die interne Kohärenz in Bezug auf die Strategien und Maßnahmen der EU in den betreffenden Regionen und die Kohärenz mit den Maßnahmen der FI zu gewährleisten?“*

In der externen Bewertung wird die Kohärenz des EFSD zu diesem Zweck auf drei verschiedenen Ebenen betrachtet: Kohärenz a) zwischen den EFSD-Komponenten, b) mit anderen Formen der EU-Unterstützung und c) mit den Tätigkeiten der FI.

Was die Kohärenz zwischen den EFSD-Komponenten betrifft, so könnte sich die Einführung der EFSD-Garantieprogramme auf die künftige Bandbreite der Mischfinanzierungen auswirken und die Begründetheit von Garantien im Rahmen der Mischfinanzierung sowie die Verwendbarkeit von eingezahltem Risikokapital für Erstverlust-Tranchen von strukturierten Fonds mindern. Daher könnte eine gewisse formale Verschlankung erforderlich sein, um die Kohärenz des „Produktmixes“ des EFSD zu verbessern. Operative Aspekte und Aspekte des Projektzyklus müssen möglicherweise überprüft werden, um die Synergien zu verbessern.

Im Hinblick auf die Kohärenz mit anderen Formen der Unterstützung wird in der Studie die Auffassung vertreten, dass der EFSD ein differenziertes Instrumentarium darstellt und andere Formen der Unterstützung ergänzt. Die Studie bestätigt, dass die Integration des EFSD als einer der drei Säulen der EIP eine stärkere Komplementarität und Koordinierung zwischen dem EFSD und anderen Formen der EU-Unterstützung fördern sollte.

Mischfinanzierungsmaßnahmen werden relativ gut mit anderen Formen der Unterstützung koordiniert, was in erster Linie auf das direkte Engagement der EU-Delegationen zurückzuführen ist. Es wird jedoch auf ihre notwendige Rolle und Beteiligung an der detaillierten Formulierung der Mischfinanzierungsprojekte und der tatsächlichen Umsetzung der EFSD-Garantien hingewiesen.

Der EFSD fördert eine bessere Koordinierung und Abstimmung zwischen der EU und den FI. Im Rahmen der EFSD-Garantien wurden Anstrengungen unternommen, mit einer größeren Zahl von FI zusammenzuarbeiten, unter anderem über ein offenes Zugangsmodell und einen Portfolio-Ansatz, der mehr Flexibilität bietet.

5.5. Nachhaltigkeit

Die fünfte Bewertungsfrage bezieht sich auf die Nachhaltigkeit des EFSD und lautet: „Sind die EFSD-Garantien und -Mischfinanzierungen nachhaltig?“

In der externen Bewertung lautet die Antwort auf diese Frage, dass der EFSD das Potenzial hat, nachhaltige politische Reformen gezielt zu unterstützen, auch wenn dies nur in wenigen Projekten und Programmen ausdrücklich als Ziel genannt wird.

Der EFSD ist auf die SDG abgestimmt, deren Einhaltung auf Projekt- bzw. Programmebene überprüft wird. Gender- und andere Querschnittsindikatoren werden ebenfalls berücksichtigt, doch ist nicht klar, ob der EFSD die Leistung überwachen kann, da der Überwachungsrahmen begrenzt ist, u. a. aufgrund der Kapazitäten der FI für die Erhebung aufgeschlüsselter Daten, wenn sie über Finanzintermediäre arbeiten, die möglicherweise nicht über entsprechende Datenerhebungssysteme verfügen.

Das Konzept der langfristigen Nachhaltigkeit des EFSD wird derzeit durch eine hohe Nachfrage sichergestellt. Dies wird durch das Potenzial des EFSD (insbesondere Garantien) für die Erprobung und Entwicklung neuer Finanzprodukte verstärkt.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Dieser Abschnitt enthält Erkenntnisse und Empfehlungen, die sich auf die Ergebnisse der unabhängigen externen Bewertung stützen. Außerdem wird darin die Reaktion der Kommissionsdienststellen dargelegt und gegebenenfalls auf Maßnahmen verwiesen, die in dem Bericht der Kommission an den Rat über die Empfehlungen der hochrangigen Gruppe der Weisen zur europäischen Finanzarchitektur zur Förderung der Entwicklung¹² enthalten sind.

Relevanz:

In Bezug auf die Relevanz wird in dem externen Bericht empfohlen, maßgeschneiderte Risikominderungs Pakete für bestimmte Investorengruppen zu entwickeln und die starke Marktposition zu nutzen, um mehr Geber zu gewinnen und so eine größere Risikominderungswirkung zu erzielen.

Reaktion der Kommission:

Die Kommission nimmt die Empfehlungen an und erklärt sich bereit, die Analyse und die Ausrichtung auf den privaten Sektor weiter auszuweiten, um die Attraktivität des EFSD-Instruments zu erhöhen. Die Kommission arbeitet bereits an diesem Ansatz durch Einzelprogramme oder sektorale Studien über Investitionen in Naturkapital und die Kreislaufwirtschaft.

Insbesondere werden weitere Arbeiten durchgeführt, um die Investitionsmöglichkeiten für die grüne Wirtschaft und die Kreislaufwirtschaft zu verbessern.

Die Frage der Einbeziehung anderer Geber wird aufgegriffen. Es wurden bereits zusätzliche Beiträge geleistet, und in Zukunft könnten Geber (EU-Mitgliedstaaten oder andere) einen Beitrag zum EFSD leisten, indem sie entweder i) im Rahmen der

¹² COM(2020) 43 final - Bericht der Kommission an den Rat über die Empfehlungen der hochrangigen Gruppe der Weisen zur europäischen Finanzarchitektur zur Förderung der Entwicklung <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>

bestehenden Verwaltungsstruktur oder ii) über eine spezielle Struktur, die eine eigene Steuerung erfordern würde, Mittel übertragen.

Wirksamkeit und Zusätzlichkeit:

In Bezug auf Wirksamkeit und Zusätzlichkeit wird in dem externen Bericht empfohlen, das Portfolio so zu gestalten, dass den „neueren“ SDG-Bereichen und -Zielen (z. B. Digitalisierung, nachhaltige Städte und Landwirtschaft) größere Bedeutung beigemessen wird. Ferner wird empfohlen, den Abschnitt „Zusätzlichkeit“ des Antragsformulars und die Sichtbarkeit gegenüber den Partnern aus dem Privatsektor zu verbessern.

Reaktion der Kommission: Diese Empfehlungen werden begrüßt und angenommen.

- Die Kommission wird den Schwerpunkt weiterhin auf die Verwirklichung der politischen Prioritäten legen. Durch die Schaffung spezifischer Fenster für Landwirtschaft, Digitalisierung und nachhaltige Städte im Rahmen der EFSD-Garantie hat die Kommission einen wichtigen Schritt unternommen, um Investitionen in diesen Bereichen zu fördern. Durch die Unterstützung solcher Investitionen durch den EFSD wird die Kommission auch weiterhin darauf hinarbeiten, spezifische sozioökonomische Ursachen der Migration, einschließlich irregulärer Migration, zu bekämpfen und zur nachhaltigen Wiedereingliederung von Migranten, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren, sowie zur Stärkung der Transit- und Aufnahmegemeinschaften beizutragen. Die Kommission führt in ihrem Vorschlag für das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI)¹³ einen EFSD+ mit weltweitem Anwendungsbereich ein, der im nächsten MFR Nachfolger des EFSD sein wird. Gemäß dem Vorschlag würde der EFSD+ dem Grundsatz „Policy first“ (Vorrang für Politikansätze) entsprechen, dem zufolge der Einsatz dieser Durchführungsinstrumente mit den Programmplanungsdokumenten im Einklang stehen sollte. In diesen Dokumenten würden die Prioritäten der EU und der Partnerländer festgelegt, die sich auf neuere „SDG“-Sektoren wie Digitalisierung, nachhaltige und intelligente Städte und nachhaltige Landwirtschaft erstrecken. Die Dokumente würden zudem die im Rahmen der Migrationspolitik der Union gegenüber Drittländern unternommenen Anstrengungen ergänzen und verstärken. Die entsprechenden Änderungen werden bei künftigen Überarbeitungen des Antragsformulars berücksichtigt. Bestimmungen über Leistungsindikatoren und deren anschließende Überwachung wurden in die unterzeichneten Garantievereinbarungen aufgenommen.

- Die Kommission erkennt an, dass es zur Stärkung der globalen Entwicklungsstrategie der EU eines einheitlichen Markenbilds und eines konsequenten Narrativs bedarf. In einem Bericht an den Rat¹⁴ skizzierte die Kommission mehrere mögliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Kohärenz zwischen den verschiedenen Durchführungspartnern und -akteuren. Die Kommission begrüßt auch die zunehmende Übernahme von Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten mithilfe dieser gemeinsamen Marke, wodurch die Zielgruppen und die Reichweite des EFSD ausgeweitet werden.

Effizienz:

¹³ COM(2018) 460 final, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

In Bezug auf die Effizienz wird in der externen Bewertung empfohlen, eine Überprüfung des Geschäftsprozesses einzuleiten, die Auswahl der Datenbank für die Risikobewertung zu bewerten und eine Methodik für die Ergebnisindikatoren zu entwickeln.

Reaktion der Kommission: Diese Empfehlungen werden begrüßt und angenommen.

Die Überprüfung des Geschäftsprozesses wird mit Blick auf die laufende Überprüfung der neuen Finanzarchitektur erfolgen. Der EFSD ist ein neuartiges und innovatives Instrument, für das mit dem Inkrafttreten der EFSD-Verordnung neue Prozesse eingeführt wurden. Der künftige EFSD+ soll auf dem Grundsatz „Policy first“ und auf einer offenen und kooperativen Architektur mit einer spezifischen Lenkungsstruktur beruhen¹⁵. In Anwendung des Grundsatzes „Policy first“ würde die Programmplanung die Festlegung langfristiger Prioritäten für unsere Zusammenarbeit mit Partnerländern ermöglichen, unter anderem durch den Einsatz von Modalitäten wie Mischfinanzierungen und Garantien für die Umsetzung dieser Prioritäten. Die Programmplanung ist ein inklusiver und schrittweise erfolgreicher Prozess, der Konsultationen mit Partnerländern, Mitgliedstaaten, Organisationen der Zivilgesellschaft, dem privaten und öffentlichen Sektor und Finanzinstitutionen sowie die Einbeziehung des Rates und des Europäischen Parlaments erfordert.

Die Ausbildung des Personals ist im Gange und wird entsprechend dem aktuellen und dem künftigen Bedarf ausgeweitet. Was die laufenden Maßnahmen anbelangt, so erhöht die Kommission, wie in ihrem jüngsten Bericht an den Rat der Europäischen Union¹⁶ dargelegt, ihre Kapazitäten und ihre Finanzkompetenz, indem sie die Ausbildung des Personals in den Bereichen Entwicklungsfinanzierung und Projektfinanzmanagement verstärkt und die Kompetenzen ihres auf die rechtlichen, finanziellen und budgetären Besonderheiten von Finanzierungsinstrumenten spezialisierten Personals weiter ausbaut. Die Kommission wird auch weiterhin mit Experten zusammenarbeiten, die die FI zu ihr abordnen. Der Kapazitätsausbau wird dazu beitragen, dass die Kommission den Unionshaushalt wirksamer schützen und die erwartete Zunahme der durch Haushaltsgarantien abgedeckten Risikopositionen im nächsten Programmierungszeitraum besser bewältigen kann.

Was die Auswahl der Datenbank für die Risikobewertung betrifft, so entwickelt die Kommission derzeit in Zusammenarbeit mit Experten von FI und anderen Partnern spezielle Software, um Risikomodelle im Rahmen der EFSD+-Garantie zu erstellen, wobei sie den besonderen Herausforderungen in Entwicklungs- und Übergangsländern Rechnung trägt und Daten aus der globalen Datenbank für neu entstehende Märkte zugrunde legt. Dank der Beratung durch Experten zu Risikoprofil und Garantievergütung werden die Kapazitäten der Kommission für die Ermittlung der Investitionsportfolios, die durch Garantien zu decken sind, gestärkt. Durch diese Beratung werden auch die Überwachung und das Management des kumulierten Portfolio-Risikos unterstützt.

Schließlich hat die Kommission den Ergebnisrahmen in die bisher unterzeichneten Garantievereinbarungen einbezogen. Die Liste der Indikatoren, die Häufigkeit und das Format der Berichterstattung sind Teil der mit den Finanzinstitutionen unterzeichneten

¹⁵ COM(2018) 460 final.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

Garantievereinbarungen. Die Arbeiten zur Vereinheitlichung der Berichterstattung über die Ergebnisse sind im Gange.

Kohärenz:

In der externen Bewertung wird empfohlen, den bisherigen EFSD-Produktmix auf der Grundlage von Mehrwert- und Effizienzerwägungen weiterzuentwickeln und klare Leitlinien für die FI vorzugeben. Darüber hinaus wird empfohlen, auf dem Modell des offenen Zugangs aufzubauen, das nachweislich die Vielfalt der beteiligten FI erhöht und die Kohärenz und Effizienz der Maßnahmen verbessert.

Reaktion der Kommission: Diese Empfehlungen werden angenommen. Die Weiterentwicklung des Produktmixes wird im Zusammenhang mit der Einführung des EFSD+ erfolgen. Nach dem NDICI-Vorschlag werden die Haushaltsgarantien zusammen mit den anderen Formen der Hilfe programmiert¹⁷, sodass sie dem ermittelten Bedarf und den ermittelten Prioritäten entsprechen und mit anderen Hilfemodalitäten koordiniert werden.

Die Kommission unterstützt das Modell der offenen Finanzarchitektur, und dieser Ansatz wird im neuen Programmplanungszyklus weiterverfolgt werden. Eine gestaffelte Steuerung der Mischfinanzierungen und Haushaltsgarantien ist im Rahmen des „integrierten Finanzpakets“ vorgesehen, das durch den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung Plus (EFSD+) bereitgestellt werden soll.

Die Kommission befürwortet ferner nachdrücklich die Einreichung von Vorschlägen durch Konsortien von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, zu denen mindestens eine kleinere Institution gehören sollte. Darüber hinaus prüft die Kommission derzeit, wie die Säulenbewertung erleichtert und unterstützt werden kann, um die Inklusivität weiter zu stärken.

Nachhaltigkeit:

In Bezug auf die Nachhaltigkeit wird in der externen Bewertung empfohlen, bei den EFSD-Projekten konsequent eine Verknüpfung mit politischen Reformzielen im Blick zu haben, um größtmögliche Synergien zu erzielen und eine stärkere Abstimmung auf die Maßnahmen der dritten Säule zu fördern. Ferner wird empfohlen, die Nachfrage nach verschiedenen EFSD-Produkten zu überwachen und Wissensmanagementsysteme so zu konzipieren, dass nachträglich Informationen über Finanzinnovationen gesammelt werden, damit bewährte Verfahren ermittelt und gefördert werden können.

Reaktion der Kommission: Diese Empfehlungen werden angenommen.

Die Kommission wird weiter daran arbeiten, die Mobilisierung von Investitionen mit der Unterstützung von Verbesserungen des Investitionsklimas im Rahmen der dritten Säule zu verknüpfen, um den integrierten Ansatz der EIP zu stärken. Dazu zählt Folgendes: die

¹⁷ Artikel 12 Absatz 1 der vorgeschlagenen NDICI-Verordnung (COM(2018) 460 final) sieht vor, dass „die Durchführung dieser Verordnung bei geografischen Programmen im Rahmen von Mehrjahresländerprogrammen und Mehrländerrichtprogrammen“ erfolgt.

Förderung des „Policy first“-Konzepts, die Unterstützung eines verstärkten Dialogs zwischen öffentlichem und privatem Sektor mit den wichtigsten Interessenträgern (einschließlich der DFI) zur Ermittlung von Investitionshindernissen, die Zusammenarbeit mit den Regierungen bei der Inangriffnahme politischer Reformen sowie die Bereitstellung technischer Hilfe und der Aufbau von Kapazitäten zugunsten öffentlicher und privater Akteure.

Was die Beobachtung der Nachfrage nach EFSD-Produkten betrifft, so kann diese Empfehlung mit der ersten Empfehlung verknüpft werden. Was die Wissensmanagementsysteme anbelangt, so wird der EFSD in das neue Wissensmanagementsystem für die Außenpolitik, OPSYS, integriert werden.

Die Nutzung von Plattformen, darunter die EU-Plattform für die Mischfinanzierung in der externen Zusammenarbeit (EUBEC), das „Practitioners‘ Network“ und die technischen Bewertungssitzungen (TAM) der Mischfinanzierungsplattformen, dient als Mittel, um wichtige internationale und europäische DFI mit dem Ziel zusammenzubringen, bewährte Verfahren, neue Ansätze und eine bessere Koordinierung zum Nutzen der externen Zusammenarbeit der EU zu erörtern.