

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 21.4.2010
KOM(2010)173 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT
ÜBER DIE HALBZEITÜBERPRÜFUNG DES EIB-AUSSENMANDATS**

{SEK(2010) 442}

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT ÜBER DIE HALBZEITÜBERPRÜFUNG DES EIB-AUSSENMANDATS		1
1.	Einführung.....	3
2.	Relevanz und Performanz der EIB-Finanzierungen nach Regionen.....	4
2.1.	Heranführungsländer.....	5
2.2.	Nachbarschaftsländer	6
2.2.1.	Nachbarschaftsländer im Mittelmeerraum.....	6
2.2.2.	Östliche Nachbarschaftsländer und Russland	7
2.3.	Asien und Lateinamerika (ALA)	7
2.4.	Südafrika	8
3.	Mehrwert der EIB-Finanzierungen und EU-Garantie.....	8
3.1.	Finanzieller Mehrwert.....	8
3.2.	Nichtfinanzieller Mehrwert.....	10
4.	Zusammenarbeit mit Kommission und IFI/EBFI	11
4.1.	Zusammenarbeit mit der Kommission.....	11
4.2.	Zusammenarbeit mit IFI/EBFI.....	12
5.	Schlussfolgerung	12

1. EINFÜHRUNG

Die Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB) außerhalb der EU macht rund 10 % ihrer gesamten Tätigkeit aus. Im Jahr 2009 beliefen sich die unterzeichneten Projekte in Drittländern auf 8,8 Mrd. EUR bei einem Gesamtfinanzierungsvolumen der EIB von 79,1 Mrd. EUR.

Die Mehrheit der EIB-Finanzierungen in Drittländern kommt in den Genuss einer EU-Haushaltsgarantie, die staatliche und politische Risiken abdeckt. Diese Garantie wird mittels eines Mandats (des sogenannten „Außenmandats“) gestellt, das wiederum durch einen Beschluss des Parlaments und des Rates erteilt wird. Zuletzt erneuert wurde die EU-Garantie durch den Beschluss Nr. 633/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009¹ (nachfolgend „der Beschluss“). Unter das Außenmandat für 2007-2013 fallen derzeit 64 Länder bzw. Gebiete in den Heranführungs- und Nachbarschaftsländern sowie den Ländern Asiens und Lateinamerikas und die Republik Südafrika.

Dagegen wird die EIB-Tätigkeit in den AKP-Staaten durch ein separates Partnerschaftsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der EU („Cotonou-Abkommen“) geregelt, das aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert wird.²

Zusätzlich zu den EIB-Darlehen im Rahmen des Außenmandats und des Cotonou-Abkommens kann die EIB nach Artikel 16 ihrer Satzung auch auf eigenes Risiko Darlehen für Projekte in Drittländern vergeben, die höchsten Bonitätsanforderungen entsprechen.

Nach Artikel 9 des Beschlusses muss die Kommission einen Halbzeitbericht über die Anwendung des Beschlusses mit einem Vorschlag zu dessen Änderung vorlegen, wobei sie sich unter anderem auf eine externe Bewertung stützen soll. Die vorliegende Mitteilung (nachfolgend „der Bericht“) und die zugehörige Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die nachfolgend gemeinsam als „Evaluierung“ bezeichnet werden, stützen sich auf eine externe Bewertung, die unter Aufsicht eines aus „Weisen“ bestehenden Lenkungsausschusses durchgeführt wurde, eine bei einer externen Beraterfirma (COWI) in Auftrag gegebene Bewertung und spezifische Bewertungen durch die Evaluierungsabteilung der EIB. In der Evaluierung wird die Finanzierungstätigkeit der EIB im Rahmen des aktuellen Mandats bis Ende 2009 bewertet. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält außerdem eine ausführliche Darstellung der EIB-Darlehenstätigkeit in Drittländern im Jahr 2009. Zusammengenommen bildet das Paket also sowohl den in Artikel 9 des Beschlusses vorgesehenen Halbzeitbericht als auch den in Artikel 6 des Beschlusses vorgeschriebenen Jahresbericht. Die Ergebnisse des Berichts sind die Grundlage für den beigefügten Rechtsetzungsvorschlag zur Änderung des Beschlusses.

¹ Beschluss über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen und Darlehensgarantien für Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 190 vom 22.07.2009, S. 10).

² Außerdem vergibt die EIB in den AKP-Ländern Darlehen aus Eigenmitteln mit einer Garantie der Mitgliedstaaten.

2. RELEVANZ UND PERFORMANZ DER EIB-FINANZIERUNGEN NACH REGIONEN

Die Evaluierung ergab, dass die im Rahmen des Mandats durchgeführten EIB-Finanzierungen im Zeitraum 2000 bis 2009 mit den Zielen der EU-Außenpolitik in Einklang standen, wobei allerdings festgestellt wurde, dass diese recht allgemein definiert sind und der EIB damit reichlich Spielraum lassen, in den meisten Investitionsbereichen tätig zu werden. Der Evaluierung zufolge hätten zentrale Ziele der EU-Politik besser unterstützt werden können, wenn eine strategische Rangfolge der Ziele aufgestellt worden wäre. Daher wird vorgeschlagen, eine klarere Verbindung zwischen den politischen Zielen der EU und ihrer operationellen Umsetzung durch die EIB herzustellen.

Außerdem führte die Evaluierung zu dem Schluss, dass die derzeitige Praxis, in den Erwägungsgründen des Mandatsbeschlusses regionale Ziele festzulegen, relativ unflexibel ist, da sie einer späteren Weiterentwicklung der EU-Politik und der Prioritäten sowie etwaigen Veränderungen der Umstände keine Rechnung trägt. Zugleich birgt die gegenwärtige Praxis die Gefahr, dass die EIB zu viele Ziele gleichzeitig verfolgt und so nur begrenzt die Möglichkeit hat, in Bereichen, in denen sie tatsächlich einen komparativen Vorteil genießt, einen Mehrwert zu erbringen.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die von der EIB im Rahmen der EU-Garantie unterzeichneten Beträge nach Regionen. Ende 2009, d. h. nach Ablauf von drei Jahren bzw. 43 % des insgesamt siebenjährigen Mandats, war der Gesamtplafonds des Mandats zu 46 % unterzeichnet. Die Unterschiede zwischen den Regionen sind allerdings groß: Die Nutzung des Mandats war in den Heranführungsländern und Asien besonders hoch, in den südlichen Nachbarschaftsländern und Lateinamerika durchschnittlich und in den östlichen Nachbarschaftsländern und Russland gering. Angesichts der guten Fortschritte bei der bisherigen Durchführung des Mandats und angesichts der Frontlastigkeit der EIB-Finanzierungen aufgrund der Krise, die voraussichtlich auch noch im gesamten Jahr 2010 spürbar sein wird, könnte die EIB einige regionale Höchstbeträge, namentlich in den Heranführungsländern sowie Asien und Lateinamerika (ALA), schon vor Ablauf des Mandats erreichen.

Tabelle 1 – Mittelzusagen im Rahmen des Mandats 2007-2013, Stand: Ende 2009

	Finanzierungsobergrenze für 2007-2013 (Mio. EUR)	Nettounterzeichnungen zum 31.12.2009 (Mio. EUR)	Nettounterzeichnungen zum 31.12.2009 (% des Höchstbetrags)
Heranführung	8 700	5 262	60
Südliche Nachbarschaft	8 700	3 860	44
Östliche Nachbarschaft & Russland	3 700	403	11
Asien	1 000	616	62
Lateinamerika	2 800	1 305	47
Südafrika	900	483	54

In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wird ausführlich dargestellt, wie sich die EIB-Finanzierungen im Rahmen des Mandats insgesamt und nach Regionen auf die verschiedenen Sektoren verteilen und welche Auszahlungsquoten erreicht wurden.

2.1. Heranführungsländer

Das Mandat für die Heranführungsländer ist von allen Regionalmandaten das umfassendste, da die EIB in diesem Rahmen die Möglichkeit hat, die allgemeinen Prioritäten der Beitritts- und EU-Partnerschaftsabkommen sowie der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zu unterstützen.

Die EIB-Finanzierungen in den derzeitigen Heranführungsländern haben sowohl im Rahmen der Gemeinschaftsgarantie als auch auf eigenes Risiko der Bank im Zeitraum 2000-2009 erheblich zugenommen, insbesondere weil die Tätigkeit in der Türkei stark ausgebaut wurde (von jährlich durchschnittlich 500 Mio. EUR in den Anfangsjahren des Zeitraums 2000-2007 auf über 2,5 Mrd. EUR 2008 und 2009). Im Jahr 2009 erreichten die EIB-Darlehen in den Heranführungsländern ein Gesamtvolumen von 4,3 Mrd. EUR, davon 2,9 Mrd. EUR im Rahmen der EU-Garantie.

Schwerpunkt der Finanzierungstätigkeit war der Verkehrssektor, an den im Rahmen des vorangehenden Mandats insgesamt 50 % der Darlehen und im Rahmen des aktuellen Mandats bislang 39 % der Darlehen gingen. An zweiter Stelle folgen die Globaldarlehen, meist für KMU, die von 22 % beim letzten Mandat auf 30 % beim derzeitigen Mandat angestiegen sind. Dass die Tätigkeit im KMU-Sektor in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat, liegt daran, dass der Finanzsektor in Mittel- und Osteuropa unterstützt werden musste, um die Finanzierung der Realwirtschaft während der Finanzkrise sicherzustellen. Dies führte auch dazu, dass die EIB im Rahmen eines gemeinsamen Aktionsplans der internationalen Finanzinstitutionen eng mit der EBWE und der Weltbankgruppe zusammenarbeitete. 2008 und 2009 wurden in den Heranführungsländern Globaldarlehen für KMU-Finanzierungen im Umfang von 3,8 Mrd. EUR unterzeichnet; dies entspricht 49 % der gesamten EIB-Finanzierungen. Die jährlichen Auszahlungen haben sich dementsprechend gegenüber 2007 verdoppelt.

Die Evaluierung ergab, dass die EIB den Heranführungsländern im Zuge des Erweiterungsprozesses erhebliche Unterstützung geleistet hat, indem sie maßgebliche Projekte finanziert und die EU-Politik gefördert hat. Allerdings blieb der Anteil der Darlehen für die Umweltinfrastruktur niedrig (4 % bzw. 2 % im Rahmen der beiden Mandate) und sollte entsprechend der Priorität, die dieser Bereich im Rahmen des *Acquis communautaire* genießt, und der hohen Investitionen, die zur Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen erforderlich sind, erheblich erhöht werden. Bei Vorhaben im Bereich Umweltinfrastruktur war die Auszahlungsquote besonders niedrig, was auf die inhärente Komplexität und Bürokratielastigkeit solcher Projekte zurückzuführen ist, die dazu führen, dass die EIB in diesem Bereich mehr Ressourcen für die Projektvorbereitung und -überwachung aufwenden muss, auch im Wege technischer Hilfe. Zu guter Letzt führte die Evaluierung zu dem Schluss, dass die EIB den Projektträgern in mehreren Fällen bei der Projektentwicklung hätte helfen können, wenn sie über mehr Mitarbeiter und Mittel für technische Hilfe verfügen würde, wobei allerdings ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass die EIB nicht am allgemeineren Institutionenaufbau beteiligt werden sollte, der im Übrigen ohnehin nicht in ihre Zuständigkeit fällt.

2.2. Nachbarschaftsländer

2.2.1. Nachbarschaftsländer im Mittelmeerraum

Im Mittelmeerraum konzentrierte sich die EIB insbesondere nach Einführung der FEMIP³ darauf, die Entwicklung des Privatsektors und die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen zu fördern, unter anderem durch Investitionen in die für die Wirtschaft nötige Infrastruktur, d. h. Verkehr, Energie, Umweltschutz und Telekommunikation. Nach Einführung der FEMIP im Jahr 2002 und ihrer Aufstockung im Jahr 2006 wird die Tätigkeit der EIB zunehmend als wertvoller Bestandteil der Europa-Mittelmeer-Politik und der Union für das Mittelmeer anerkannt. Die jährliche Darlehensvergabe ist von durchschnittlich 773 Mio. EUR pro Jahr 2000-2002 auf 1 378 Mio. EUR pro Jahr im Zeitraum 2007-2009 angestiegen. Während die EIB-Darlehen im Rahmen des letzten Mandats die Obergrenze erreichten und sich im Rahmen des aktuellen Mandats erwartungsgemäß entwickeln, verläuft die Durchführung der auf eigenes Risiko bestrittenen Mittelmeerpartnerschaftsfazilitäten schleppender. Im Rahmen der Fazilitäten für Darlehen auf eigenes Risiko wurden vom Rat der Gouverneure der EIB für 2007-2013 insgesamt 2 Mrd. EUR⁴ zur Verfügung gestellt, von denen bis Ende 2009 lediglich 14 % zugesagt waren.

Der FEMIP-Rahmen, bei dem die EIB-Darlehen eng mit EU-Haushaltsmitteln für technische Hilfe und Risikokapital kombiniert und die Partnerländer intensiv an der strategischen Planung der EIB-Finanzierungen beteiligt werden, beinhaltet, dass die EIB-Tätigkeit fest mit den politischen Prioritäten der EU verzahnt ist.

Im Rahmen des aktuellen Mandats machten die Darlehen an den privaten Sektor 35 % der gesamten Unterzeichnungen aus, gegenüber 23 % beim letzten Mandat. Treibende Kraft waren dabei Globaldarlehen für KMU (auf die 16 % der gesamten Darlehen im Rahmen des neuen Mandats entfielen), private Industrieinvestitionen (10 %) und die Förderung der privatwirtschaftlichen Beteiligung durch öffentlich-private Partnerschaften bei Umwelt- und sonstigen Infrastrukturvorhaben (9 %). Außerdem hat die EIB in den letzten drei Jahren die Umsetzung der speziellen FEMIP-Fazilität vorangetrieben, aus der sie privatwirtschaftliche Vorhaben mit höherem Risiko in den Mittelmeerländern finanziert. Die Darlehenstätigkeit der EIB in den Mittelmeerländern wurde durch private Beteiligungsinvestitionen, die in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 44 Mio. EUR pro Jahr erreichten, auf sinnvolle Weise ergänzt. Trotz dieser Fortschritte sollte noch mehr getan werden, um die Entwicklung der lokalen Privatwirtschaft zu fördern, die für die Mittelmeerländer eine zentrale Priorität darstellt, und um Vorzeigeprojekte im Rahmen der Initiative „Union für das Mittelmeer“ zu unterstützen.

Im Mai 2008 hat die Kommission einen Rechtsetzungsvorschlag zur Änderung von Artikel 23 der ENPI-Verordnung⁵ vorgelegt, der die Möglichkeit eröffnen würde, Rückflüsse aus früheren Finanzierungen im Rahmen der FEMIP zu nutzen, so dass die Unterstützung für den privaten Sektor in den Mittelmeerländern ausgebaut werden könnte. Der Vorschlag wurde vom Europäischen Parlament angenommen, doch zieht sich die Prüfung im Rat noch hin.

³ Fazilität für die Partnerschaft Europa-Mittelmeer.

⁴ Für den Zeitraum 2000-2006 wurde im Rahmen der ersten Mittelmeerpartnerschaftsfazilität 1 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt, wovon 0,63 Mrd. EUR zugesagt wurden.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments.

2.2.2. *Östliche Nachbarschaftsländer und Russland*

Das erste Mandat für Russland⁶ und das zweite Mandat für Russland, die Ukraine und die Republik Moldau wurden von der EIB teilweise ausgeschöpft (von den zur Verfügung stehenden 100 Mio. EUR bzw. 500 Mio. EUR wurden 85 % bzw. 46 % unterzeichnet). Im Rahmen des aktuellen Folgemandats war der verfügbare Betrag von 3,7 Mrd. EUR zum Jahresende 2009 nur zu 11 % unterzeichnet. Im ersten Quartal 2010 wurden drei neue Finanzierungen unterzeichnet, womit 748 Mio. EUR bzw. 20 % des zur Verfügung stehenden Betrags in Anspruch genommen wurden. Was die Auszahlungen angeht, so wurde der im Rahmen des ersten Mandats unterzeichnete Betrag in voller Höhe ausgezahlt, während der beim zweiten Mandat unterzeichnete Betrag Ende 2009 zu einem Drittel ausgezahlt war. Im Rahmen des aktuellen Mandats war der unterzeichnete Betrag Ende 2009 zu 29 % ausgezahlt.

Diese langsame Inanspruchnahme kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden, insbesondere die enge sektorale Ausrichtung der Mandate, die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den schwer krisengeschädigten Partnerländern, die begrenzten Investitionen der regionalen Projektträger in den unter das Mandat fallenden Sektoren⁷ und den erforderlichen Zeitaufwand für die praktische Organisation der Kofinanzierung mit der EBWE. Verschiedene Investitionen verzögerten sich auch aufgrund der dürftigen Projektvorbereitung und der begrenzten Umsetzungskapazitäten der Projektträger in der Region. Hinzu kommt, dass verschiedene Verkehrsvorhaben in Russland wegen des Streits zwischen der EU und Russland über Straßenbenutzungs- und Frachtgebühren sowie Überflugrechte für den sibirischen Luftraum vorerst auf Eis gelegt wurden.

Dadurch, dass die Vereinbarung (Memorandum of Understanding) über die Zusammenarbeit zwischen Kommission, EIB und EBWE relativ unflexibel ist und der EIB nur begrenzte personelle Mittel zur Verfügung stehen, hat die Wirksamkeit der EIB-Maßnahmen in dieser Region gelitten. Kommission, EIB und EBWE widmen sich derzeit einer Überarbeitung der vorerwähnten Vereinbarung, um die Zusammenarbeit zu verbessern.

2.3. **Asien und Lateinamerika (ALA)**

In dem Beschluss wird ausdrücklich eine Überprüfung der Ziele des ALA-Mandats gefordert, zu denen beim jetzigen Mandat nicht nur die Unterstützung der Präsenz der Europäischen Union durch ausländische Direktinvestitionen sowie Technologie- und Wissenstransfer, sondern auch die ökologische Nachhaltigkeit einschließlich Klimaschutz und Energiesicherheit gehören. Außerdem wurde die EIB aufgefordert, ihre Finanzierungen schrittweise an der Strategie der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auszurichten und auf eine größere Anzahl von Ländern, einschließlich der weniger wohlhabenden, auszuweiten.

Volumenmäßig hat die EIB den für die ALA-Länder verfügbaren Betrag beim letzten Mandat in voller Höhe und beim jetzigen Mandat zu über 50 % zugesagt. In Lateinamerika gingen die meisten Darlehen (93 %) aus dem aktuellen Mandat an Projekte in den Bereichen

⁶ Umweltpartnerschaft der Nördlichen Dimension.

⁷ Dem Beschluss zufolge soll sich die EIB in den östlichen Nachbarschaftsländern und in Russland auf Vorhaben in den Bereichen Verkehr, Energie, Telekommunikation und Umweltinfrastruktur konzentrieren. Erst seit Kurzem können in den östlichen Partnerschaftsländern auch KMU finanziert werden.

Telekommunikation und Produktion zur Unterstützung der EU-Präsenz. Daneben unterzeichnete die EIB einige Darlehen (7 %) zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit, namentlich im Bereich erneuerbare Energien. In Asien wurden die meisten Darlehen für erneuerbare Energien und für Abhilfemaßnahmen nach Naturkatastrophen (76 %) gewährt, während der restliche Teil ausländischen Direktinvestitionen zugutekam. Außerdem hat die EIB zwei größere Finanzierungen auf eigenes Risiko abgeschlossen: ein Rahmendarlehen von 500 Mio. EUR zur Förderung von Klimaschutzvorhaben in China und ein Darlehen für Wasserkraftprojekte in Panama. Die Verlagerung der EIB-Tätigkeit zugunsten von Finanzierungen zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit, die einen höheren Mehrwert erbringen, kann in Asien als zufriedenstellend angesehen werden, sollte in Lateinamerika aber noch verstärkt werden. Die Regionen weisen die höchsten Auszahlungsquoten (80 % der im Rahmen des letzten Mandats zugesagten Beträge) auf, was auch den relativ hohen Anteil an privatwirtschaftlichen Projekten widerspiegelt, bei denen es oft schneller zur Auszahlung kommt als beispielsweise bei großen Infrastrukturvorhaben der öffentlichen Hand.

Die Evaluierung ergab, dass die EIB aufgrund des geringen Umfangs des ALA-Mandats sowie ihrer sehr begrenzten personellen Ressourcen und des Mangels an Mitteln zu vergünstigten Bedingungen mit den vielen Zielen des ALA-Mandats überfordert ist. So ist es für die EIB beispielsweise schwierig, sich auf weniger wohlhabende Länder zu konzentrieren, insbesondere wenn diese bei Schuldenkonzessionen strengen Auflagen unterliegen. Außerdem wurde kein Grund gesehen, die Unterstützung der EU-Präsenz und insbesondere von ausländischen Direktinvestitionen als Ziel an sich beizubehalten, da die EIB diese Art von Tätigkeit auf eigenes Risiko finanzieren kann und diese gegenüber den anderen Prioritäten, die die EIB im Rahmen des Mandats unterstützt, wie Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Ressourceneffizienz, nur einen begrenzten Mehrwert bringt.

2.4. Südafrika

In Südafrika hat die EIB den im Rahmen des letzten Mandats verfügbaren Betrag in voller Höhe unterzeichnet und im Rahmen des aktuellen Mandats bereits 54 % des zur Verfügung stehenden Betrags zugesagt. Die Tätigkeit der EIB konzentriert sich auf öffentliche Infrastrukturvorhaben (bezahlbare Sozialwohnungen und zugehörige städtische Infrastruktur) sowie Globaldarlehen zugunsten von KMU. Die Darlehenstätigkeit wurde durch die Beratungsfunktion der EIB bei den von der Kommission eingerichteten Risikokapitalfonds auf sinnvolle Weise ergänzt.

Besonders wirkungsvoll waren die EIB-Maßnahmen in Südafrika im öffentlichen Sektor, der im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur erheblichen Investitionsbedarf aufweist. Finanzierungen im Privatsektor entfalteten die größte Wirkung, wenn sie in Zusammenarbeit mit lokalen Finanzintermediären durchgeführt wurden. Durch Nutzung etwaiger Synergien mit den Maßnahmen im Rahmen des Cotonou-Abkommens könnte die EIB auch einen Beitrag zur regionalen Integration leisten.

3. MEHRWERT DER EIB-FINANZIERUNGEN UND EU-GARANTIE

3.1. Finanzieller Mehrwert

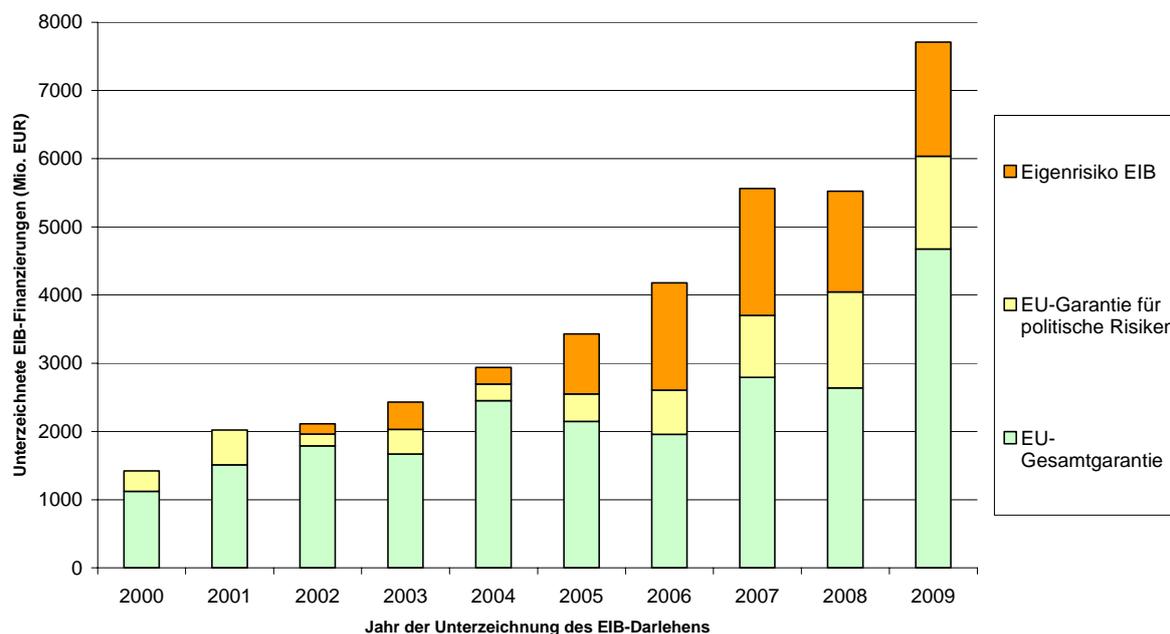
Die EIB bietet einen finanziellen Mehrwert vor allem dadurch, dass sie hohe Darlehensbeträge mit längeren Laufzeiten und tilgungsfreien Zeiten zu attraktiven Konditionen bereitstellt, die am Markt nicht erhältlich wären. Besonders hoch ist dieser Zusatznutzen der Evaluierung zufolge bei Vorhaben im öffentlichen Sektor, insbesondere bei

Infrastrukturprojekten. Im Privatsektor sind die EIB-Darlehen aufgrund ihrer längeren Laufzeiten insbesondere in Ländern mit weniger entwickelten Finanzmärkten von zusätzlichem Nutzen. Bei Darlehen mit kürzerer Laufzeit im privaten Sektor besteht der finanzielle Mehrwert laut Evaluierung eher in der Katalysatorwirkung, da hierdurch leichter Mitfinanzierer zu gewinnen sind. Im Falle von Darlehen zur Unterstützung ausländischer Direktinvestitionen aus der EU, für die unter normalen Umständen leichter Geschäftsbankendarlehen zu bekommen sind, war der Mehrwert der garantierten EIB-Darlehen recht begrenzt.

Die Gemeinschaftsgarantie war ausschlaggebend dafür, dass die EIB in einem breiten Spektrum von Ländern mit unterschiedlichsten Kreditnehmern tätig werden konnte, da sie der EIB die Möglichkeit gibt, sich in risikoreicheren Ländern und Vorhaben zu engagieren, und gleichzeitig die Finanzierungsbedingungen für die Kreditnehmer attraktiver macht. In Anbetracht dessen sollten die Kommission und die EIB die in der Garantievereinbarung festgelegten Obergrenzen für Risikofinanzierungen unterhalb der Staatsebene überprüfen, die den Zugang kleinerer Gemeinden, insbesondere in bestimmten Ländern wie Südafrika, nachweislich einschränken.

Die EIB wurde im Rahmen des Beschlusses aufgefordert, ihre Finanzierungstätigkeit außerhalb der EU ohne Inanspruchnahme der EU-Garantie auszubauen. Für die Heranführungs-, Mittelmeer- und östlichen Nachbarschaftsländer einschließlich Russland hat die EIB auf eigenes Risiko beachtliche sektorübergreifende Fazilitäten eingerichtet. Außerdem wurde auf eigenes Risiko eine Fazilität für Nachhaltigkeit und Sicherheit der Energieversorgung im Volumen von 3 Mrd. EUR geschaffen, aus der unter anderem Klimaschutzprojekte finanziert werden. Allerdings sind die EIB-Finanzierungen auf eigenes Risiko auf Länder mit „Investment-Grade“-Rating und auf „Investment-Grade“-Strukturen in Ländern mit einem Rating unterhalb von „Investment-Grade“ (z.B. Türkei), einschließlich ausländischer Direktinvestitionen aus der EU, beschränkt. In den letzten drei Jahren hat die EIB ihre auf eigenes Risiko durchgeführten Finanzierungen in Drittländern ausgebaut, sich dabei aber vor allem auf die Heranführungsländer (aufgrund der hohen Aufnahmekapazität der Türkei und Kroatiens) und China konzentriert.

Tabelle 2 – Entwicklung der EIB-Darlehensvergabe im Zeitraum 2000-2009 nach Art der Garantie



Die Evaluierung ergab, dass der Investitionsbedarf in den unter das EIB-Mandat fallenden Regionen so erheblich ist, dass die durch eine Garantie abgesicherte Darlehensstätigkeit, die durch einen immer knapperen EU-Haushalt begrenzt wird, insbesondere bei Ländern und Projekten mit „Investment-Grade“-Rating durch eine signifikante Darlehensvergabe aus eigenen Mitteln der EIB ergänzt werden muss. Indem die Kapazitäten der EIB für die Übernahme von Risiken bei Finanzierungen in Drittländern ausgebaut werden, kann die Bank über ihre eigene Bilanz einen klaren Mehrwert liefern, während die EIB-Finanzierungen im Rahmen der EU-Garantie schwerpunktmäßig solchen Ländern und Vorhaben zugutekommen sollten, für die es schwerer ist, sich über die Kapitalmärkte zu finanzieren.

Steigern ließe sich der Mehrwert darüber hinaus auch durch Nutzung der Möglichkeit, im Rahmen des Mandats Garantien zu stellen (diese Möglichkeit ist seit 2007 im Rahmen des Mandats vorgesehen, doch hat die EIB bislang keine Garantien unterzeichnet), wie es die EIB bereits in den AKP-Staaten praktiziert, insbesondere indem Garantien für Finanzintermediäre übernommen werden, um Finanzierungsengepässe zu beheben. Außerdem kam die Evaluierungsabteilung der EIB zu dem Schluss, dass der Mehrwert der EIB-Finanzierungen steigen würde, wenn die EIB verstärkt bei der Entwicklung des Finanzsektors und über Finanzierungen in Landeswährung tätig würde. Letztere setzen allerdings die Präsenz eines lokalen Schatzwechsel- und Anleihemarkts oder eines Swapmarkts voraus.

3.2. Nichtfinanzieller Mehrwert

Über den bedeutenden Finanzierungsbeitrag für die Darlehensnehmer hinaus leistet die EIB auch über ihren Bewertungsprozess, bei dem die Einhaltung von EU-Standards (namentlich Umweltschutz- und Vergabestandards) beurteilt wird, und über die technische und ökonomische Sachkenntnis ihrer Projektmitarbeiter einen positiven Beitrag. Der Mehrwert war höher, wenn die EIB über technische Hilfe zur Projektvorbereitung beitrug oder die Projektstandards über die Projektbedingungen an hob. Einige Schwachstellen wurden in der

Überwachungsphase festgestellt, namentlich beim Follow-up vertraglicher Verpflichtungen und bei der Überwachung der Finanzierungen über Finanzintermediäre.

Die Evaluierung ergab abschließend, dass der Mehrwert noch gesteigert werden könnte, insbesondere indem mehr Ressourcen für technische Hilfe bei der Projektvorbereitung und -durchführung sowie für eine engere Projektüberwachung zur Verfügung gestellt würden. Außerdem ist die EIB nach Inkrafttreten des Beschlusses im Juli 2009 aufgefordert, ihre Tätigkeit zugunsten der Entwicklungsziele der EU auszubauen. Da das Geschäftsmodell der EIB nicht auf ressourcenintensive Tätigkeiten wie die Entwicklungsfinanzierung ausgerichtet ist, stellt dies eine Herausforderung dar. Sie würde unter anderem einen Ausbau der EIB-Kapazitäten für die Bewertung der sozialen und entwicklungspolitischen Aspekte eines Projekts, einschließlich Menschenrechtserwägungen und konfliktbezogener Risiken, und für die aktive Förderung lokaler Konsultationen mit Präsenz vor Ort erfordern. Zu guter Letzt sollte die EIB Leistungsindikatoren festlegen, die entwicklungspolitische Ziele umspannen.

4. ZUSAMMENARBEIT MIT KOMMISSION UND IFI/EBFI

4.1. Zusammenarbeit mit der Kommission

Die Evaluierung zeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen EIB und Kommission vor 2000 sehr begrenzt war, sich im Zeitraum 2000-2009 aber zunehmend verstärkt hat. Diese Zusammenarbeit findet auf verschiedenen Ebenen statt, vom politischen Dialog bis hin zu gemeinsamen Programmen und der praktischen Zusammenarbeit vor Ort, unter anderem über Einschaltung der Delegationen der Europäischen Kommission. Die Modalitäten dieser Zusammenarbeit regelt eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding), die die beiden Institutionen unlängst geschlossen haben. Allerdings wird in der Evaluierung festgestellt, dass die Zusammenarbeit noch verbessert werden könnte, indem die Rollen der beiden Institutionen klarer abgegrenzt werden und in der Programmplanungs- und Durchführungsphase für mehr Kohärenz und eine engere Verzahnung gesorgt wird.

Ein Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Kommission und EIB ist die FEMIP, bei der im Rahmen des FEMIP-Lenkungsausschusses und der Ministertreffen ein engerer Dialog stattfindet und gemeinsame Programme für Risikokapital- und technische Hilfe durchgeführt werden. Auch hat die Kommission in letzter Zeit verschiedene Finanzierungsmechanismen im Rahmen von IPA, ENPI und DCI eingerichtet, um Haushaltszuschüsse mit Darlehen von EIB, EBWE und anderen multilateralen und bilateral tätigen europäischen Finanzinstitutionen zu kombinieren. Diese Mechanismen erweisen sich als sinnvolles Instrument, Hilfe wirkungsvoller zu gestalten, die Zusammenarbeit zu fördern und die Hebelwirkung von Finanzierungsmitteln zugunsten der Partnerländer zu verstärken, auch wenn die Kohärenz noch verbessert werden kann.

Schließlich ergab die Evaluierung, dass schon in einem frühen Stadium ein systematischerer Dialog, unter anderem über maßgebliche Strategiepapiere, sichergestellt werden muss. Die EIB sollte von den EU-Institutionen – der Kommission und dem neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst - enger in die Politikformulierung und die Entwicklung von Länder- und Sektorstrategien eingebunden werden, die wiederum in die Strategien für die Tätigkeit der EIB einfließen sollten. Auf Projektebene sollte das Konsultationsverfahren nach Artikel 19, das vor der endgültigen Genehmigung durch die EIB die Übereinstimmung der EIB-Projekte mit der EU-Politik sicherstellen soll, von der Bank ausgebaut werden, damit ausführlichere Informationen über den Beitrag eines Projekts zu den politischen Zielen der EU zur Verfügung gestellt werden.

4.2. Zusammenarbeit mit IFI/EBFI

In dem Beschluss ist ausdrücklich vorgesehen, dass die EIB eine verstärkte Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen (IFI) und bilateral tätigen europäischen Einrichtungen (EBFI) anstreben sollte. Für die Zusammenarbeit mit der EBWE (und der Kommission) in den östlichen Nachbarschaftsländern, Russland und Zentralasien wurde eine spezielle Vorgabe festgelegt.

Die Evaluierung zeigt, dass der Umfang der gemeinsamen Finanzierungen von EIB und IFI/EBFI in den letzten Jahren stark zugenommen und 2009 60 % der gesamten EIB-Finanzierungen im Rahmen des Mandats erreicht hat. Im Berichtszeitraum hat die EIB nach und nach eine Reihe von (bilateralen und multilateralen) Vereinbarungen mit den in den betreffenden Regionen tätigen maßgeblichen IFI/EBFI getroffen. Davon sind einige während des aktuellen Mandats in Kraft getreten: die Vereinbarung mit der Kommission und der EBWE für die östlichen Nachbarschaftsländer, Russland und Zentralasien, die NIF-Rahmenvereinbarung und die Vereinbarung mit KfW und AFD im Rahmen der „Mutual Reliance Initiative“ für den Mittelmeerraum und Afrika. Diese Vereinbarungen beinhalten eine verstärkte Verpflichtung zur operativen Zusammenarbeit. Durch die vermehrte gemeinsame Finanzierung und Zusammenarbeit ist eine kohärente, unter den IFI abgestimmte Projekt- und Sektorkonditionalität, wie im Beschluss gefordert, eher möglich geworden.

Was die Art der operativen Zusammenarbeit angeht, so führte die Evaluierung zu dem Schluss, dass eine Abkehr von parallelen Kofinanzierungen zugunsten einer gemeinsamen Finanzierung in manchen Fällen sowohl im Interesse der Darlehensnehmer sein, als auch die Effizienz der von den IFI bereitgestellten Finanzierungshilfen erhöhen kann. In diesem Zusammenhang sollte die EIB, wie es derzeit auch bei den zentralen EU-Finanzierungsmechanismen im Rahmen von IPA, ENPI und DCI geschieht, das Konzept der „Mutual Reliance“ zwischen EIB und anderen IFI bzw. EBFI weiter vorantreiben. Dies würde unnötigen Doppelaufwand für die an der Kofinanzierung Beteiligten vermeiden helfen und die Entwicklung, Durchführung und Überwachung der Projekte durch die Projektträger erleichtern, da diese bürokratisch entlastet würden. Im Rahmen dieser Vereinbarungen sollten weiterhin bewährte EU-Praktiken, etwa bei Umweltschutz und öffentlicher Beschaffung, verbreitet werden, während gleichzeitig gemäß den Grundsätzen und Zielen der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und des Aktionsplans von Accra verstärkt auch lokale Strukturen genutzt werden.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Das durch eine EU-Garantie unterstützte Außenmandat der EIB hat sich als wirksames Mittel zur Unterstützung der EU-Außenpolitik erwiesen, indem einschlägige Projekte in den Partnerländern finanziert werden. Zugleich macht die immer umfassendere und ambitioniertere außenpolitische Agenda der EU deutlich, dass mehr politische Kohärenz und eine stärkere Unterstützung der Partnerländer erforderlich sind, beispielsweise in deren Bemühungen um Klimaschutz und Ressourceneffizienz, eine der obersten Prioritäten der EU.

Die politische Kohärenz kann verbessert werden, indem die Reichweite des Mandats besser auf die komparativen Vorteile und bestehenden Instrumente der EIB abgestimmt wird und indem in größerem Umfang politische Orientierungen vorgegeben werden, um eine verstärkte Tätigkeit zur Unterstützung der EU-Politik sicherzustellen.

In Bezug auf die Umsetzung kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass die EIB ihre Finanzierungen effizient durchführt, sich die Wirksamkeit jedoch noch verbessern ließe, wenn die Bank ihre Kapazitäten zur Unterstützung der Projektträger während der gesamten Projektlaufzeit ausbauen würde. Angesichts des neuen Stellenwerts, den Parlament und Rat der Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung einräumen, ist eine stärkere Unterstützung der Projektträger umso wichtiger. Die Erreichung dieses Ziels würde voraussetzen, dass die EIB ihre personellen Mittel für die Tätigkeit in Drittländern aufstockt und mehr ergänzende Zuschussmittel zur Verfügung stehen.

Auf Basis der vorliegenden Mitteilung sowie der Ergebnisse des in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthaltenen Berichts und der externen Evaluierung legt die Kommission einen Rechtsetzungsvorschlag vor, der die Übereinstimmung mit den politischen Zielen der EU verbessern und den Mehrwert der EIB-Finanzierungen in Drittländern für die zweite Hälfte des unter den Beschluss fallenden Zeitraums 2007-2013 erhöhen soll.