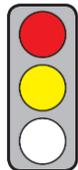


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will durch die Schaffung eines Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) Investitionen im Umfang von 315 Mrd. Euro in der EU anstoßen.

Betroffene: Private und staatliche Investoren.



Pro: Dass EFSI-Investitionen mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sind, ist notwendig. Die „Grundsätze“ für deren beihilferechtliche Prüfung und die „vereinfachte und beschleunigte“ Prüfung unmittelbarer nationaler Beteiligungen an EFSI-Projekten dürfen das EU-Beihilfeverbot aber nicht unterlaufen.

Contra: (1) Die Investitionsoffensive löst keines der Probleme, auf die der Rückgang der Investitionen in der EU zurückzuführen ist. Sie birgt ein erhebliches Risiko der Fehlallokation von Ressourcen.

(2) Die „wohlwollende“ Behandlung nationaler Beteiligungen an der Investitionsoffensive bei den Haushaltsvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts untergräbt dessen Glaubwürdigkeit.

(3) Viel wichtiger als die Förderung von Investitionen wären stabile und vorhersehbare regulatorische Rahmenbedingungen gepaart mit dem Abbau von Investitionshemmnissen.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2015) 10 vom 13. Januar 2015 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über den **Europäischen Fonds für strategische Investitionen** und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Laut Kommission sind die Investitionen in der EU seit 2007 um 15% gesunken. Sie erwartet für die nächsten Jahre nur eine teilweise Erholung und geht von einer „Investitionslücke“ aus. (Begründung S. 1)
- Die Ende 2014 angekündigte „Investitionsoffensive für Europa“ [COM(2014) 903, s. [ceplinput 05|2014](#)] soll Investitionen im Umfang von 315 Mrd. Euro auslösen. Sie stützt sich auf drei Pfeiler (Erwägungsgrund 8):
 - Mobilisierung zusätzlicher Mittel für öffentliche und private Investitionen,
 - Lenkung dieser Mittel in die Realwirtschaft und
 - Schaffung stabiler Rahmenbedingungen für Investitionen und Abbau von Investitionshemmnissen.
- Die Verordnung setzt die ersten beiden Pfeiler um. Dafür werden mit der vorliegenden Verordnung geschaffen (Erwägungsgrund 6):
 - ein Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI), der bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) angesiedelt wird,
 - eine „EU-Garantie“ als Absicherung für Verluste der EIB aus EFSI-Finanzierungen und -Investitionen,
 - ein EU-Garantiefonds, aus dem die EIB bei Eintritt des Garantiefalls Zahlungen erhält, um diese Verluste auszugleichen,
 - eine Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH) und
 - ein Investitionsprojekteverzeichnis („Projekt-Pipeline“).
- So sollen zwischen 2015 und 2017 Investitionen im Umfang von 315 Mrd. Euro angestoßen werden.

► Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI)

- Es wird ein Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) gegründet, der von der Europäischen Investitionsbank (EIB) getragen und verwaltet wird (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1).
- Aufgabe des EFSI ist es, durch Kofinanzierungen, Zuschüsse und Garantien öffentliche und private Investitionen in realwirtschaftliche Projekte, die sonst nicht durchgeführt würden, in einem Gesamtumfang von 315 Mrd. Euro zu ermöglichen.
- Der EFSI soll vorrangig Projekte fördern, die ein „höheres Risiko- und Ertragsprofil“ als andere von der EIB geförderte Investitionen aufweisen (Erwägungsgrund 15).
- Die EIB plant, am Kapitalmarkt 60,8 Mrd. Euro durch die Begebung von Anleihen aufzunehmen. Dieses setzt sie dann für Investitionen und Finanzierungen des EFSI ein (Erwägungsgrund 18).
- Da die Verordnung nur rudimentäre Vorgaben zum EFSI macht, muss die Kommission zur Gründung des EFSI mit der EIB eine „Vereinbarung“ schließen (Art. 1). In dieser sollen u.a. Details geregelt werden zu
 - der Höhe des Eigenbeitrags der EIB für den EFSI (Erwägungsgrund 18) – geplant sind 5 Mrd. Euro –,
 - den Bedingungen der Inanspruchnahme und der Deckelung der EU-Garantie (Art. 2 Abs. 1).

- Die Mitgliedstaaten können sich finanziell am EFSI beteiligen. Dazu müssen sie der „Vereinbarung“ zwischen Kommission und EIB beitreten.
 - Wollen sich nationale Förderbanken oder private Dritte beteiligen, benötigen sie die Zustimmung der Parteien der Vereinbarung. (Art. 1 Abs. 2)
- **Entscheidungsstruktur des EFSI**
- Der EFSI verfügt über (Art. 3 Abs. 1, 4 und 5)
 - einen „Lenkungsrat“, der die strategische Ausrichtung, die Investitionskriterien und das Risikoprofil des EFSI festlegt,
 - einen „Investitionsausschuss“, der Projekte auf Basis der Investitionskriterien prüft und über den Einsatz der EU-Garantie entscheidet sowie
 - einen geschäftsführenden Direktor, der den EFSI verwaltet und dem Investitionsausschuss vorsitzt.
 - Der Lenkungsrat besteht aus Vertretern der beitragsleistenden Parteien („Mitglieder“). Dies sind die EU und die EIB, bei finanzieller Beteiligung auch die Mitgliedstaaten, Förderbanken und Dritte. (Art. 3 Abs. 3)
 - Die Stimmrechte der Mitglieder richten sich nach der Höhe ihres Beitrags. Der Lenkungsrat entscheidet „einvernehmlich“. Leisten auch Mitgliedstaaten, nationale Förderbanken oder private Dritte einen Beitrag an den EFSI, wird mit einfacher Mehrheit entschieden, wenn ein Einvernehmen nicht möglich ist. Kommission und EIB haben jeweils ein Vetorecht. (Art. 3 Abs. 2 und 3)
 - Der Investitionsausschuss besteht aus sechs unabhängigen Experten und dem Direktor (Art. 3 Abs. 5).
 - Sie werden für eine „verlängerbare“ Amtszeit von drei Jahren ernannt. Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit getroffen. (Art. 3 Abs. 4 und 5)
- **EU-Garantie für die EIB**
- Die EU gewährt der EIB eine Garantie von 16 Mrd. Euro („EU-Garantie“). Die EIB kann diese einsetzen für (Art. 4; Art. 5 Abs. 2)
 - EFSI-Finanzierungen und -Investitionen in den Bereichen Verkehrs-, Energie- und digitale Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Forschung und Entwicklung, Innovation, Erneuerbare Energien, Ressourcen- und Energieeffizienz, Umwelt, natürliche Ressourcen, Stadtentwicklung und Soziales,
 - die Bereitstellung von Kapital durch den EFSI für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Unternehmen mit bis zu 3000 Mitarbeitern (Midcaps); für die Kapitalbereitstellung greift der EFSI dabei auf die Dienste des ebenfalls bei der EIB angesiedelten Europäischen Investitionsfonds (EIF) zurück.
 - für EFSI-„Fördermaßnahmen“ der EIB zugunsten von Investitionsplattformen, welche laut dem Lenkungsrat förderungswürdig sind, und zugunsten von nationalen Förderbanken.
- **EU-Garantiefonds**
- Die EU richtet einen EU-Garantiefonds ein, aus dem die EIB Zahlungen erhält, wenn der Garantiefall eintritt (Art. 8 Abs. 1). Das ist z.B. der Fall, wenn ein EFSI-Kredit wegen Insolvenz des Kreditempfängers nicht zurückgezahlt wird.
 - Der EU-Garantiefonds erhält eine Zielausstattung von 50% der EU-Garantie, also 8 Mrd. Euro. Sie soll bis 2020 erreicht sein. (Art. 8 Abs. 5 UAbs. 1)
 - Er wird durch die „schrittweise Einzahlung“ von EU-Haushaltsmitteln gefüllt: 500 Mio. Euro 2016, 1 Mrd. Euro 2017, 2 Mrd. Euro 2018 sowie 2,25 Mrd. Euro jeweils 2019 und 2020 (Art. 8 Abs. 2, Begründung S. 5).
 - Wenn vor Erreichung der Zielausstattung der Garantiefall eintritt, muss die Wiederauffüllung des Garantiefonds zusätzlich erfolgen durch (Art. 8 Abs. 5 UAbs. 2, Begründung S. 5 und 6)
 - Einzahlungen der EIB aus Einnahmen aus vom EFSI getätigten Investitionen,
 - Erträge aus der Anlage der Mittel des EU-Garantiefonds und
 - Zahlungen von säumigen Schuldnern der EIB.
 - Die Kommission kann die Zielausstattung des Garantiefonds ab 2019 durch einen delegierten Rechtsakt um bis zu 10% senken oder erhöhen (Art. 8 Abs. 6).
- **Beteiligung insbesondere von Mitgliedstaaten an der Investitionsoffensive**
- Die Mitgliedstaaten, ihre Förderbanken und private Dritte können sich finanziell an der Investitionsoffensive beteiligen (Erwägungsgrund 19 und 20).
 - Dies ist speziell für die Mitgliedstaaten insbesondere möglich durch
 - Beteiligung am EFSI in Form von nationalen Garantien oder Barmitteln oder
 - (unmittelbare) Beteiligung an konkreten EFSI-Projekten.
 - Die Kommission will Beiträge der Mitgliedstaaten zum EFSI im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes „wohlwollend“ berücksichtigen (Begründung S. 7).
- **Beihilfeprüfung**
- Vom EFSI geförderte Investitionen „sollten“ den europarechtlichen Beihilfavorschriften genügen. Die Kommission will „Grundsätze“ ausarbeiten, anhand derer sie die Einhaltung dieser Vorschriften beurteilen will. (Erwägungsgrund 22)
 - Für (unmittelbare) Beteiligungen der Mitgliedstaaten an EFSI-Projekten, die diese Beihilfeprüfung bestanden haben, soll die herkömmliche beihilferechtliche Prüfung durch ein „vereinfachtes und beschleunigtes“ Verfahren ersetzt werden, in dem die Kommission lediglich prüft, ob ihre Höhe verhältnismäßig ist. (Erwägungsgrund 22)

- ▶ **Plattform für Investitionsberatung (EIAH) und Investitionsprojekteverzeichnis (Projekt-Pipeline)**
 - Es wird eine „Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH)“ bei der EIB geschaffen. Die EU stellt hierfür zusätzlich bis Ende 2020 maximal 20 Mio. Euro pro Jahr bereit. Danach regelt der dann gültige mehrjährige EU-Finanzrahmen die Finanzierung. (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 3)
 - Die EIAH dient als (Art. 2 Abs. 2)
 - Beratungsstelle für die „Ermittlung, Vorbereitung und Entwicklung“ von Investitionsprojekten und
 - Anlaufstelle für die Beratung zu Projektfinanzierungen in der EU.
 - In der Vereinbarung zwischen Kommission und EIB werden auch Details zur EIAH festgelegt (Art. 2 Abs. 2).
 - Kommission, EIB und Mitgliedstaaten entwickeln ein „Europäisches Investitionsprojekteverzeichnis“, das „laufende und mögliche künftige“ Investitionsprojekte in der EU enthält. Dieses greift Entscheidungen des Investitionsausschusses nicht vor. (Art. 9 Abs. 1)

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission lassen sich Investitionen besser auf EU-Ebene fördern, da Größenvorteile genutzt werden können und die Mitgliedstaaten sich „unterschiedlichen budgetären Herausforderungen“ stellen müssen.

Politischer Kontext

Im Juli 2014 kündigte Jean-Claude Juncker in seinen „politischen Leitlinien“ an, Investitionen von bis zu 300 Mrd. Euro mobilisieren zu wollen. Im November 2014 stellte die Kommission in einer Mitteilung „Eine Investitionsoffensive für Europa“ vor, nunmehr mit dem Ziel von 315 Mrd. Euro (s. [ceplinput 05|2014](#)). Im Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Initiative der Kommission und forderte sie auf, den EFSI bei der EIB einzurichten.

Politische Einflussmöglichkeiten

| | |
|-----------------------------------|--|
| Federführende Generaldirektion: | GD Wirtschaft und Finanzen |
| Federführende Ausschüsse des EP: | Wirtschaft/Währung: Berichterstatter Udo Bullmann (S&D, DE); Haushalt: Berichterstatter José Manuel Fernandes (EVP, PT) |
| Federführendes Bundesministerium: | Ministerium der Finanzen |
| Federführender Ausschuss des BT: | Finanzen |
| Entscheidungsmodus im Rat: | Qualifizierte Mehrheit (55 % der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen) |

Formalien

| | |
|-------------------------------------|---|
| Kompetenznorm: | Art. 172, Art. 173, Art. 175 Abs. 3, Art. 182 Abs. 1 (jeweils AEUV) |
| Art der Gesetzgebungszuständigkeit: | Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV) |
| Verfahrensart: | Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) |

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission rechtfertigt ihren Vorschlag mit einem seit 2007 stark gesunkenen Investitionsniveau und einer daraus resultierenden Investitionslücke. **Die Nettoinvestitionen in den meisten Ländern der EU sind in der Tat seit einigen Jahren rückläufig.** Zum einen geht dies, insbesondere in der Eurozone, auf fallende öffentliche Nettoinvestitionen zurück – eine direkte Folge der prekären Haushaltslage vieler Mitgliedstaaten –, zum anderen in etlichen Staaten auch auf sinkende private Nettoinvestitionen. **Ursächlich dafür sind drei Probleme**, die in den betroffenen Ländern unterschiedlich ausgeprägt sind: erstens **die notwendige Korrektur der überhöhten privaten Verschuldung**, zweitens **die Erosion der Wettbewerbsfähigkeit** der betroffenen Volkswirtschaften, wodurch viele Investitionen unrentabel sind, **und drittens der Zwang bei vielen Banken, ihre Kreditvergabe zurückzufahren**, weil ihnen angesichts der notwendigen Bilanzbereinigung und der strengeren Regulierung das notwendige Eigenkapital fehlt. Dies schränkt die Investitionsfähigkeit der Unternehmen ein. **Die Investitionsoffensive löst keines dieser Probleme.**

Vielmehr geht die Kommission faktisch davon aus, die „optimale Investitionsquote“ für die EU zu kennen. Dies ist eine Anmaßung von Wissen, das nicht vorhanden ist.

Die Investitionsoffensive birgt ein erhebliches Risiko der Fehlallokation von Ressourcen. Denn die EU-Garantie für Investitionen kann dazu führen, dass sich Kapitalgeber Projekten zuwenden, die bisher nicht finanziert wurden, weil sie ohne Garantie oder sonstige öffentliche Unterstützung nicht rentabel sind. Umgekehrt kann die EU-Garantie andere, rentable Investitionen verdrängen, denen sich die Investoren sonst gewidmet hätten. In dem Maße, wie dies zu Ausfällen führt, tragen die europäischen Steuerzahler über die EU-Garantie den Schaden.

Um das Fehlallokationsrisiko und die Verlustrisiken für europäische Steuerzahler zu verringern, ist es unabdingbar, den Investitionsausschuss mit unabhängigen Experten zu besetzen. Hierdurch sinkt zumindest die Gefahr politischer Einflussnahme. Allerdings verfügt auch der Investitionsausschuss nicht über das notwendige Maß an Wissen für volkswirtschaftlich effiziente Investitionsentscheidungen. Wichtig ist, dass sich der Ausschuss nicht vom Investitionsprojekteverzeichnis beeinflussen lässt, in das auch die Regierungen „ihre“ Vorha-

ben eingestellt haben. Denn sonst droht ein politischer Wettlauf um die EFSI-Mittel, der dadurch verstärkt wird, dass sich die Stimmrechteverteilung im Lenkungsrat nach der finanziellen Beteiligung richten soll. Damit würde die Kofinanzierung unrentabler Projekte durch den EFSI noch wahrscheinlicher als ohnehin schon.

Es drohen weitere Kosten für die Mitgliedstaaten, über die Inanspruchnahme der EU-Garantie hinaus. Grund dafür ist, dass die EIB – mit der EU-Garantie von 16 Mrd. Euro im Rücken – Finanzierungen und Investitionen im Umfang von ca. 61 Mrd. Euro plant. Für die daraus resultierenden Verluste, die über 16 Mrd. Euro hinaus gehen, haften die EU-Mitgliedstaaten als Eigentümer der EIB.

Die „wohlwollende“ Behandlung nationaler Beteiligungen an der Investitionsoffensive bei den Haushaltsvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist ein Zeichen, dass die Kommission den Mitgliedstaaten erneut größeren Spielraum in ihrer Haushaltspolitik gewähren will. Dieser Schritt ist unverantwortlich. Denn die Einhaltung des Paktes ist zwingend für den Abbau der hohen Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten. Die vorgesehene Aufweichung **untergräbt die Glaubwürdigkeit des Paktes** und damit die Notwendigkeit einer dauerhaft soliden Haushaltsführung.

Dass EFSI-Investitionen dem EU-Beihilferecht genügen „sollten“, geht über die Vorgaben des AEUV hinaus. Angesichts potentieller Wettbewerbsverzerrungen **ist dies aber unbedingt notwendig**. Wichtig ist nun, dass die angekündigten „Grundsätze“ für die beihilferechtliche Überprüfung der EFSI-Investitionen ein Prüfungs-niveau einführen, das dem des Beihilferechts auch entspricht. Dies gilt umso mehr, als ein Interessenkonflikt droht, weil die Kommission zum einen Initiator des EFSI ist und ihn daher politisch unterstützt, zum anderen aber auch zuständig für die Prüfung ist, ob das Beihilferecht eingehalten wird.

Viel wichtiger als die Förderung von Investitionen mit öffentlichen Mitteln wäre die Umsetzung des dritten Pfeilers der „Investitionsoffensive“: stabile und vorhersehbare regulatorische Rahmenbedingungen gepaart mit dem Abbau von Investitionshemmnissen. Denn wenn Kapitalgeber Regeländerungen und damit die Entwertung von Investitionen fürchten, unterbleiben Investitionen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung wird zu Recht auf die Kompetenz der EU für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze (Art. 172 AEUV), die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (Art. 173 AEUV), die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Art. 175 Abs. 3 AEUV) und die Aufstellung des mehrjährigen Rahmenprogramms (Art. 182 Abs. 1 AEUV) gestützt.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Das Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV ist nur auf Beihilfen der Mitgliedstaaten und nicht auf EU-Beihilfen anwendbar, da es sich bereits nach seinem Wortlaut nur auf staatliche und aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen bezieht (EuGH, Rs. C-341/95 vom 14. Juli 1998, Bettati; EuGH, verb. Rs. 213 bis 215/81 vom 13. Oktober 1982, Vieh- und Fleischkontor u.a.). Allerdings müssen EU-Beihilfen den wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen der EU genügen (EuGH, Rs. 249/85 vom 21. Mai 1987, Albako).

Investitionen und Finanzierungen des EFSI unterliegen somit nicht dem EU-Beihilfeverbot, sondern nur den weniger strengen wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen der EU.

Für Beteiligungen der Mitgliedstaaten am EFSI gilt aber das EU-Beihilfeverbot. Denn wegen der Mitgliedschaft dieser Staaten im Lenkungsrat des EFSI sind sie diesen zurechenbar.

Auch (unmittelbare) **Beteiligungen von Mitgliedstaaten an konkreten EFSI-Projekten unterliegen dem EU-Beihilfeverbot. Das „vereinfachte und beschleunigte“ Prüfverfahren für diese Beteiligungen unterläuft das Beihilfeverbot, wenn die „Grundsätze“ für die beihilferechtliche Überprüfung der EFSI-Projekte nicht dem Prüfungsniveau des Beihilfeverbots (Art. 107 AEUV) gleichkommen.**

Zusammenfassung der Bewertung

Die Investitionsoffensive löst keines der Probleme, auf die der Rückgang der Nettoinvestitionen in der EU zurückzuführen ist. Sie birgt ein erhebliches Risiko der Fehlallokation von Ressourcen. Die „wohlwollende“ Behandlung nationaler Beteiligungen an der Investitionsoffensive bei den Haushaltsvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts untergräbt dessen Glaubwürdigkeit. Dass EFSI-Investitionen mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sind, ist unbedingt notwendig. Das EU-Beihilfeverbot gilt für nationale Beteiligungen an konkreten EFSI-Projekten. Das hierfür vorgesehene „vereinfachte und beschleunigte“ Prüfverfahren unterläuft das Beihilfeverbot, wenn die „Grundsätze“ für die beihilferechtliche Überprüfung der EFSI-Projekte nicht dem Prüfungsniveau des Beihilfeverbots gleichkommen. Wichtiger als die Förderung von Investitionen wären stabile und vorhersehbare regulatorische Rahmenbedingungen gepaart mit dem Abbau von Investitionshemmnissen.