



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**ECO/474
InvestEU**

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des
Programms „InvestEU“**

[COM(2018) 439 final – 2018/0229 (COD)]

Berichterstatter: **Petr ZAHRADNÍK**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 07/09/2018 Europäisches Parlament, 14/06/2018
Rechtsgrundlage	Artikel 175 Absatz 3 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	03/10/2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	17/10/2018
Plenartagung Nr.	538
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	204/1/3

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der EWSA begrüßt, dass das Paket von Verordnungen über den kommenden mehrjährigen Finanzrahmen auch einen Entwurf zur Steigerung der Investitionsaktivität in der EU (die noch immer nicht das Vorkrisenniveau erreicht hat) einschließlich langfristiger Investitionsvorhaben mit ausgeprägt öffentlichem Interesse enthält, wobei dem Kriterium einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen wird (in Übereinstimmung mit der Verpflichtung der EU, dieses im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung umzusetzen). Der EWSA würdigt diese Regelung, weil prioritäre Bereiche des Programms „InvestEU“ sowie der Zeitplan ihrer Umsetzung weitgehend mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung übereinstimmen oder aus dieser resultieren. Um zu gewährleisten, dass das Programm seine Wirkung erfolgreich entfalten kann, sollte umfassender Nutzen aus der Einbindung von Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Sozial- und Wirtschaftspartnern gezogen werden.
- 1.2 Der EWSA würdigt die Absicht der Europäischen Kommission, ein übergeordnetes Finanzierungsinstrument zu schaffen, und stimmt auch seiner inhaltlichen Fokussierung zu. Die einheitliche Verwaltung, die verbesserte Transparenz und mögliche Synergien bieten im Vergleich zum derzeitigen Stand mehr Chancen, um die gewünschten Effekte zu erzielen. Der EWSA betont die Notwendigkeit eines strengen Markttests von Projekten zur Gewährleistung der Angemessenheit konkreter Projekte, die für die Anwendung von Finanzierungsinstrumenten geeignet sind. Der Erfolg des Instruments ist in erheblichem Maße von einem gut funktionierenden Überwachungssystem abhängig.
- 1.3 Der EWSA begrüßt, dass das Programm „InvestEU“ neben der Förderung nachhaltiger Infrastruktur, kleiner und mittlerer Unternehmen sowie von Forschung und Innovation auch auf soziale Investitionen und Kompetenzen ausgerichtet ist. Damit wird deutlich gemacht, dass der Bedeutung sozialer Investitionen für die kommende Entwicklung der EU eine entscheidende Rolle zukommt. Der EWSA unterstützt in diesem Zusammenhang die enge Bindung des Programms „InvestEU“ im Bereich sozialer Investitionen und Kompetenzen mit klassischen Instrumenten zur Förderung der Sozialpolitik, vor allem mit dem Europäischen Sozialfonds, den Instrumenten zur Förderung der Jugendbeschäftigung und mit den Programmen für Beschäftigung und soziale Innovation, damit höchst solide Investitionen in nachhaltige soziale Infrastruktur, Sozialunternehmen sowie Dienstleistungen und Zentren für die Entwicklung des Humankapitals erreicht werden.
- 1.4 Der EWSA betont dabei, dass im Rahmen des Programms „InvestEU“ keinesfalls soziale Investitionen unterschätzt und vernachlässigt werden sollten, denen die gleiche Bedeutung zukommen muss, wie den primär auf Entwicklung und Unternehmen ausgerichteten Investitionen. Diese Erkenntnis beruht unter anderem auf den Ergebnissen, die die hochrangige Taskforce „Investitionen in die soziale Infrastruktur in Europa“ unter der Leitung von Romano Prodi im Dezember 2017 vorgelegt hat. Hier können die öffentlichen Investitionen dazu dienen, private Investitionen zu beschleunigen.

- 1.5 Da „InvestEU“ ein neuer Programmtyp ist, begrüßt der EWSA die Möglichkeit eines konkreten, benutzerfreundlichen Ratgebers für die Bestimmung geeigneter Projektarten, mit Beispielen für Synergien mit weiteren Kapiteln des mehrjährigen Finanzrahmens sowie für die angemessene Umsetzung im Rahmen der Gegebenheiten der Mitgliedsstaaten.
- 1.6 Der EWSA würdigt die prognostizierte positive Auswirkung des Programms „InvestEU“ auf die Entwicklung der Finanzmärkte in den Mitgliedsstaaten; in diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit einer geeigneten Struktur für die Durchführungspartner, vor allem auf nationaler Ebene, unterstrichen.

2. Hintergrund des Vorschlags und wichtigste Fakten

- 2.1 Die jüngste Wirtschaftskrise hat die Investitionsaktivität in der EU wesentlich beeinträchtigt, wobei diese bisher nicht im vollen Umfang wiederhergestellt wurde. Deshalb muss das Ziel aller Schlüsselemente der Wirtschaftspolitik der EU darin bestehen, Wege für eine langfristige Mobilisierung von Investitionen, auch von Investitionen im öffentlichen Interesse, aufzuzeigen und kleine und mittelständische Unternehmen stärker einzubinden, wobei die Ansichten der Zivilgesellschaft berücksichtigt werden sollten.
- 2.2 Da zur Finanzierung von Investitionen im öffentlichen Interesse sowohl auf nationaler, als auch der EU-Ebene nur unzureichende Mittel zur Verfügung stehen, wäre die Einbindung von Privatkapital gemäß den Regeln, die dem Interesse der Öffentlichkeit gerecht werden, wünschenswert. Ein Weg, der zur Verwirklichung dieses Ziels beiträgt, ist die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen rückzahlbaren Finanzierungsinstrumenten und Instrumenten auf dem Prinzip der Subventionierung im Rahmen des EU-Haushalts.
- 2.3 Rückzahlbare Finanzierungsinstrumente aus Mitteln des EU-Haushalts haben sowohl auf zentraler, als auch auf nationaler Ebene, vor allem innerhalb des Finanzrahmens 2014-2020, eine bedeutende Entwicklung verzeichnet, und trotzdem ist ihre Verwendungsrate nicht optimal. Verbesserungsspielraum besteht unter anderem in der Notwendigkeit, eine Vielzahl unkoordinierter Instrumente auf zentraler Ebene unter einem gemeinsamen Durchführungsmechanismus zusammenzufassen, und eines der Beispiele dafür ist das Programm „InvestEU“.
- 2.4 Das Programm „InvestEU“ kann als wesentlicher Beitrag des EU-Haushalts im Sinne seiner gegenwärtigen Innovationen zur Sicherstellung eines europäischen Mehrwerts, verstärkter Flexibilität, Synergien zwischen seinen einzelnen Kapiteln und der Verfahrensvereinfachung gesehen werden; dieser Beitrag soll sich im Fall des Programms „InvestEU“ auf eine langfristig erhöhte Investitionsaktivität (indem bis zum Jahr 2027 Investitionen in einer Gesamthöhe von 650 Mrd. EUR mobilisiert werden), eine Stärkung der Rolle des Finanzmarktes auch in Bezug auf Projekte im öffentlichen Interesse und eine effizientere Zuweisung der Mittel aus dem EU-Haushalt auswirken, welche Dank der Rentabilität einen natürlichen Markttest durchlaufen.
- 2.5 Das Programm „InvestEU“ sollte deshalb keinesfalls isoliert betrachtet, sondern als wichtiges Element im komplexen Instrumentenmosaik des kommenden EU-Haushalts gesehen werden, das augenscheinlich einen neuen Trend bei der Verteilung seiner Ausgaben darstellt und

wesentlich zur Überwindung der traditionellen und langfristig perspektivlosen Trennung in Netto-Zahler und Netto-Empfänger beiträgt.

2.6 Das Programm „InvestEU“ ist eine kontinuierliche Fortsetzung der bisherigen positiv wahrgenommenen Tätigkeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und des Investitionsplans für Europa und weitet diese erheblich aus. Das progressive Prinzip, auf dem der EFSI begründet ist, sollte bei der Zusammenfassung der Vielzahl zentral aufgestellter Finanzierungsinstrumente auf EU-Ebene zur Anwendung gelangen.

2.7 Das Programm „InvestEU“ umfasst drei Bestandteile:

- den Fonds „InvestEU“, der als Hauptziel die Mobilisierung öffentlicher und privater Mittel für Investitionen unter Verwendung von Garantien aus dem EU-Haushalt verfolgt;
- die InvestEU-Beratungsplattform, die in Ergänzung des Fonds technische Beratung bei Investitionsprojekten bietet, für die Finanzierungen benötigt werden;
- das InvestEU-Portal, das in Ergänzung des Fonds eine leicht zugängliche und benutzerfreundliche Datenbank darstellt, in der Anleger und geförderte Projekte zusammengeführt werden.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Der EWSA begrüßt die Fortsetzung und den Ausbau des auf Garantien beruhenden Finanzierungsinstruments und hält dieses auch angesichts der zukünftigen langfristigen Entwicklung des EU-Haushalts und der Haushaltspolitik für wesentlich. Nach Ansicht des EWSA reichen die Finanzmittelausstattung des Programms „InvestEU“ in Höhe von 15,2 Mrd. EUR ebenso wie die Gesamtgarantie von 47,5 Mrd. EUR aus, um Investitionen in Höhe von 650 Mrd. EUR bis 2027 zu mobilisieren. Die Dotierungsquote von 40 % für die EU-Garantie hält der EWSA in Anbetracht der gewählten Programmbereiche sowie der innerhalb dieser Bereiche geförderten Projekte für angemessen.

3.2 Der EWSA hält die inhaltliche Wahl der Politikbereiche nachhaltige Infrastruktur, KMU, Forschung und Innovation sowie soziale Investitionen und Kompetenzen einschließlich der Aufteilung der Gesamtgarantie für angemessen. Nach Ansicht des EWSA sind dies die wichtigsten Bereiche für eine intensive Nutzung von Finanzierungsinstrumenten.

3.3 In der Einführung des Programms „InvestEU“ liegen aus Sicht des EWSA zwei grundlegende Vorteile, die bisher bei Finanzierungen aus dem EU-Haushalt und unter Einsatz von Finanzierungsinstrumenten nicht in diesem Ausmaß erreicht werden konnten: es kommt zu einer Zusammenfassung von derzeit zersplitterten Programmen und dadurch zur Stärkung ihrer gegenseitigen Synergieeffekte; gleichzeitig wird der kostenwirksame Einsatz von Mitteln des EU-Haushalts verschärft, weil ein Markttest erfolgreich zu durchlaufen ist. Der EWSA sieht in der Stärkung eines auf Garantien beruhenden Instruments die einzigartige Gelegenheit, ausreichende Mittel für öffentliche Investitionen sicherzustellen, die mit bisherigen Verfahren zur Nutzung des EU-Haushalts keinesfalls erreicht werden konnten, und betrachtet deshalb

dieses Prinzip aus langfristiger Sicht als zukunftsfähig. Aus Sicht des EWSA leistet das Gesamtkonzept des Programms „InvestEU“ einen wesentlichen Beitrag zum europäischen Mehrwert.

- 3.4 Der EWSA würdigt auch die prognostizierten Hauptvorteile des Programms „InvestEU“, also die Bildung eines ausreichend soliden Instruments, das geeignet ist, die Investitionsaktivität weiter zu mobilisieren und dazu beizutragen, sie langfristig mindestens auf dem Niveau von vor 2009 zu halten, und gleichzeitig die transparentere und effizientere Gestaltung des auf EU-Ebene zentral verwalteten Finanzierungsinstrumentariums sowie den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten auf Ebene der Mitgliedsstaaten mittelbar anzuregen (vor allem solche, die bei dieser Art der Verwendung von Haushaltsmitteln nicht sehr erfolgreich sind), des Weiteren dann tatsächliche Prioritäten der EU-Entwicklung zu erreichen und moderne Finanzierungsmethoden bei ihrer Umsetzung anzuwenden. Der EWSA ist der Auffassung, dass es ebenfalls wichtig ist, dass Indikatoren und Instrumente des Europäischen Semesters, einschließlich der Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten in Form nationaler Reformprogramme, als Leitfaden für die konkrete Förderung aus dem Programm „InvestEU“ dienen werden.
- 3.5 Unter Berücksichtigung der vorstehenden Äußerungen hebt der EWSA die Bedeutung eines gut funktionierenden Überwachungssystems hervor, das darauf abzielt, das Kriterium der Rentabilität des Programms InvestEU im Auge zu behalten und den Erfolg der privaten und öffentlichen Investitionen zu bewerten. In diesem Zusammenhang führt die Rolle der öffentlichen Investitionen zu einem Beschleunigungseffekt und Impulsen für die privaten Folgeinvestitionen.
- 3.6 Es entspricht der allgemeinen Auffassung des EWSA sowie vielen seiner einschlägigen Stellungnahmen, dass das Programm „InvestEU“ auf das Erreichen von bereichsübergreifenden und in mehrfacher Hinsicht auch grenzüberschreitenden Zielen auf der Basis von Vereinfachung, Flexibilität, Synergie und Rentabilität ausgerichtet ist, wobei der Grundsatz nach und nach an Boden gewinnt, dass EU-Mittel nicht unbedingt Subventionierung bedeuten, sondern auch auf andere Art und Weise umverteilt oder investiert werden können. Dadurch kommt es zum Quantensprung von „bloßer“ Zuteilung von Haushaltsmitteln hin zu tatsächlichen Investitionen im öffentlichen Interesse.
- 3.7 Durch die Akzeptanz des oben beschriebenen Verfahrens werden zusätzliche Möglichkeiten zu einer Erhöhung des Gesamtvolumens geförderter Investitionen geschaffen, die mithilfe traditioneller Methoden nicht zu gewährleisten wären. Zusätzlich ermöglicht dieser Mechanismus auch die Einbindung privater Finanzierungen in Projekte von öffentlichem Interesse, vor allem dort, wo das Risiko von Marktversagen gegeben ist. Hier besteht eine Investitionslücke, auf die sich privates Kapital ohne entsprechende staatliche Garantien nie einlassen wird.
- 3.8 Der EWSA empfiehlt, dass im Verordnungsentwurf die Kombinationsmöglichkeiten einzelner Finanzierungsquellen mit Lösungen des Programms „InvestEU“ ausführlicher und anschaulicher beschrieben und geregelt werden; die Möglichkeit zur Kombination der Mittel entspricht dem proklamierten Ziel, das jedoch beim Fehlen eines anschaulichen Leitfadens auf praktische Hindernisse stoßen kann. Vom Standpunkt des EU-Haushalts aus gesehen sollte

innerhalb eines Projekts die Kombination verschiedener finanzieller Ressourcen in zwei Richtungen möglich sein: als Beitrag der Fonds mit geteilter Mittelverwaltung zugunsten des Programms InvestEU und als Beitrag des Programms InvestEU zu den nationalen, maßgeschneiderten Finanzierungsinstrumenten, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung umgesetzt werden. Entsprechende Durchführungsbestimmungen, die eine solche Flexibilität gewährleisten, sollten in die Verordnung aufgenommen werden.

- 3.9 Der EWSA empfiehlt auch die Erstellung eines Verzeichnisses von Projektarten, für die das Programm „InvestEU“ geeignet ist, und gleichzeitig solcher, bei denen auch weiterhin das Prinzip der Bezuschussung angemessener ist (also jener, bei denen eine direkte finanzielle Rentabilität auch bei einem längeren Zeithorizont unwahrscheinlich oder sogar unmöglich ist).
- 3.10 Im Zusammenhang mit dem Entwurf des Programms „InvestEU“ und im breiteren Kontext des gesamten Spektrums des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 empfiehlt der EWSA eine Bewertung der bisherigen wirtschaftlichen Folgen des EFSI für einzelne Mitgliedstaaten einschließlich einer Aufstellung der Inanspruchnahme von Finanzierungen und der dadurch erzielten Nutzeffekte. Diese Bewertung wird vor allem deshalb besonders wichtig sein, weil das Programm „InvestEU“ als neues Instrument im Rahmen der Finanzierung der EU direkt auf tatsächliche Investitionsprioritäten abgestellt werden kann und bestimmte Mängel, die mit den gegebenen Durchführungsverfahren des EU-Haushalts verbunden sind, vermieden werden können. Auch hier gibt es Spielraum für die Einbeziehung von Akteuren der organisierten Zivilgesellschaft, die dazu beitragen können, den Nutzen der europäischen Projekte im Hinblick auf Wohlstand und Wohlergehen hervorzuheben und in verständlicher Form darzulegen.

4. Besondere Bemerkungen

- 4.1 Der EWSA begrüßt die Möglichkeit, im Rahmen des Programms „InvestEU“ für die freiwillige Mitgliedstaaten-Komponente Mittel zu nutzen, die zum Beispiel primär für die Kohäsionspolitik bestimmt sind. Da es sich um einen neuen Ansatz zur gemeinsamen Nutzung von Ressourcen handelt, empfiehlt der EWSA, einen anschaulichen Ratgeber zu erstellen, damit ähnliche Transaktionen erleichtert werden.
- 4.2 Der EWSA betont die Notwendigkeit einer präziseren Abstimmung zwischen der inhaltlichen Abgrenzung der vier Hauptpolitikbereiche des Programms „InvestEU“ und einer ausführlicheren Bestimmung der förderfähigen Bereiche in Anhang II. Der EWSA empfiehlt eine gründlichere Aufbereitung von Anhang II zur besseren praktischen Orientierung der Projektträger mit dem Ziel einer stärkeren inhaltlichen Übereinstimmung mit dem Text von Kapitel II des Verordnungsentwurfs.
- 4.3 Der EWSA würde einen Lösungshinweis in Fällen begrüßen, in denen die Garantie seitens des EU-Haushalts aus bestimmten Gründen nicht zur Sicherstellung des erwarteten Investitionsvolumens ausreicht oder in denen die Rentabilität des Fonds sich verschlechtert.
- 4.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass das Programm „InvestEU“ eine Möglichkeit für den Ausbau der am Finanzmarkt in den Mitgliedstaaten tätigen Institute darstellt, und räumt aus diesem Grund auch der Erschließung von Möglichkeiten für Durchführungspartner auf

nationaler Ebene einen hohen Stellenwert ein. In diesem Zusammenhang unterstreicht er, dass diese Partner auf der Grundlage relevanter kompetenzbezogener Anforderungen sorgfältig und ohne jede Diskriminierung ausgewählt werden müssen, wobei gleichzeitig für eine gerechte und ausgewogene Vertretung der Mitgliedstaaten zu gewährleisten ist.

- 4.5 Der EWSA hält es für unerlässlich, dass die Durchführungspartner in der Lage sind, langfristig zur Erfüllung der Ziele des Programms „InvestEU“ beizutragen, und zwar nicht nur durch Sicherstellung seines reibungslosen Funktionierens, sondern auch durch ihre Fähigkeit, Eigenmittel beizusteuern und weitere private und nationale öffentliche Investoren für das System zu mobilisieren, eine angemessene geografische und sektorale Abdeckung sicherzustellen, und vor allem ihre Fähigkeit, Marktversagen und suboptimale Investitionsbedingungen durch präzise und komplexe Lösungen zu beheben.
- 4.6 Der EWSA verlangt weitere Erklärungen, wie die Rolle des bevorzugten Durchführungspartners, der Europäischen Investitionsbank, zum Tragen kommt, und wie sichergestellt wird, dass das Engagement dieses bevorzugten Durchführungspartners nicht zu einer Verdrängung anderer, v. a. auf nationaler Ebene agierender Durchführungspartner führt.
- 4.7 Der EWSA empfiehlt, dass die EU-Komponente des Fonds tatsächlich Projekte mit grenzüberschreitenden Quereffekten angeht und dass in ihrem Rahmen Fällen eines EU-weiten Marktversagens oder suboptimaler Investitionsbedingungen mit Projekten begegnet wird, die einen klaren europäischen Mehrwert aufweisen.
- 4.8 Deshalb begrüßt der EWSA, dass die Durchführungspartner mindestens aus drei Mitgliedstaaten stammen müssen. Nach Einschätzung des EWSA besteht Spielraum zur Deckung des besonderen nationalen und regionalen Investitionsbedarfs, der in erster Linie durch die Komponente des zuständigen Mitgliedsstaats in Synergie mit der garantierten nationalen Mittelzuweisung im Rahmen der Kohäsionspolitik gewährleistet werden sollte. Der EWSA unterstreicht in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Investitionen in das Humankapital und die soziale Infrastruktur, die zur Entfaltung des langfristigen Wachstumspotenzials (lebenslanges Lernen, Netz öffentlicher Dienstleistungen und erschwinglicher Wohnraum) sowie zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftssystems in der EU beitragen.

Brüssel, den 17. Oktober 2018

Luca JAHIER
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
