III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

544. PLENARTAGUNG DES EWSA, 19.6.2019-20.6.2019

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank — Die Investitionsoffensive für Europa: Bestandsaufnahme und nächste Schritte“

(COM(2018) 771 final)

(2019/C 282/04)

Berichtersteller: **Petr ZAHRADNÍK**Mitberichtersteller: **Javier DOZ ORRIT**

Befassung	Europäische Kommission, 18.2.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	4.6.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.6.2019
Plenartagung Nr.	544
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	180/0/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt grundsätzlich die Investitionsoffensive für Europa. Sie trägt zur Förderung der Investitionstätigkeit in der EU und zur effizienteren Nutzung der begrenzten finanziellen Ressourcen für europaweite strategische Investitionen bei, die als eine neue Art finanzieller Umverteilung in der EU dienen können. Der EWSA empfiehlt, als eines der Kriterien für eine langfristige und nachhaltige Investitionspolitik ein Investitionsziel in der EU festzulegen, das Teil des regulären Zyklus des Europäischen Semesters sein und jährlich bewertet werden könnte.

1.2. Ziel der Investitionsoffensive für Europa und öffentlicher Investitionsanreize im Allgemeinen sollte es sein, u. a. die folgenden strategischen Ziele der EU zu unterstützen: a) Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten, b) nachhaltige Investitionen, die mit den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen im Einklang stehen, c) gerechte Gestaltung der Übergänge im Umwelt- und Digitalbereich, d) Stärkung der wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften, e) Entwicklung einer strategischen Infrastruktur, f) Förderung von Produktivität, Forschung, Entwicklung, Innovation, allgemeiner und beruflicher Bildung, g) Steigerung der sozialen Investitionen und h) Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit Europas im globalen Kontext. Im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele für die einzelnen geografischen Gebiete und Branchen sind nach Ansicht des EWSA weitere Orientierungshilfen notwendig.

1.3. Die Schaffung eines einheitlichen Klassifikationssystems und von Indikatoren zur Ermittlung des Nachhaltigkeitsgrads auf der Grundlage der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen und der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20. Juni 2017 ist dringend notwendig. Dies würde Investoren dabei helfen, ihre Geldanlagen in nachhaltige Tätigkeiten ⁽¹⁾ zu lenken.

1.4. Der EWSA ist von dem gewaltigen Potenzial der innovativen Finanzinstrumente überzeugt, mit denen die im vorgeschlagenen Programm „InvestEU“ vorgesehenen Bereiche abgedeckt werden können. Der Ausschuss geht von der Entstehung von Synergien zwischen dem Programm „InvestEU“ und den zukünftigen, zentral verwalteten Programmen (zum Beispiel die Fazilität „Connecting Europe“, Horizont Europa) aus, wobei vorrangig ein renditebasiertes Instrument zum Einsatz kommen sollte. Um dies zu erreichen, ist eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften notwendig, wenn mehrere Programme oder Projekte gebündelt werden.

1.5. Einer der wichtigsten Mehrwertfaktoren des Programms „InvestEU“ ist die Unterstützung europäischer Großprojekte (SESAR, ERTMS, Smart-Grid-Projekte der EU) auf der Grundlage der Mobilisierung privater Mittel, deren Realisierung jedoch ebenfalls erfordert, dass die Kommission angemessene rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen schafft. Die Kommission sollte sich bemühen, die Mitgliedstaaten für diese Großprojekte zu gewinnen.

1.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU jetzt ein größeres Risiko übernehmen sollte, um die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erhöhung des Lebensstandards wesentlich zu fördern. Daher empfiehlt der Ausschuss, einen höheren Anteil des MFR für dieses Instrument bereitzustellen.

1.7. Der EWSA unterstützt voll und ganz die Bemühungen der Kommission zur Ermittlung der größten Hindernisse für eine Intensivierung der Investitionstätigkeiten in den Bereichen Binnenmarktumfeld, Integration der Infrastruktur, Bildung und Qualifikationsanforderungen sowie bei der Angleichung der Vorschriften über staatliche Beihilfen.

1.8. Dennoch ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Überwindung des Investitionsdefizits der EU, das eines der gravierendsten Risiken für die Zukunft der europäischen Wirtschaft darstellt, ein höheres finanzielles Engagement der EU, der Mitgliedstaaten und des privaten Sektors erfordert. Aus diesem Grund fordert er die Organe der EU auf, die finanzielle Kapazität von „InvestEU“ im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 zu stärken.

1.9. Zudem sind nach Ansicht des Ausschusses größere Anstrengungen im Hinblick auf eine bessere Verknüpfung des EFSI (bzw. des Programms „InvestEU“) mit den anderen Investitionsprogrammen der EU und der Mitgliedstaaten erforderlich. Dabei sind notwendige Synergien zu fördern, Überschneidungen und Überlappungen zwischen ihnen zu vermeiden und Investitionen so zu lenken, dass die Ziele präziser erreicht werden.

1.10. Der EWSA schlägt vor, den Anwendungsbereich des Programms „InvestEU“ auf die Garantien auszuweiten, die notwendig sind, damit europäische Unternehmen in Drittländern investieren und den Handel der EU fördern können.

1.11. Der EWSA empfiehlt der Kommission nachdrücklich, die europäischen Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger stärker für den Nutzen der Investitionsoffensive für Europa zu sensibilisieren, insbesondere in Bezug auf KMU, und ihnen so deutlich zu machen, welchen Beitrag die EU leistet.

2. Allgemeiner Hintergrund des Vorschlags und wichtigste Fakten

2.1. In der vorliegenden Stellungnahme werden die Schlussfolgerungen der Stellungnahme zu „InvestEU“ ⁽²⁾ sowie weiterer Stellungnahmen zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU für 2021-2027 und zur Wirtschafts- und Investitionsleistung der EU ⁽³⁾ unmittelbar aufgegriffen und ergänzt. Das Dokument steht mit den in diesen Stellungnahmen ausdrücklich formulierten Schlussfolgerungen im Einklang, die daher nicht wiederholt werden.

2.2. Die Mitteilung der Europäischen Kommission zu der „Investitionsoffensive für Europa: Bestandsaufnahme und nächste Schritte“ steht mit der verabschiedeten Stellungnahme zu „InvestEU“ ⁽⁴⁾ und insbesondere mit folgenden Punkten voll und ganz im Einklang:

— Die Investitionstätigkeit ist der einzige wichtige makroökonomische Indikator, der noch nicht wieder sein Vorkrisenniveau von 2006-2007 erreicht hat. Deshalb sind Anreize für die Nutzung aller relevanten Instrumente zur Investitionsförderung vollkommen gerechtfertigt und legitim.

— Die Schaffung eines Finanzierungsinstruments zur Investitionsförderung auf der Grundlage des Garantieprinzips stellt eine bedeutende Innovation im Bereich der Finanzierung großer Investitionsvorhaben im öffentlichen Interesse dar.

⁽¹⁾ Gemäß dem Aktionsplan der Europäischen Kommission für die Finanzierung nachhaltigen Wachstums.

⁽²⁾ ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 131.

⁽³⁾ ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 106; ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 83; ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 90; ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 126; ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 312 und ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 49.

⁽⁴⁾ ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 131.

- Die Beteiligung von privatem Kapital ist hierbei sehr vorteilhaft und wünschenswert. Allerdings können schlecht konzipierte öffentlich-private Partnerschaften am Ende mehr kosten als die direkte Bereitstellung der gleichen Dienste durch den öffentlichen Sektor. Öffentliche Investitionen in hochwertige, erschwingliche und zugängliche öffentliche Dienste in der EU müssen Priorität haben.
- Neben inländischen Investitionen sollten aber auch Investitionen mit einer signifikanten grenzübergreifenden Dimension gefördert werden. Das Modell kann auch dafür eingesetzt werden, die entwicklungspolitischen Investitionen der EU in Drittländern umzusetzen.
- Die Durchführung von Strukturreformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten sowie der EU kann die Wirksamkeit der Investitionsaktivitäten insgesamt verbessern.
- Bei den Investitionen sollten gegebenenfalls die Erfordernisse des Binnenmarktes in allen seinen Dimensionen, das Funktionieren der Finanzmärkte und der Verkehrs- und Energieinfrastruktur sowie die Frage berücksichtigt werden, inwieweit die Humanressourcen für diese Herausforderungen gewappnet sind.

2.3. In der Mitteilung der Kommission wird ein breiteres Themenspektrum als normalerweise üblich behandelt, da mit ihr auf die abzubauenen Hindernisse hingewiesen werden soll, die eine verstärkte Investitionstätigkeit und die effizientere Nutzung der Finanzierungsinstrumente zur Förderung der Investitionen hemmen.

2.4. Während in dem Entwurf einer Verordnung über das Programm „InvestEU“ hauptsächlich die technischen Parameter dieses Instruments behandelt werden, liegt der Schwerpunkt der Mitteilung der Kommission vor allem auf den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie einer Analyse und Beschreibung des Umfeldes, in dem das Instrument zum Einsatz kommen wird. Der EWSA stimmt diesem allgemeinen Ansatz zu.

2.5. Die erste vorrangige Priorität der Kommission Juncker (Ende 2014 bis Anfang 2015) war es, die Investitionslücke in der EU nach der Krise zu schließen oder zumindest zu verringern. Ohne ausreichende und rentable Investitionen können in der Zukunft der wirtschaftliche Wohlstand und die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas nicht sichergestellt werden. Aus diesem Grund wurde die Investitionsoffensive für Europa, das ab 2020 im Wesentlichen in dem Programm „InvestEU“ bestehen wird, angenommen und umgesetzt. Das Kernstück ist ein auf der Basis einer EU-Garantie konzipiertes Finanzierungsinstrument. Der EWSA ist der Auffassung, dass dieses Instrument nicht nur für Investitionen in der EU sorgen kann, sondern auch eine hocheffiziente EU-Plattform für die Entwicklung und Förderung von Investitionsprojekten in Drittländern bietet (im Hinblick auf die neuen Ziele des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 in den Bereichen auswärtigen Handelns der Union, Globalisierung und mehr externe Projekte).

2.6. Die Rentabilität und Wirksamkeit von Investitionen hängt von einer gesunden wirtschaftlichen Struktur ab. Strukturreformen sind daher eine Voraussetzung, damit die Investitionen die erwarteten Ergebnisse hervorbringen können. Signifikante strukturelle Defizite führen zu einer ganzen Reihe von Hindernissen in Bezug auf Regulierung, Verwaltung und fairen Wettbewerb usw., mit schwerwiegenden Beeinträchtigungen sowohl auf nationaler als auch auf grenzüberschreitender Ebene.

2.7. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass die EU die Schaffung eines möglichst offenen Umfeldes für sowohl Investitionen als auch den Handel fördert, sofern die Arbeitnehmer- und Sozialrechte und der Umweltschutz geachtet werden. Gleichzeitig legt er jedoch großes Augenmerk auf die immer größeren globalen und strategischen Risiken, die mit einigen ausländischen Investitionen einhergehen. Der EWSA begrüßt und befürwortet die Einführung eines Schutzmechanismus bei bestimmten ausländischen Investitionen, die nicht vorrangig geschäftlichen oder wirtschaftlichen Interessen, sondern eher politischen und machtpolitischen Interessen dienen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA schätzt die Vorteile der Investitionsoffensive für Europa insbesondere im Hinblick auf die folgenden Punkte positiv ein:

- Während der Krise kam die private Finanzierung zum Erliegen, weshalb der Finanzbedarf nicht gedeckt werden konnte. Die Investoren begannen, Risiken sehr viel sorgfältiger und gründlicher abzuwägen. Die Investitionsoffensive für Europa hat sich als geeignete, sichere, praktikable und gut durchdachte Plattform zur Förderung von Investitionen und zur Mobilisierung von privaten Finanzmitteln bewährt.
- Die Investitionsoffensive für Europa hat einen positiven Beitrag zur gezielten und systematischen Überwachung von Marktversagen und investitionshemmenden Rahmenbedingungen geleistet und dazu beigetragen, die Risikoerschätzung auf eine marktfreundliche Weise anzupassen.
- Die in der Mitteilung der Kommission genannten Beispiele für geförderte Projekte zeigen deutlich, dass es ohne die Investitionsoffensive für Europa und den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) nicht gelungen wäre, Privatkapital ohne ausreichende Garantien und angemessene Risikoabdeckung in diese Art von Projekten zu lenken (es sei denn zu Wohltätigkeitszwecken), und dass die öffentlichen Mittel für solche Vorhaben naturgemäß beschränkt sind.

— Im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa und des EFSI wird gefordert, dass Projekte einen direkten Rentabilitätstest durchlaufen und die gesetzten Mindestqualitätsstandards erfüllen müssen.

3.2. Das Gesamtvolumen der öffentlichen und privaten Investitionen in der EU belief sich im Jahr 2018 auf 20,5 % des BIP der EU, lag also immer noch zwei Prozentpunkte unter dem Niveau von 2007. Seit 2013 ist eine langsame Erholung der Investitionsrate festzustellen, die sowohl auf öffentliche als auch auf private Investitionen zurückzuführen ist.

3.3. Die öffentlichen Investitionen in der EU-27 lagen im Zeitraum 2014-2018 durchschnittlich bei 2,86 % des BIP (2,68 % im Euro-Währungsraum), im Vergleich zu 3,4 % des BIP zwischen 2009 und 2013 (3,2 % im Euro-Währungsraum)⁽⁵⁾. Insbesondere die Nettoanlageinvestitionen lagen von 2014 bis 2017 zumeist im negativen Bereich, was auf einen schrumpfenden öffentlichen Kapitalstock hindeutet. Da dies makroökonomisch im Widerspruch zu den Zielen der Investitionsoffensive für Europa steht, fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die öffentlichen Investitionstätigkeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu fördern. Diese Maßnahmen sollten zusammen mit den anderen einschlägigen Instrumenten des Europäischen Semesters in die länderspezifischen Empfehlungen aufgenommen werden.

3.4. Der größte Teil der Investitionslücke ist auf fehlende private Investitionen zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund betrachtet war der Gesamtumfang der Investitionsinitiative von Anfang an zu gering angesetzt. Die EU plant daher, über einen Zeitraum von fünf Jahren Investitionen in Höhe von 500 Mrd. EUR zu mobilisieren, was 100 Mrd. EUR oder grob geschätzt 0,6 % des BIP der EU pro Jahr entspricht.

3.5. Der EWSA ist sich des Umfangs der rückzahlbaren Finanzierungsinstrumente zur Förderung der Investitionstätigkeit in der EU bewusst, sowie auch des ihnen innewohnenden, noch nicht ausgeschöpften Potenzials. Diese bilden beispielsweise die Grundlage für eine wesentlich effizientere und bequemere Nutzung der verfügbaren Mittel. Im Gegensatz zu Subventionen können diese rückzahlbaren Finanzmittel nach der Rückzahlung erneut und wiederholt in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus könnten die erwartete strengere Geldpolitik und die eingeschränkte Verfügbarkeit von Krediten ihre Attraktivität weiter erhöhen. Sofern sie wirtschafts- und steuerungspolitisch richtig eingesetzt werden, erleichtern sie den Aufbau einer soliden wirtschaftlichen Basis für eine sehr langfristig (auch auf mehrere Jahrzehnte) ausgerichtete Förderung von Investitionen von öffentlichem Interesse. (Dabei muss unbedingt definiert werden, was unter öffentlichem Interesse zu verstehen ist; nach vorherrschender Auffassung ist die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten angemessen, wenn sie der Behebung verschiedener Arten von Marktversagen dient). Die Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten unterstützt zudem die Diversifizierung der Finanzprodukte, die auf den nationalen Märkten sowie auf dem gesamteuropäischen Finanz- und Kreditmarkt verfügbar sind, stärkt deren Diversität und fördert auch die Vielfalt der verfügbaren Finanzprodukte und -lösungen.

3.6. Gleichzeitig betont der EWSA, dass durchaus nicht jedes Projekt geeignet ist, Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente zu erhalten (das allgemeine Relevanzkriterium ist die Existenz eines Marktumfeldes und das Risiko eines Marktversagens in seinen vielen Erscheinungsformen). Wenn sich das Projekt als förderwürdig erwiesen hat, wird auf drei grundlegende Weisen eine Wirkung erzielt:

- durch Förderung eines Projekts, das in der Lage ist, einen zusätzlichen und messbaren Nutzen zu generieren (zum Beispiel die Erhöhung der Rentabilität, Produktivitätssteigerungen). In diesem Fall sind die Begünstigten fast ausschließlich Einzelunternehmen oder Unternehmensgruppen wie Cluster;
- durch Kosteneinsparungen bei der Ausführung von bestehenden Prozessen (beispielsweise der Senkung des Energieverbrauchs und der Energiekosten und der Reduzierung der Betriebskosten durch eine Optimierung der Prozesse). In diesem Fall können öffentliche Stellen in der gleichen Weise wie private Unternehmen durch Finanzierungsinstrumente unterstützt werden;
- durch die Schaffung einer finanziellen Beteiligung von Verbrauchern eines bestimmten Produkts oder Dienstes. Diese Beteiligung könnte zusätzlich durch eine gezielte Subvention oder ein anderes nationales oder regionales Förderprogramm unterstützt werden, damit die Finanzierung durch das Instrument zurückbezahlt werden kann.

3.7. Der EWSA nimmt den wesentlich Abschnitt der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Kenntnis, in dem die Ermittlung bestehender Hindernisse behandelt wird. Hier geht es vorrangig um Hindernisse für den Binnenmarkt, dessen weitere Vertiefung und die Beseitigung von Hindernissen (sowohl durch Abbau bestehender administrativer und regulatorischer Hindernisse als auch durch die technische Modernisierung des Binnenmarktes durch die Verwirklichung des digitalen Binnenmarktes und der entsprechenden Umsetzungsstrategie). Diesbezüglich sei auch auf das Entwicklungspotenzial der Kapitalmärkte und deren Eingliederung in die Kapitalmarktunion hingewiesen. Zudem bestehen Hindernisse bezüglich der Integration der Verkehrs- und Energieinfrastruktur. Diesbezügliche Potenziale können entweder mittels Entwicklung der transeuropäischen Netze (TEN) oder im Rahmen einer Energieunion freigesetzt werden. Es ist ferner wichtig, die menschliche Dimension sowie die Ausbildung der Arbeitnehmer und die an sie gestellten Qualifikationsanforderungen (in Einklang mit den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte) sowie die Angleichung der staatlichen Beihilferegulungen im Blick zu behalten. Unter dem Gesichtspunkt der Optimierung der Synergien im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 weist der EWSA ebenfalls darauf hin, dass eine maximale Einhaltung der Kriterien der ESI-Fonds sicherzustellen ist.

⁽⁵⁾ Europäische Wirtschaftsprognose. Statistischer Anhang. Europäische Kommission, November 2018.

3.8. Der EWSA ist der Ansicht, dass mehr Anstrengungen nötig sind, um eine größere Übereinstimmung des EFSI (bzw. des Programms „InvestEU“) mit den anderen Investitionsprogrammen der Europäischen Union und denen der Mitgliedstaaten zu erreichen. Das trägt dazu bei, die notwendigen Synergien zu schaffen und Überschneidungen zwischen den Programmen zu vermeiden.

3.9. Öffentlich geförderte Investitionen sollten auf genaue Ziele ausgerichtet sein, die auf europäischer Ebene klar und strategisch formuliert sind, um die strategischen Zielvorgaben der Union erfüllen zu können. Die zu fördernden Bereiche werden in Ziffer 1.2 dieses Dokuments genannt. Angesichts dessen hält der EWSA weitere Hinweise sowohl über den EFSI als auch über das künftige Programm „InvestEU“ für notwendig, insbesondere im Hinblick auf die sektorale Kreditvergabe.

3.10. Konkret müssen in Bezug auf den Aktionsplan der Europäischen Kommission für die Finanzierung nachhaltigen Wachstums dringend ein einheitliches Klassifizierungssystem und Indikatoren zur Ermittlung des Grades der Nachhaltigkeit geschaffen werden. Dies muss einhergehen mit einem ganzheitlichen Verständnis der Auswirkungen von Wirtschaftstätigkeiten und Investitionen auf die ökologische Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz sowie auf sozial- und ordnungspolitische Ziele im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20. Juni 2017. Dieser Ansatz sollte Investoren dabei helfen, ihre Geldanlagen in nachhaltige Tätigkeiten zu lenken, die eine vollständige, umfassende, integrierte und wirksame Umsetzung der Agenda 2030 ermöglichen ⁽⁶⁾.

3.11. Im ursprünglichen Juncker-Plan war für Garantien oder Backstop-Garantien ein Volumen von 21 Mrd. EUR vorgesehen, mit dem bis zu 315 Mrd. EUR mobilisiert werden sollten. Für „InvestEU“ schlägt die Kommission eine Backstop-Garantie in Höhe von 38 Mrd. EUR vor (+ 9,5 Mrd. EUR von den Finanzierungspartnern), um bis zu 650 Mrd. EUR zu mobilisieren. Dem ersten Anschein nach wird mit „InvestEU“ die Schlagkraft des ersten Juncker-Plans verdoppelt; zusätzlich dazu werden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, bis zu 5 % der Mittel für die Kohäsionspolitik für die vier Garantiebereiche einzusetzen. Der EWSA begrüßt dieses aufgestockte Instrument, ist jedoch der Auffassung, dass die Ausstattung mit 15,2 Mrd. EUR, was 1,2 % des nächsten MFR entspricht, nicht angemessen ist, um die angestrebte Steigerung der Investitionen auf das Vorkrisenniveau zu erreichen. Eine Mittelzuweisung von 2 % (25,5 Mrd. EUR) könnte beispielsweise Investitionen aus öffentlichen und privaten Quellen in einer Höhe von über 1 Bio. EUR mobilisieren.

3.12. Die Beteiligung europäischer Unternehmen und Konsortien an internationalen Ausschreibungen und öffentlichen Aufträgen muss unterstützt und gefördert werden. Der Anwendungsbereich des Programms „InvestEU“ könnte auf alle Gebiete ausgeweitet werden, um auch den europäischen Unternehmen, die außerhalb der EU Investitionen tätigen, Garantien zu bieten. Dies könnte eine erste zweckmäßige Reaktion auf die Initiative „Neue Seidenstraße“ sein.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA empfiehlt, im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip der Beseitigung von Hindernissen auf nationaler und regionaler Ebene gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.

4.2. Er fordert die Europäische Kommission auf, klar und unmissverständlich darzulegen, wie der EFSI in das künftige Programm „InvestEU“ und die ESI-Fonds integriert werden kann. In dem Vorschlag für eine Verordnung wird an vielen Stellen auf die Synergien zwischen den Kapiteln und Programmen des MFR verwiesen, allerdings entspricht die Realität diesen Synergien kaum. In der gegenwärtigen Praxis ist es nur begrenzt möglich, den EFSI mit den ESI-Fonds zu kombinieren. Der EWSA hält dies nicht für wünschenswert und schlägt daher die Festlegung von klaren Regeln vor, um die ESI-Fonds (in der Form einer Subvention) und den EFSI (in der Form eines Finanzierungsinstruments) für das gleiche Projekt nutzen zu können.

4.3. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, bezüglich einer Ausweitung des EFSI eine gesamtheitliche Betrachtungsweise auf die Investitionen anzuwenden. Die Mitgliedstaaten müssen in die Lage versetzt werden, über die notwendigen Finanzmittel für die öffentlichen Investitionen zu verfügen. Da die Ausgaben unter den derzeitigen Haushaltsvorschriften der Europäischen Union grundsätzlich an die Steuereinnahmen gebunden sind, muss die Europäische Kommission Vorreiter sein, wenn es darum geht, mit wirksamen Instrumenten beim entschlossenen gegen Steuerbetrug, Steuervermeidung, Geldwäsche und die rechtswidrigen Tätigkeiten von Steuerparadiesen vorzugehen. Dies beinhaltet auch, dem unlauteren Steuerwettbewerb, der gegenwärtig von einigen Mitgliedstaaten praktiziert wird und der die aggressive Steuerplanung multinationaler Unternehmen begünstigt, ein Ende zu setzen.

4.4. Bestimmte Arten von Investitionen, beispielsweise in die öffentliche Infrastruktur, könnten effizienter und zu geringeren Kosten für die Gesellschaft umgesetzt werden, wenn der öffentliche Sektor statt öffentlich-privater Partnerschaften herangezogen wird. Wo dies der Fall ist, sollte die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, ausreichende Investitionen zu tätigen, ohne Einschnitte bei den Sozialausgaben zu machen. Nach der etablierten Theorie und Praxis des öffentlichen Finanzwesens sollten künftige Generationen, die von jetzt getätigten Investitionen profitieren, sich angemessen an deren Finanzierung beteiligen, was durch die Ausgabe von Staatsanleihen in der Gegenwart erfolgen kann. Würde man öffentliche Investitionen ausschließlich von der heutigen Generation durch höhere Steuern oder geringere Staatsausgaben finanzieren lassen, würde ihr eine unangemessen schwere Bürde auferlegt. In der Praxis bedeutet dies, den Stabilitäts- und Wachstumspakt durch die sogenannte goldene Haushaltsregel (*Golden Rule*) flexibler zu machen: die Aufwendungen für öffentliche Investitionen werden bei der Berechnung des angestrebten Haushaltsdefizits nicht berücksichtigt. Das flexible Konzept für die Umsetzung des von der Kommission 2014 neu angepassten Stabilitäts- und Wachstumspakts hat sich positiv auf das Wachstum ausgewirkt. Es sollte daher beibehalten und auf Investitionen ausgerichtet werden, die von großem öffentlichen Interesse sind.

⁽⁶⁾ Siehe Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen (COM(2018)0353 — C8-0207/2018-2018/0178(COD)).

4.5. Eine Reform der Wirtschafts- und Währungsunion kann den notwendigen Steuerungsrahmen für eine angemessene Investitionspolitik liefern. Insbesondere die Vollendung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion kann, wenn ihre Instrumente zum Einsatz kommen, die Förderung von Unternehmen, vor allem KMU, unterstützen. Der EWSA betrachtet dies als äußerst dringlich und bedauert die Verzögerungen bei der Behandlung im Europäischen Rat.

4.6. Der EWSA hält weitere Hinweise bezüglich der sektoralen Zuteilung der EFSI-Förderung und des künftigen Programms „InvestEU“ für notwendig. Nach Auffassung des Ausschusses sollten Investitionen in folgenden Sektoren Priorität genießen: a) Aufbau eines europäischen grünen und digitalen Wirtschaftsmodells, b) Forschung, Entwicklung und Innovation und c) Bildung und Ausbildung. Um einen gerechten Übergang hin zu einem ökologisch und sozial tragfähigen Modell zu gewährleisten, sollten Investitionen mit sozialem Charakter gemäß den Empfehlungen der Hochrangigen Arbeitsgruppe für hochwertige Investitionen in die soziale Infrastruktur ⁽⁷⁾ gefördert werden.

4.7. Audits des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) und der Europäischen Investitionsbank (EIB) — anhand von Stichproben zu Projekten im Rahmen des „Infrastruktur- und Innovationsfensters“ — haben ergeben, dass rund ein Drittel der Projekte komplett aus anderen Quellen als dem EFSI hätten finanziert werden können. Projektträger wählen vorrangig den EFSI aufgrund niedrigerer Finanzierungskosten, teilweise auch aufgrund der längeren Laufzeit der Darlehen.

4.8. Die Einstufung eines Projekts, das durch andere Finanzierungsquellen als den EFSI realisiert worden ist, als zusätzlich in Bezug zum EFSI, entspricht dem allgemeinen nicht-technischen Verständnis von Zusätzlichkeit. Dabei stellt sich die Frage nach der realwirtschaftlichen Relevanz der Definition und der praktischen Anwendung des Zusätzlichkeitsprinzips in der Verordnung über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen. Dies könnte die Glaubwürdigkeit des dringend notwendigen EFSI untergraben. Daher ist der EWSA der Auffassung, dass der Europäische Investitionsfonds (EIF) seine Aktivitäten schwerpunktmäßig auf Projekte richten sollte, die wirklich zusätzlich sind, und zwar in dem Sinne, dass es ohne eine Finanzierung aus dem EFSI nicht möglich gewesen wäre, sie zu realisieren, um eine größtmögliche Wirkung auf die Realwirtschaft zu erzielen und das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit in den EFSI zu fördern.

4.9. Wie der Europäische Rechnungshof festgestellt hat, wurde mit der Methode zur Schätzung des mobilisierten Investitionsvolumens in einigen Fällen das Ausmaß überschätzt, in dem die Förderung des EFSI tatsächlich zusätzliche Investitionen in die Realwirtschaft angestoßen hat. Deshalb ist der EWSA ferner der Ansicht, dass die Europäische Kommission der Empfehlung des Europäischen Rechnungshofs, vergleichbare Leistungs- und Überwachungsindikatoren für alle Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien der EU zu entwickeln, folgen sollte, um die Transparenz zu erhöhen und die Fähigkeit zur Auswertung der Ergebnisse zu verbessern.

4.10. Wie der Rechnungshof festgestellt hat, ist der EFSI zudem teilweise an die Stelle der Finanzierung aus anderen zentral verwalteten Finanzierungsinstrumenten der EU getreten, insbesondere in den Bereichen Verkehr und Energie. Der EWSA fordert die Kommission und die EIB auf, potenziellen Überschneidungen bei den Vorhaben im Rahmen der EFSI-Infrastruktur und dem Innovationsfenster sowie den Finanzierungsinstrumenten der europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu prüfen.

4.11. Um eine angemessene Bewertung der durch den EFSI mobilisierten Investitionen sicherzustellen, fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, ein Konzept für eine systematische Datenerfassung zu erarbeiten, die für die Durchführung der statistischen Ex-post-Auswertung notwendig ist, um die Ex-ante-Multiplikatoren-Schätzungen für einzelne Projekte auswerten zu können. Dies könnte helfen, zukünftige Ex-ante-Berechnungen zu verbessern.

4.12. Der EWSA empfiehlt, zusätzlich zur europäischen Plattform für Investitionsberatung (die vorrangig dafür vorgesehen ist, große Investitionsprojekte mit einem klaren europäischen Mehrwert zu fördern) ein Netzwerk aus nationalen und regionalen Beratungsstellen einzusetzen, die innerhalb der EU eine kohärente Methodik und Interpretation verfolgen und Beratungsdienste anbieten, die insbesondere auf KMU und ihre Projekte mit einem stärkeren regionalen Bezug ausgerichtet sind.

4.13. Der EWSA bekräftigt die Notwendigkeit eines Tests der Förderungswürdigkeit von Projekten für rückzahlbare Finanzierungsinstrumente und empfiehlt der Kommission, diesbezüglich eine Expertenplattform einzurichten. In diesem Test müssen drei grundlegende Kriterien für Finanzierungsinstrumente berücksichtigt werden: Wirksamkeit (die durch den Verwalter dieser Fonds im Rahmen seiner Tätigkeit sichergestellt wird, wodurch das öffentliche Interesse in qualitativ anderer Weise als bei Subventionen geschützt wird), Nützlichkeit (die auf der Legitimität eines jeden Programms, das für rückzahlbare Instrumente vorgesehen ist, oder Teilen davon beruht) und wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit (die auf der Definition des Prinzips beruht, dass revolving Instrumente rückzahlbar sein sollten).

(7) Investitionen in soziale Betreuung & Unterstützung — ein Gebot der Stunde für Europa.

4.14. In der EFSI-Verordnung sind keine Kriterien der geografischen Verteilung der durch ihn bereitgestellten Garantien festgelegt. In ihr ist vielmehr festgelegt, dass diese der Nachfrage unterliegen. Der Lenkungsausschuss des EFSI hat jedoch eine indikative geografische Diversifikation vorgenommen und Grenzen für die geografische Konzentration im Rahmen des Programms für Infrastruktur und Innovation festgelegt. In der Verordnung sind keine Konzentrationsbegrenzungen bezüglich des Rahmens für KMU festgesetzt. Der Ausschuss ist der festen Überzeugung, dass die Investitionsoffensive für Europa und das künftige Programm „InvestEU“ die wirtschaftliche und soziale Konvergenz, und nicht die Divergenz, zwischen den Mitgliedstaaten fördern müssen. Auch wenn die von der Europäischen Kommission bereitgestellten Informationen darauf hindeuten, dass der Trend hin zu einer geografischen Konzentration im Jahr 2018 teilweise korrigiert wurde, wird das Thema weiterhin für so wichtig erachtet, dass politische Leitlinien und die notwendigen Veränderungen in den Rechtsvorschriften auf den Weg gebracht werden müssen, um dieser Situation ein Ende zu setzen. Als einen Ansatz zur Verbesserung dieser Situation begrüßt der Ausschuss die Gründung von nationalen Förderbanken und Institutionen in Ländern, in denen diese bisher nicht vorhanden waren und die daher nicht in der Lage waren, mit dem EFSI und der EIB zu kooperieren, und fordert alle Mitgliedstaaten auf, dies zu tun.

4.15. Der EWSA weist darauf hin, dass es vor allem im nächsten Programmplanungszeitraum des Haushaltsrahmens wichtiger sein wird, dass die Finanzierungsinstrumente eine spezifische Funktion für einen spezifischen Zweck haben, und dass die vorgeschlagenen Regeln umfassende Kombinationsmöglichkeiten zwischen ihnen zulassen und somit Spielraum eröffnen für „maßgeschneiderte“ Lösungen für individuelle Projekte. Die Finanzinstrumente sind vielgestaltig, und für eine bestimmte Art von Vorhaben können ein Darlehen, eine Garantie, eine direkte Kapitalbeteiligung oder Projektanleihe bereitgestellt werden. Beim Einsatz dieser Instrumente sollte in der Praxis den „maßgeschneiderten“ Lösungen Vorrang gegeben werden, da sie es sind, durch die das Potenzial der Finanzinstrumente voll ausgeschöpft werden kann.

4.16. Strukturreformen werden zwar generell als wichtig erachtet, um eine stärkere Investitionstätigkeit zu erreichen, doch sie müssen auch explizit und detailliert beschrieben werden. Eine Reihe struktureller Anpassungen und Reformen während der Zeit der Sparpolitik in den Programmländern eine hat die schleppende private und öffentliche Nachfrage noch weiter geschwächt, zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, mehr Unsicherheit und einer Verringerung der Einkommen der Haushalte und einer Senkung der Umsatzerwartungen der Unternehmen geführt. Diese Maßnahmen haben daher zu einer Vergrößerung der Investitionslücke beigetragen. Aus diesem Grund empfiehlt der EWSA, dass mit den Reformen Folgendes gefördert werden sollte: a) Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, b) Vereinfachung der Finanzierung für Unternehmen, insbesondere KMU, c) Steigerung der Produktivität, d) Förderung von Forschung, Entwicklung, Innovation und Aus- und Fortbildung, e) Förderung der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, f) Stärkung der Kollektivverhandlungen und des sozialen Dialogs auf europäischer und nationaler Ebene, g) Stärkung der Binnennachfrage, h) Steigerung der wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit und i) Schaffung eines angemessenen Niveaus an öffentlichen Investitionen, beispielsweise durch die Schaffung von effizienten Planungskapazitäten im öffentlichen Sektor.

4.17. Neben der Notwendigkeit, die Synergien zwischen den Investitionsprogrammen der EU und der Mitgliedstaaten zu verbessern, müssen auch die Erfolge dieser Programme bei den Bürgern propagiert werden, etwa die Tatsache, dass vom EFSI etwa 945000 KMU und vom Programm „InvestEU“ noch mehr Unternehmen profitieren werden. Die begünstigten KMU müssen auf die von der EU erhaltene Unterstützung hingewiesen werden, beispielsweise durch eine entsprechende Erklärung im Finanzierungsvertrag sowie durch die Verwendung des EU-Logos im Vertrag.

Brüssel, den 19. Juni 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER