

Finanzinstrumente in der Kohäsionspolitik:

Revolvierender Einsatz der Mittel zum Teil verwirklicht



Inhalt

Ziffer

01 - 14 | **Hauptaussagen**

01 - 05 | Warum ist dieser Bereich wichtig?

06 - 14 | Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

15 - 64 | **Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet**

15 - 37 | **Das Potenzial der kohäsionspolitischen Finanzinstrumente für einen nachhaltigeren Mitteleinsatz wird nicht voll ausgeschöpft**

17 - 27 | Rückflüsse werden während des Förderzeitraums nur in sehr begrenztem Umfang wiederverwendet

28 - 37 | Mitgliedstaaten und Regionen nutzen die verbleibenden Mittel für kohäsionspolitische Zwecke, jedoch mit gewissen Einschränkungen

38 - 64 | **Der Rahmen für die kohäsionspolitischen Finanzinstrumente schafft keine Anreize für die Wiederverwendung von Mitteln**

39 - 51 | Der Rechtsrahmen ist nicht klar und eindeutig genug, um eine maximale Wiederverwendung von Rückflüssen sicherzustellen

52 - 60 | Die Wiederverwendung von Rückflüssen aus Finanzinstrumenten wurde von der Kommission nicht wirksam überwacht

61 - 64 | Die Wiederverwendungsverpflichtung wird von den Mitgliedstaaten in gewissem Umfang berücksichtigt, die Finanzierungsvereinbarungen setzen aber im Allgemeinen keine Anreize für Reinvestitionen

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Anhang II – Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarungen zur Wiederverwendung nach Ablauf des Förderzeitraums (verbleibende Mittel), Finanzinstrumente in allen drei Zeiträumen

Anhang III – Bestimmungen zur Wiederverwendung in den Verordnungen mit gemeinsamen Bestimmungen 2007–2013, 2014–2020 und 2021–2027

Anhang IV – Liste der geprüften Finanzinstrumente

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

01

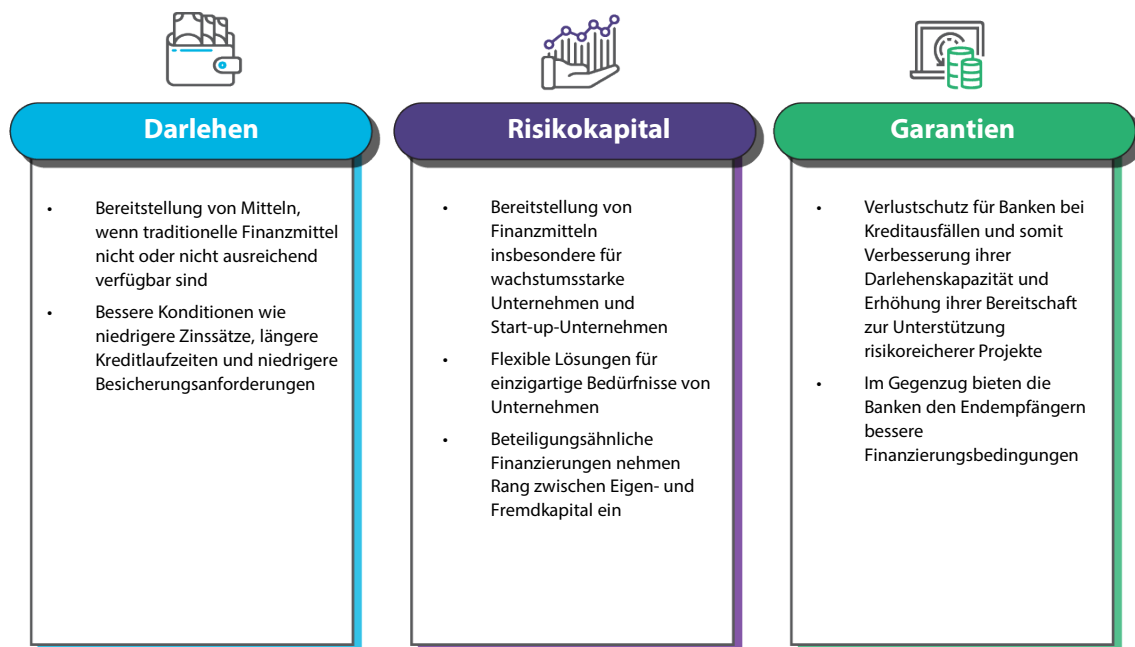
Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

- 01** In der EU-Kohäsionspolitik werden finanzielle Mittel traditionell in Form von einmaligen, nicht rückzahlbaren Zuschüssen bereitgestellt. Finanzinstrumente stellen eine alternative Form der Unterstützung dar, bei der den Endempfängern im Rahmen von Finanzprodukten EU-Mittel zur Verfügung gestellt werden, wenn der Markt dazu nicht in der Lage ist. Finanzinstrumente ermöglichen es den nationalen Verwaltungsbehörden, anstelle von Zuschüssen rückzahlbare Unterstützung bereitzustellen. Da Rückflüsse genutzt werden können, um zusätzliche Endempfänger zu unterstützen, können dieselben öffentlichen Mittel mehrmals zur Finanzierung solider Projekte verwendet werden, um die kohäsionspolitischen Ziele zu erreichen. Finanzinstrumente sind insbesondere dann sinnvoll, wenn durch die Investitionen voraussichtlich ausreichend hohe finanzielle Erträge oder Einsparungen erzielt werden, die dazu genutzt werden können, die erhaltene Unterstützung zurückzuzahlen. Der Einsatz von Finanzinstrumenten in der Kohäsionspolitik hat sich seit dem Zeitraum 2007–2013 verstärkt, wurde im Zeitraum 2014–2020 weiter ausgeweitet, ging dann aber für den Zeitraum 2021–2027 wieder leicht zurück. Die durch Finanzinstrumente bereitgestellte Unterstützung stammt vor allem aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds.

02 Finanzinstrumente haben den Ruf, durch ihren **potenziell revolvingenden Charakter** die Effizienz von öffentlichen Finanzierungen zu erhöhen. Dies bedeutet, dass seitens der Endempfänger eingehende Rückflüsse (z. B. von ihnen zurückgezahlte Darlehen) wiederverwendet werden können, um andere Endempfänger in ähnlicher Weise zu unterstützen. Die Verpflichtung der Endempfänger, die erhaltene Unterstützung zurückzuzahlen, wird als Anreiz gesehen, für einen **wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu sorgen**, z. B. durch eine bessere Planung und bessere Investitionen sowie eine größere finanzielle Disziplin. Finanzinstrumente haben auch das Potenzial, **eine Hebelwirkung zu erzielen**, indem sie weitere private oder öffentliche Mittel anziehen. **Abbildung 1** sind die verschiedenen Arten von Finanzinstrumenten zu entnehmen.

Abbildung 1 | Arten von Finanzinstrumenten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Plattform [FI Compass](#).

03 Die für Finanzinstrumente gebundenen Gesamtmittel beliefen sich im Zeitraum 2007–2013 auf 16,9 Milliarden Euro, stiegen im Zeitraum 2014–2020 auf 31,0 Milliarden Euro an und gingen dann für den Zeitraum 2021–2027 wieder auf 19,4 Milliarden Euro zurück. Rund 5 % der Kohäsionsmittel wurden in den drei Zeiträumen über Finanzinstrumente bereitgestellt – Mittelumverteilungen aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht einbezogen. Alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Irland und Luxemburg nutzten Finanzinstrumente.

- 04** Der Rechtsrahmen für Finanzinstrumente ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Mittel einzubehalten, die während des Förderzeitraums mindestens einmal eingesetzt wurden. Die nationalen Behörden müssen jedoch die Rückflüsse von Endempfängern an Finanzinstrumente sowohl **während der Förderzeiträume als auch nach den Förderzeiträumen wiederverwenden**, wobei unterschiedliche Regelungen zur Anwendung kommen.
- 05** Ziel der Prüfung des Rechnungshofs war es, zu bewerten, ob und in welchem Umfang einer der Hauptvorteile von kohäsionspolitischen Finanzinstrumenten – ihr Potenzial für einen revolvierenden und somit nachhaltigeren Einsatz der öffentlichen Mittel – in der Praxis zum Tragen kam. Dazu analysierte der Rechnungshof, wie durch den **Rechtsrahmen** für kohäsionspolitische Finanzinstrumente Anreize für die Wiederverwendung von **Rückflüssen** geschaffen werden. Er analysierte ferner für eine Stichprobe von 90 Finanzinstrumenten in fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Griechenland, Italien, Slowakei und Ungarn), wie diese Rückflüsse **in der Praxis genutzt** wurden. Die Erkenntnisse dieser Prüfung sollen in die Politikgestaltung des Zeitraums nach 2027 einfließen und dazu beitragen, die Wiederverwendung von Mitteln bei bestehenden Finanzinstrumenten und bei neuen Instrumenten, die in der zweiten Hälfte des laufenden Zeitraums eingerichtet werden, zu optimieren. Zu diesem Zweck soll der Bericht ergründen, warum die Mittel noch nicht ausreichend wiederverwendet werden und wie weitere Anreize für den Wiedereinsatz geschaffen werden können. Zusätzliche Hintergrundinformationen sowie Einzelheiten zu Umfang und Ansatz der Prüfung sind **Anhang I** zu entnehmen.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

- 06** Der Rechnungshof kommt zu dem Schluss, dass in der Praxis teilweise ein revolvingender Effekt erzielt wurde, sein Potenzial aber noch nicht voll ausgeschöpft wurde. Während des Förderzeitraums ist die Wiederverwendung von Rückflüssen bei Finanzinstrumenten aufgrund verschiedener Faktoren begrenzt. Zu diesen Faktoren gehören unter anderem der auf den Verwaltungsbehörden lastende Ausschöpfungsdruck, der langfristige Charakter der Investitionen, die Tatsache, dass der Gewinnung privater Investoren Priorität eingeräumt wurde, sowie externe Faktoren. Nach Ende des Förderzeitraums werden die verbleibenden Mittel in der Regel für kohäsionspolitische Zwecke eingesetzt, doch erlaubt der Rechtsrahmen eine Neuzuweisung der Mittel in Form von Einmalzuschüssen, was den revolvingenden Effekt unterbindet. Der Rechtsrahmen umfasst eine Verpflichtung zur Wiederverwendung der Mittel. Sie ist jedoch aus Sicht des Rechnungshofs nicht klar und eindeutig genug, um eine maximale Wiederverwendung von Rückflüssen sicherzustellen. Zusammen mit dem Mangel an wirksamer Aufsicht durch die Kommission führt dies dazu, dass die Verwaltungsbehörden dieser Verpflichtung unterschiedlich stark nachkommen.

Das Potenzial der kohäsionspolitischen Finanzinstrumente für einen nachhaltigeren Mitteleinsatz wird nicht voll ausgeschöpft

- 07** Der Rechnungshof stellte fest, dass **die Mittel während des Förderzeitraums nur in begrenztem Umfang wiederverwendet wurden**. Nur bei zwölf der 61 geprüften Finanzinstrumente wurden die Rückflüsse während des Förderzeitraums zumindest in gewissem Umfang zur Unterstützung weiterer Investitionen genutzt. Einer der Hauptgründe dafür ist der auf den Verwaltungsbehörden lastende Druck, zunächst sämtliche Programmzuweisungen für die Finanzinstrumente auszuschöpfen, um einen Verlust der aus dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel zu vermeiden. Dieses Problem tritt verstärkt auf, wenn Finanzinstrumente spät eingerichtet werden oder den Instrumenten durch Aufstockungen zusätzliche Mittel zugewiesen werden (Ziffern [17–22](#)).

- 08** Eine geringe Wiederverwendung während des Förderzeitraums ist darüber hinaus eine natürliche Folge des mittel- bzw. langfristigen Charakters der Investitionen (verstärkt durch potenzielle tilgungsfreie Zeiten), wodurch weniger Rückflüsse für eine Wiederverwendung zur Verfügung stehen. Ein weiterer entscheidender Grund ist, dass die Verwaltungsbehörden, anstatt Fondsverwalter mit einer automatischen Wiederverwendung der Rückflüsse zu beauftragen, manchmal warten, bis sich Rückflüsse angehäuft haben, bevor sie entscheiden, wie sie zu verwenden sind. Dies kann zwar dazu beitragen, die Wiederverwendung auf neu entstehende Bedürfnisse, Marktentwicklungen und Veränderungen im politischen Umfeld auszurichten, schränkt jedoch die Möglichkeit ein, mit den Rückflüssen mehr Endempfänger zu unterstützen. Ein weiterer Grund ist, dass Rückflüsse vorrangig zur Erzielung einer Hebelwirkung durch die Gewinnung zusätzlicher privater Investoren genutzt werden, anstatt wiedereingesetzt zu werden (Ziffern [23–27](#)).
- 09** Der Rechnungshof stellte ebenfalls fest, dass eine Hinterlegung von im Förderzeitraum zurückgezahlten Mitteln auf staatlichen Konten mit dem Ziel, die nationale Liquidität zu erhöhen oder Zinserträge zu generieren, naturgemäß eine Wiederverwendung der Mittel verhindert (Ziffer [25](#)).
- 10** In Bezug auf die **Wiederverwendung von Beträgen nach Ablauf des Förderzeitraums (verbleibende Mittel)** stellte der Rechnungshof fest, dass die **Mitgliedstaaten und Regionen diese Mittel, wie in den Rechtsvorschriften festgelegt**, für kohäsionspolitische Zwecke **einsetzten, jedoch mit gewissen Einschränkungen**. Was den Programmplanungszeitraum 2007–2013 betrifft, so wurden die verbleibenden Mittel bei allen in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen Finanzinstrumenten mit Ausnahme von einem wiederverwendet. Die Mittel wurden im Rahmen derselben Finanzinstrumente erneut eingesetzt oder zur Einrichtung neuer Instrumente für den Zeitraum 2014–2020, als nationale Kofinanzierung für neue kohäsionspolitische Finanzinstrumente oder zur Deckung von Verwaltungskosten und -gebühren genutzt. Da der Rechtsrahmen nicht vorschreibt, dass die Mittel wieder in Form rückzahlbarer Unterstützung vergeben werden müssen, verwenden einige Verwaltungsbehörden sie zur Bereitstellung von Einmalzuschüssen. Dies ist zwar rechtlich möglich, schließt aber einen weiteren revolvierenden Effekt aus (Ziffern [28–37](#)).

Der für die kohäsionspolitischen Finanzinstrumente eingerichtete Rahmen schafft keine Anreize für die Wiederverwendung der Mittel

- 11** Im Zuge seiner Bewertung kam der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die für die drei Berichtszeiträume geltenden Rechtsrahmen nicht klar und eindeutig genug waren, um eine maximale Wiederverwendung von Rückflüssen sicherzustellen. Zwar gilt für alle drei Zeiträume die Verpflichtung der Wiederverwendung der Mittel, für den Zeitraum 2007–2013 waren die Vorschriften jedoch eher allgemein gehalten. Für den Zeitraum 2014–2020 wurden die Vorschriften präzisiert, und in der betreffenden Verordnung wurden einige wichtige Aspekte geklärt (siehe [Anhang I](#)). Darüber hinaus wurden die Rechtsvorschriften durch umfassende Leitlinien für die Verwaltungsbehörden ergänzt. Mit Blick auf den aktuellen Zeitraum (2021–2027) hält die Kommission die Vorschriften für hinreichend klar und hat daher beschlossen, keine weiteren Leitlinien herauszugeben (Ziffern [38–51](#)).
- 12** Der Rechnungshof stellte fest, dass die gemeinsamen Bestimmungen für die Zeiträume 2014–2020 und 2021–2027 es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die zurückgeflossenen Mittel nach dem Förderzeitraum (verbleibende Mittel) für die Vergabe von Einmalzuschüssen an Begünstigte zu verwenden, anstatt sie im Rahmen verlängerter aktueller Instrumente oder neuer Finanzinstrumente wiedereinzusetzen. Ein solches Vorgehen kann zwar in bestimmten Fällen gerechtfertigt sein, steht aber im Widerspruch zum Prinzip des revolvierenden Effekts, da jegliches Potenzial für eine Wiederverwendung der Mittel ungenutzt bleibt (Ziffer [43](#)).
- 13** Der Rechnungshof kommt ferner zu dem Schluss, dass die Kommission die Wiederverwendung von Rückflüssen der Finanzinstrumente nicht ausreichend überwacht hat. Obwohl die Verwaltungsbehörden der Kommission sowohl im Zeitraum 2007–2013 als auch im Zeitraum 2014–2020 (wenn auch in unterschiedlichem Umfang) über die Wiederverwendung von Rückflüssen Bericht erstatten mussten, hat die Kommission diese Daten nicht ausreichend zu Überwachungszwecken überprüft und genutzt. Daher bleibt unklar, in welchem Umfang die Rückflüsse tatsächlich wiederverwendet wurden. Die Kommission hat zwar elf thematische Prüfungen zu Finanzinstrumenten durchgeführt. Damit hat sie aber insgesamt nur 3 % aller Finanzinstrumente (bezogen auf deren Anzahl) in diesem Zeitraum überprüft. Der Rechnungshof stellte außerdem fest, dass die Prüfungsdokumentation betreffend die Wiederverwendungsverpflichtung begrenzt war (Ziffern [52–60](#)).

- 14** Schließlich untersuchte der Rechnungshof, wie in den Bestimmungen der Mitgliedstaaten zur Einrichtung der einzelnen Finanzinstrumente die Wiederverwendung geregelt wurde. Er stellte fest, dass in allen von ihm geprüften Finanzierungsvereinbarungen zumindest in gewissem Umfang auf die Wiederverwendung **während des Förderzeitraums** eingegangen wird. Jedoch wurde die Verpflichtung zur Reinvestition der Rückflüsse in den Vereinbarungen unterschiedlich stark verankert bzw. genau geregelt. Was die Wiederverwendung der **verbleibenden Mittel** betrifft, so bestand bei der Hälfte der in der Stichprobe enthaltenen Finanzinstrumente die Verpflichtung, die Rückflüsse auf ein Konto der Regierung (bzw. Verwaltungsbehörde) einzuzahlen, bis eine konkrete Entscheidung über die Wiederverwendung der Mittel getroffen wird. Für die übrige Hälfte der Instrumente war vorgeschrieben, dass die Rückflüsse beim Fondsverwalter verbleiben, um im Rahmen desselben Finanzinstruments oder eines Nachfolgeinstruments für denselben Zweck eingesetzt zu werden, wodurch eine unmittelbare Wiederverwendung sichergestellt wurde (Ziffern **61–64**).

Empfehlungen des Rechnungshofs



Empfehlung 1

Während der Programmplanungszeiträume das volle Potenzial von Rückflüssen ausschöpfen

Die Kommission sollte in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten in den jeweiligen Programmplanungszeiträumen eine maximale Wiederverwendung der Rückflüsse von Finanzinstrumenten anstreben, indem sie

- a) Anreize dafür schafft, dass zunächst Rückflüsse wiederverwendet werden, bevor weitere Mittel abgerufen werden;
- b) die automatische Wiederverwendung von Rückflüssen als Standardverfahren fördert, um mehr Endempfänger sowie solide und politisch relevante Projekte zu unterstützen;
- c) bei der *ex ante* vorgenommenen Bewertung, welche Größe ein Finanzinstrument haben sollte, potenzielle Rückflüsse berücksichtigt und vermeidet, dass die Fonds spät eingerichtet werden, weil sich sonst der Druck erhöht, die zugewiesenen Mittel zu verausgaben, was die Wiederverwendung von Rückflüssen behindert;
- d) Aufstockungen der ursprünglichen Mittelzuweisungen für Finanzinstrumente nur dann erlaubt, wenn die Rückflüsse wirksam eingesetzt wurden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2027



Empfehlung 2

Die Aufsicht über die Verwendung von Rückflüssen während des Programmplanungszeitraums verbessern und die spätere Verwendung der verbleibenden Mittel prüfen

Die Kommission sollte in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten

- a) überwachen, inwieweit Mittel während des Programmplanungszeitraums tatsächlich wiederverwendet werden, und die zu diesem Zwecke durchzuführenden Prüfungsmaßnahmen verstärken;
- b) prüfen, wie die nach Ablauf des Programmplanungszeitraums verbleibenden Mittel verwendet werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2027

02

Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Das Potenzial der kohäsionspolitischen Finanzinstrumente für einen nachhaltigeren Mitteleinsatz wird nicht voll ausgeschöpft

- 15** Die kohäsionspolitische Unterstützung der EU kommt den Begünstigten in erster Linie in Form von Zuschüssen zugute. Diese müssen in der Regel nicht zurückgezahlt werden, es sei denn, bei der Beantragung der Unterstützung wurde gegen die Vorschriften verstoßen. Finanzinstrumente stellen eine Alternative dar, bei der die EU-Unterstützung in Form von Darlehen, Garantien und Risikokapital bereitgestellt wird. Die erhaltene Unterstützung ist an die Behörden zurückzuzahlen, die sie gewährt haben, sobald bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die daraus resultierenden Rückflüsse können genutzt werden, um weitere Begünstigte und Projekte zu unterstützen. Der auf diese Weise erzielte "revolvierende Effekt" bietet somit die Chance, öffentliche Mittel mehrmals einzusetzen und dadurch ihr Potenzial bestmöglich – und damit nachhaltig – zu nutzen (*Anhang I*, Ziffer *01*).

- 16** Im Falle von Finanzinstrumenten können die mindestens einmal während des Förderzeitraums eingesetzten (d. h. an die Endempfänger ausgezahlten) Gelder (Mittelzuweisungen) von den Mitgliedstaaten einbehalten werden. Darüber hinaus enthält der Rechtsrahmen die Verpflichtung, Rückflüsse von Finanzinstrumenten wiederzuverwenden (*Anhang I*, Ziffern **13–15**). Zwar unterscheiden sich die Vorschriften, je nachdem ob die Rückflüsse während oder nach dem geltenden Förderzeitraum eingeht, das Konzept ist aber dasselbe: Die Mittel sollen zur Unterstützung von weiteren Investitionen in Projekte zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts eingesetzt werden. Im Rahmen seiner Prüfung bewertete der Rechnungshof, ob und in welchem Umfang dieser revolvierende Effekt von der Kommission und den Mitgliedstaaten in der Praxis erzielt wurde.

Rückflüsse werden während des Förderzeitraums nur in sehr begrenztem Umfang wiederverwendet

- 17** Gemäß den gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014–2020¹ müssen Rückflüsse aus kohäsionspolitischen Finanzinstrumenten **während des Förderzeitraums** dazu verwendet werden,
- weitere Investitionen durch dasselbe oder ein anderes Finanzinstrument, im Einklang mit den spezifischen Zielen, die in der jeweiligen Programmpriorität festgelegt wurden, zu finanzieren;
 - um Verluste zu decken, die durch negative Einlagenzinsen verursacht werden, wenn diese Verluste trotz einer aktiven Kassenmittelverwaltung durch die Stellen, die die Finanzinstrumente einsetzen, entstehen;
 - im Zusammenhang mit dem Finanzinstrument angefallene Verwaltungskosten und -gebühren zu finanzieren.
- 18** Der Rechnungshof untersuchte für eine Zufallsauswahl von 61 Finanzinstrumenten aus dem Zeitraum 2014–2020 (siehe *Anhang IV*), wie die zurückgeflossenen Mittel eingesetzt wurden, und bewertete, ob die Rückflüsse im Einklang mit den gemeinsamen Bestimmungen wiederverwendet wurden (nähere Einzelheiten zum Prüfungsansatz des Rechnungshofs sind *Anhang I* zu entnehmen).

¹ Artikel 44 der *Verordnung (EU) Nr. 1303/2013*.

- 19** Der Rechnungshof stellte fest, dass nur bei zwölf der geprüften 61 Finanzinstrumente aus dem Zeitraum 2014–2020 die Rückflüsse zumindest in gewissem Umfang während des Förderzeitraums zur Unterstützung weiterer Investitionen genutzt wurden. Weitere 19 nutzten einen Teil der Rückflüsse zur Finanzierung von Verwaltungskosten und -gebühren. Er stellte ferner fest, dass in den zwischen Verwaltungsbehörden und Fondsverwaltern geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen in der Regel keine unmittelbare "automatische" Wiederverwendung der Rückflüsse vorgesehen ist, sondern von der Verwaltungsbehörde individuell zu entscheiden ist, ob die Mittel zur Finanzierung neuer Investitionen verwendet werden (siehe [Kasten 1](#)).

Kasten 1

Automatische Wiederverwendung versus Einzelentscheidungen

Automatische Wiederverwendung bedeutet, dass Rückflüsse direkt reinvestiert werden, ohne dass die Verwaltungsbehörde spezifische Reinvestitionsentscheidungen treffen müsste. Nur bei fünf der 61 vom Rechnungshof für den Zeitraum 2014–2020 geprüften Finanzinstrumente war eine solche Vorschrift in den jeweiligen Finanzierungsvereinbarungen enthalten: beim Darlehensfonds Thüringen-Dynamik und bei vier spezifischen Fonds (Darlehens- und Garantiefonds) innerhalb des Holdingfonds FARE Lazio (Italien).

Werden die Mittel nicht automatisch wiedereingesetzt, können die Verwaltungsbehörde oder der Fondsverwalter auch später im Förderzeitraum noch beschließen, die erhaltenen Rückflüsse zu reinvestieren. So war beispielsweise ein Betriebsmittelkreditfonds in Ungarn so erfolgreich, dass die Verwaltungsbehörde beschloss, ihn während des Förderzeitraums durch die Finanzierung aus den erhaltenen Rückflüssen neu aufzulegen. Hängt die Wiederverwendung von einer konkreten Entscheidung der Verwaltungsbehörde ab, anstatt automatisch zu erfolgen, verlangsamt sich der Reinvestitionsprozess und das Wiederverwendungspotenzial nimmt ab.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Verwaltungsbehörden.

20 Bei seiner Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Verwaltungsbehörden oder Fondsverwalter sich in der Regel nicht systematisch dazu verpflichteten, die Mittel während des Förderzeitraums maximal wiederzuverwenden. Dies war insbesondere auf Folgendes zurückzuführen:

- den Druck, zunächst sämtliche Programmuweisungen für Finanzinstrumente auszuschöpfen, um eine Aufhebung von Mittelbindungen und den Verlust der aus dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel zu vermeiden;
- die späte Einrichtung von Finanzinstrumenten oder zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte Aufstockungen, wodurch der potenzielle Zeitraum für Rückflüsse und somit deren Wiederverwendung begrenzt wird;
- den mittel- bzw. langfristigen Charakter der Investitionen mit potenziellen tilgungsfreien Phasen, wodurch Rückflüsse während des Zeitraums begrenzt werden;
- die Präferenz der Verwaltungsbehörden, Rückflüsse anzuhäufen, bevor sie entscheiden, wie sie zu verwenden sind, damit der spätere Einsatz dieser Mittel auf neue Bedürfnisse, Marktentwicklungen, Veränderungen des politischen Umfelds usw. abgestimmt werden kann;
- die vorrangige Nutzung der Rückflüsse zur Erzielung einer Hebelwirkung durch die Gewinnung zusätzlicher privater Investoren anstatt der Wiederverwendung der Rückflüsse;
- die Hinterlegung der Mittel auf staatlichen Konten zur Erhöhung der nationalen Liquidität oder Generierung von Zinserträgen.

21 Mehrere Verwaltungsbehörden gaben den Druck, die Mittel auszuschöpfen, als Hauptgrund für die begrenzte Wiederverwendung der Mittel an. Dieser Druck resultiert daraus, dass nur die erste Runde der durch Finanzinstrumente finanzierten Investitionen aus dem EU-Haushalt erstattet wird und vom Mitgliedstaat einbehalten werden kann. Die Verwendung zurückgezahlter Mittel anstelle der ursprünglichen Programmuweisungen für die Finanzinstrumente führt zu einer Aufhebung von Mittelbindungen und somit zum Verlust von EU-Mitteln für den Mitgliedstaat oder die Region (siehe [Kasten 2](#)). Das Risiko hierfür ist besonders hoch, wenn die Finanzinstrumente eine zu hohe Mittelausstattung aufweisen oder erst spät im Förderzeitraum eingeführt werden, sodass nur begrenzte Zeit bleibt, um die zugewiesenen Mittel zu verausgaben. So wurde beispielsweise der Darlehens- und Garantiefonds TEPIX II in Griechenland im November 2016 eingerichtet und war insgesamt ein erfolgreiches Produkt, allerdings waren bis zum Ende des Förderzeitraums nur 89,7 % und nicht die gesamte ursprüngliche Programmuweisung in Anspruch genommen worden. Das bedeutet, dass es weder Anreize gab noch Zeit bestand, die Mittel in diesem Zeitraum wiederzuverwenden, da sonst die Mittelausschöpfung noch geringer ausgefallen wäre.

Kasten 2

Aufstockungen eines slowakischen Finanzinstruments trugen dazu bei, ungenutzte Programmmittel aus dem Zeitraum 2007–2013 während des Förderzeitraums auszuschöpfen, boten jedoch keinen Anreiz für die Wiederverwendung von Rückflüssen

In der Slowakei wurde im Programmplanungszeitraum 2007–2013 vom Staatlichen Wohnungsbaufonds (*Štátny fond rozvoja bývania*, SFRB) im Rahmen der Initiative **JESSICA** ein Finanzinstrument eingerichtet, mit dem Darlehen für Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen für Wohngebäude bereitgestellt wurden.

Im Jahr 2013 wurde eine Finanzierungsvereinbarung zwischen dem SFRB und der zuständigen Verwaltungsbehörde unterzeichnet. 2013 wurde zunächst ein Betrag in Höhe von 8 Millionen Euro zugewiesen (6,8 Millionen Euro stammten aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – EFRE).

Im Jahr 2015, kurz vor dem Abschluss des Zeitraums 2007–2013, musste die Verwaltungsbehörde des betreffenden regionalen operationellen Programms die verbleibenden Programmmittel ausschöpfen, da sie ansonsten verfallen wären. Nach der erfolgreichen Umsetzung des Finanzinstruments stimmte der SFRB zu, es um zusätzliche 90,6 Millionen Euro und anschließend um weitere 66,3 Millionen Euro aufzustocken.

Durch diese beiden Aufstockungen wurde die ursprüngliche Mittelzuweisung fast um das Zwanzigfache erhöht. Dies erlaubte es der Verwaltungsbehörde, die Mittel bis zum Abschluss des Programms vollständig auszuschöpfen und die Aufhebung von Mittelbindungen zu vermeiden. Es wurden zwar alle Darlehen während des Förderzeitraums ausgezahlt, doch bestand durch die Aufstockungen keinerlei Anreiz mehr, die während des Zeitraums erhaltenen Rückflüsse wiederzuverwenden.

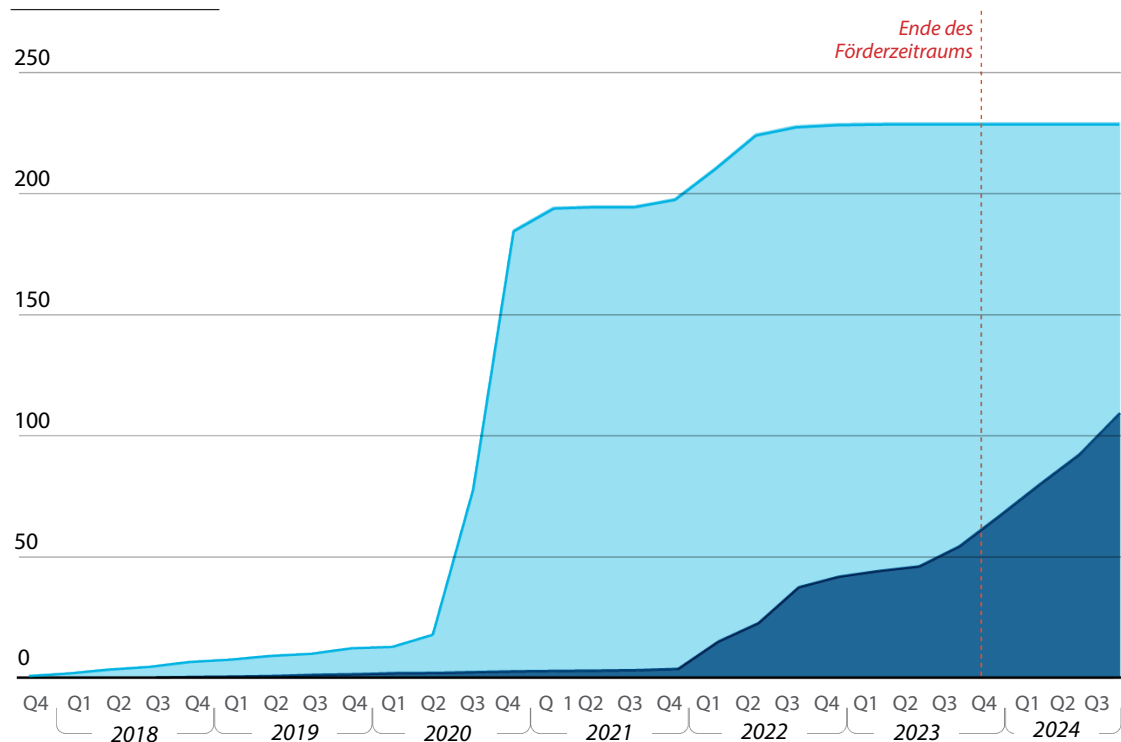
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen des Staatlichen Wohnungsbaufonds (SFRB).

- 22** Einige Verwaltungsbehörden beschlossen, die ursprüngliche Mittelzuweisung für Finanzinstrumente im Laufe des Förderzeitraums aufzustocken. Dieser Ansatz führte zwar zu einer höheren Mittelausschöpfung auf Programmebene, erhöhte aber auch den Druck, diese zusätzlichen Mittel auszugeben. Es wurde somit eher ein Anreiz geschaffen, diese Mittel zu verwenden, statt Rückflüsse zu reinvestieren. Außerdem waren durch diese Aufstockungen nach Ablauf des Förderzeitraums mehr verbleibende Mittel verfügbar (siehe Ziffer **28**), die von den Mitgliedstaaten flexibler eingesetzt werden können als Mittel unter den ursprünglichen Programmen. So wurde beispielsweise die EU-Zuweisung für den "KMU-Darlehensfonds Berlin" von der Verwaltungsbehörde mehrmals aufgestockt, wobei die letzte Aufstockung nur 13 Tage vor Ablauf des Förderzeitraums erfolgte, was eine Wiederverwendung von Rückflüssen unmöglich machte.
- 23** Das Potenzial für eine Wiederverwendung von Rückflüssen wird auch dadurch eingeschränkt, dass eine große Mehrheit der Finanzinstrumente Finanzprodukte mit einer mittleren bis langen Laufzeit umfasst. Einige Instrumente, wie langfristig angelegte Kredite im Wohnungsbausektor, werden mitunter erst nach 25 Jahren oder, wenn tilgungsfreie Zeiten gewährt werden, sogar noch später vollständig zurückgezahlt. Bei Beteiligungsfonds handelt es sich in der Regel um geschlossene Fonds, deren Laufzeit jedoch mindestens zehn Jahre beträgt. Daher können Rückflüsse auch gegen Ende oder sogar nach Ablauf des Förderzeitraums noch eingehen. Dies schränkt das Potenzial für revolvierende Effekte während des Förderzeitraums ein.
- 24** In der Stichprobe des Rechnungshofs belief sich die Laufzeit der Fonds auf mindestens drei Jahre und höchstens 25 Jahre. **Abbildung 2** zeigt die Rückflüsse des italienischen Fonds "POR Puglia Microcredito", der der Vergabe von Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) dient, im Zeitverlauf. Aus dem Fonds, der im Juli 2017 eingerichtet wurde, werden Darlehen von bis zu fünf Jahren sowie tilgungsfreie Zeiten von zusätzlich bis zu zwölf Monaten gewährt. Die ersten Darlehen wurden Ende 2017 ausgezahlt, wobei die letzten Rückzahlungen 2028 erfolgen sollen. Bis zum Ende des Förderzeitraums (2023) waren erst 23 % der ausgezahlten Mittel zurückgezahlt worden und standen für Reinvestitionen zur Verfügung.

Abbildung 2 | Kumulative vierteljährliche Auszahlungen und Rückflüsse, POR Puglia Microcredito, 2017–2024

Kumulative Auszahlungen
Kumulative Rückflüsse

(Beträge in Millionen Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Region Apulien.

- 25** Im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs konnte bestätigt werden, dass ein weiterer wichtiger Grund für den begrenzten revolvierenden Effekt während des Förderzeitraums ist, dass in den mit den Fondsverwaltern geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen keine automatische Wiederverwendung vorgeschrieben wird (**Kasten 1**), da die Verwaltungsbehörden lieber individuell über die Wiederverwendung entscheiden. Entsprechende Entscheidungen werden in der Regel erst getroffen, wenn sich Rückflüsse angehäuft haben, was sogar erst nach Ablauf des Förderzeitraums der Fall sein kann. Ein solcher Ansatz kann den Wunsch der nationalen oder regionalen Regierungen widerspiegeln, Rückflüsse anzuhäufen und die Mittel erst zu einem späteren Zeitpunkt wiederzuverwenden, um auf die jüngsten Markterfordernisse oder wirtschaftliche oder politische Prioritäten zu reagieren. So können zwar zeitweilig auch die Liquidität der Verwaltungsbehörden erhöht und Zinserträge auf die Einnahmen generiert werden, doch verzögert dies die Wiederverwendung erheblich und schmälert das Potenzial, mit den Mitteln möglichst viele Endempfänger und ihre soliden Projekte zu unterstützen.

- 26** Die begrenzte Wiederverwendung von Rückflüssen während des Förderzeitraums wurde dem Rechnungshof gegenüber auch damit erklärt, dass angestrebt wurde, zusätzliches Kapital von privaten Investoren für die Finanzinstrumente anzuziehen, es wurde also abgewogen zwischen der Erzielung einer Hebelwirkung und der Wiederverwendung von Rückflüssen. Dies liegt vor allem daran, dass der EU-Beitrag dazu verwendet wird, die Risiken für private Investitionen zu decken und günstigere Bedingungen zu erreichen. Sowohl die Erzielung einer Hebelwirkung durch die Gewinnung privater Investoren als auch die Maximierung der Wiederverwendung von Mitteln mit dem Ziel, mehr Empfänger zu unterstützen, sind legitime Ziele. Werden Rückflüsse jedoch für den Ausgleich von Verlusten privater Investoren genutzt, können geringere Beträge wiedereingesetzt werden. In der Stichprobe von 61 Finanzinstrumenten wurde bei 34 eine Hebelwirkung angestrebt und erreicht.
- 27** Beteiligungs-/Risikokapitalfonds sind insofern anders angelegt, als in den Finanzierungsvereinbarungen in der Regel keine Verpflichtung zur automatischen Reinvestition der Rückflüsse oder anderer Einnahmen (Renditen, Dividenden) während der Laufzeit der Fonds vorgesehen ist. In der italienischen Region Latium gibt es sogar ein sogenanntes "Wiederverwendungsverbot", d. h. (Kapital- oder Gewinn-)Rückflüsse dürfen nicht wiederverwendet werden, sondern müssen unverzüglich an die privaten Investoren ausgezahlt werden. In der Stichprobe des Rechnungshofs waren nur bei einer Handvoll (hauptsächlich Eigenkapital-)Programmen private Investoren beteiligt; bei diesen Programmen war in der Tat keine Wiederverwendung festzustellen.

Mitgliedstaaten und Regionen nutzen die verbleibenden Mittel für kohäsionspolitische Zwecke, jedoch mit gewissen Einschränkungen

- 28** Gemäß den gemeinsamen Bestimmungen² sollten die Mitgliedstaaten Vorkehrungen treffen, um nach Ablauf des Förderzeitraums Rückflüsse, die auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zurückzuführen sind und die von den Endempfängern an die Finanzinstrumente zurückgezahlt werden, wiederzuverwenden. Dabei ist unerheblich, ob die Rückflüsse während des Zeitraums oder danach (sogenannte **verbleibende Mittel**) eingehen. Da für den Zeitraum 2007–2013 keine entsprechende Frist festgelegt wurde, müssen die verbleibenden Mittel verwendet werden, bis sie ausgeschöpft sind. Für die Zeiträume 2014–2020 und 2021–2027 ist in den Rechtsvorschriften festgelegt, dass Rückflüsse, die bis zum Ende des achten Jahres nach Ablauf des Förderzeitraums eingehen, wiederverwendet werden müssen.
- 29** Gemäß den Vorschriften sollten verbleibende Mittel für dieselbe Art von Maßnahmen (2007–2013), im Einklang mit den Zielen der Programme (2014–2020) bzw. gemäß den politischen Zielen der Programme (2021–2027) reinvestiert werden.
- 30** Der Rechnungshof untersuchte für eine Auswahl von 22 Finanzinstrumenten aus dem Zeitraum 2007–2013 und 61 Finanzinstrumenten aus dem Zeitraum 2014–2020 die geplante und tatsächliche Verwendung der verbleibenden Mittel ([Anhang IV](#)). Er bewertete, ob die Verwaltungsbehörden die verbleibenden Mittel im Einklang mit den in den gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Anforderungen wiederverwendet haben (nähere Einzelheiten zum Prüfungsansatz des Rechnungshofs sind [Anhang I](#) zu entnehmen).

² Artikel 78 Absatz 7 der [Verordnung \(EG\) Nr. 1083/2006](#), Artikel 45 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#) und Artikel 62 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

Wiederverwendung der verbleibenden Mittel aus den Finanzinstrumenten 2007–2013

- 31** In [Tabelle 1](#) sind die in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen Finanzinstrumente des Zeitraums 2007–2013 sowie die aus diesen Instrumenten verbleibenden Mittel aufgeführt. Der Tabelle ist ebenfalls die geplante Verwendung der Mittel zu entnehmen. Mit Ausnahme des griechischen Garantiefonds HELTEP wurden die Mittel in allen Fällen wiederverwendet. Obwohl der Förderzeitraum 2015 endete, stand bei dem griechischen Fonds zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs die Entscheidung, wie die Mittel wiederzuverwenden seien, noch aus. In der Zwischenzeit wurden die verbleibenden Mittel bei der *Bank of Greece* auf einem verzinslichen Konto hinterlegt ([Kasten 3](#)).

**Tabelle 1 | Wiederverwendung der verbleibenden Mittel –
Finanzinstrumente 2007–2013**

<i>Land</i>	<i>Name des Finanzinstruments</i>	<i>Verwendung der verbleibenden Mittel</i>
Deutschland	KMU-Darlehensfonds Berlin	zur Fortsetzung des Fonds als nationales Finanzinstrument für ähnliche Zwecke
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	als nationale Kofinanzierung des kohäsionspolitischen Nachfolgeinstruments
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	als Zuschüsse im Rahmen der Kohäsionspolitik für neue Projekte mit ähnlichen Zwecken für die Stadtentwicklung im Zeitraum 2021 - 2027)
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	zur Fortsetzung des Fonds als nationales Finanzinstrument für ähnliche Zwecke, zur nationalen Kofinanzierung des kohäsionspolitischen Nachfolgeinstruments
	Thüringen Dynamik	zur nationalen Kofinanzierung des Nachfolgeinstruments und für neue kohäsionspolitische Finanzinstrumente mit ähnlichen Zwecken (Unterstützung von KMU in den Zeiträumen 2014 - 2020 und 2021 - 2027)
Griechenland	TEPIX I	zur Fortsetzung des Fonds als nationales Finanzinstrument (Überbrückungsinstrument TEPIX) und für ein neues nationales Finanzinstrument (DELFI), jeweils für ähnliche Zwecke
	Garantiefonds HELTEP	keine Wiederverwendung, Hinterlegung der Mittel bei Banken zur Generierung von Zinserträgen
Ungarn	Darlehensfonds OP GOP	für neue nationale Finanzinstrumente mit ähnlichen Zwecken (Fonds für die Entwicklung der Stadt Kecskemét, Risikokapitalfonds Irinyi II, Risikokapitalfonds Széchenyi, National Stock Exchange Fund, Fonds für die Entwicklung von Unternehmen im Karpatenbecken) und zur Deckung von Verwaltungsgebühren und -kosten nach Ablauf des Förderzeitraums
	Risikokapitalfonds OP KMR	
Italien	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	als Zuschüsse im Rahmen der Kohäsionspolitik (für Gemeinden mit weniger als 60 000 Einwohnern) und für ein neues Finanzinstrument (im Zeitraum 2021 - 2027)
	Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio – IF-Holdingfonds	für ein neues kohäsionspolitisches Finanzinstrument mit ähnlichen Zwecken (Lazio Venture 2014 - 2020) und zur Deckung der Refinanzierungskosten
Slowakei	ROP Jessica – SFRB	zur Fortsetzung desselben Finanzinstruments für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Ablauf des Förderzeitraums und anschließend für nationale Finanzinstrumente mit demselben Zweck
	OP CEG Jeremie – SIH	für neue Finanzinstrumente mit ähnlichen Zwecken, zur Bereitstellung eines Darlehens für ein kohäsionspolitisches Finanzinstrument und zur Deckung von Verwaltungskosten und -gebühren

Hinweis: Die in dieser Tabelle enthaltenen Informationen beziehen sich auf Holdingfonds. Die 13 in der Tabelle aufgeführten Fonds umfassen insgesamt 22 spezifische Fonds.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Verwaltungsbehörden.

32 In vielen Finanzierungsvereinbarungen ist vorgesehen, die verbleibenden Mittel zunächst in die regionalen oder nationalen Haushalte aufzunehmen. Daher sind individuelle staatliche Beschlüsse erforderlich, um diese Mittel zu nutzen (siehe Ziffer [64](#)).

Der Rechnungshof stellte fest, dass bei allen in seiner Stichprobe enthaltenen Finanzinstrumenten – mit Ausnahme des griechischen HELTEP-Fonds – die verbleibenden Mittel für den erforderlichen Zweck verwendet wurden, nämlich:

- zur Fortführung derselben Finanzinstrumente (Deutschland, Italien, Slowakei);
- zur Einrichtung neuer (kohäsionspolitischer oder anderer) Finanzinstrumente mit ähnlichen Zielen (Deutschland, Griechenland, Italien, Slowakei, Ungarn);
- zur Finanzierung der nationalen Kofinanzierung neuer kohäsionspolitischer Finanzinstrumente im darauffolgenden Zeitraum (Deutschland, Italien);
- zur Finanzierung von Gebühren und Kosten für die Verwaltung von Finanzinstrumenten (Slowakei, Ungarn);
- für die Gewährung von Zuschüssen für ähnliche Zwecke wie beim ursprünglichen Finanzinstrument (Deutschland, Italien, siehe auch [Kasten 4](#)).

Kasten 3

Der Garantiefonds HELTEP (Griechenland)

Zum Zeitpunkt der Prüfung, d. h. fast zehn Jahre nach Ablauf des Förderzeitraums im Jahr 2015, waren die verbleibenden Mittel aus dem griechischen Garantiefonds HELTEP in Höhe von rund 300 Millionen Euro noch immer nicht wiederverwendet worden. Sie befanden sich nach wie vor auf einem staatlichen Konto.

Der Garantiefonds spielte eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der griechischen Geschäftsbanken während der damaligen Finanzkrise. Er wurde 2012 eingerichtet, um der Europäischen Investitionsbank die Kreditvergabe an griechische Geschäftsbanken zu ermöglichen, die ihrerseits Darlehen an KMU vergaben, die keine Mittel an den Märkten aufnehmen konnten.

Nach 2017 waren entsprechende Kredite der EIB an die griechischen Banken nicht länger erforderlich, da sie inzwischen wieder Mittel an den Finanzmärkten aufnehmen konnten. Das Garantieinstrument wurde daher abgewickelt.

Eine Entscheidung der griechischen Regierung darüber, wie die verbleibenden Mittel zu verwenden sind, steht noch aus, d. h. zehn Jahre lang wurde kein revolvingender Effekt zugunsten der kohäsionspolitischen Ziele der EU erzielt. Stattdessen tragen die Zinserträge aus den Mitteln zum nationalen Haushalt bei.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der griechischen Verwaltungsbehörde EPANEK.

Wiederverwendung der verbleibenden Mittel aus den Finanzinstrumenten des Zeitraums 2014–2020

- 33** *Tabelle 2* gibt Aufschluss über die Wiederverwendung der in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen verbleibenden Mittel aus dem Zeitraum 2014–2020 gemäß den Beschlüssen der Verwaltungsbehörden, die diese bis Ende 2024 auf der Grundlage der bis dahin erhaltenen Rückflüsse gefasst hatten.

**Tabelle 2 | Wiederverwendung der verbleibenden Mittel –
Finanzinstrumente 2014–2020**

<i>Land</i>	<i>Name des Finanzinstruments</i>	<i>Verwendung der verbleibenden Mittel</i>
Deutschland	KMU-Darlehensfonds Berlin	zur Überbrückung der Lücke zwischen den Finanzierungen in den Zeiträumen 2014 - 2020 und 2021 - 2027, später als nationale Kofinanzierung des Nachfolgeinstruments
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	zur Stärkung der Mikromezzaninfinanzierung für KMU
	Thüringen Dynamik	zur Fortsetzung des Fonds als nationaler Fonds unter denselben Bedingungen
Griechenland	TEPIX I	Entscheidung noch offen: Die gesamten Rückflüsse/Rückzahlungen sind auf einem Konto bei der Bank of Greece hinterlegt
	EQUIFUND	die Rückzahlungen erfolgen auf ein Konto des Fondsverwalters, mögliche Fortsetzung des Fonds im Zeitraum 2021 - 2027
	COVID-19-Garantiefonds	noch keine Rückzahlungen aufgrund der Art des Finanzinstruments
Ungarn	Holdingfonds GINOP Priorität 8 (22 spezifische Fonds)	zur Finanzierung eines nationalen Programms (des Programms Széchenyi Kártya), als nationale Kofinanzierung für das kohäsionspolitische Finanzinstrument 2021 - 2027 und zur Deckung von Verwaltungsgebühren und -kosten nach dem Förderzeitraum
	EFOP-Darlehensfonds	zur Bereitstellung von Zuschüssen für zwei kohäsionspolitische Projekte
Italien	Holdingfonds Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio (vier spezifische Fonds)	als nationale Kofinanzierung von kohäsionspolitischen Finanzinstrumenten (Lazio Venture II im Zeitraum 2021 - 2027)
	POR Puglia Microcredito	als nationaler Beitrag zu kohäsionspolitischen Finanzinstrumenten (Equity Puglia, Minibond und Technodiae im Zeitraum 2021 - 2027)
Slowakei	IROP PA 4 – SFRB	zur Fortsetzung desselben Finanzinstruments auf nationaler Ebene für ähnliche Zwecke (Unterstützung von Energieeffizienzmaßnahmen) und zur Deckung von Verwaltungskosten und -gebühren
	Holdingfonds OP II PA 11 (24 spezifische Fonds)	zur Fortsetzung desselben Finanzinstruments auf nationaler Ebene für ähnliche Zwecke (hauptsächlich Unterstützung von KMU) und zur Deckung von Verwaltungskosten und -gebühren

Hinweis: Die in dieser Tabelle enthaltenen Informationen beziehen sich auf Holdingfonds. Die 12 in der Tabelle aufgeführten Fonds umfassen insgesamt 61 spezifische Fonds.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Verwaltungsbehörden.

- 34** Wie im Zeitraum 2007–2013 wurden Wiederverwendungsbeschlüsse in der Regel im Einklang mit den geltenden Vorschriften gefasst, und die verwendeten Rückflüsse werden hauptsächlich innerhalb derselben oder neuer Finanzinstrumente für ähnliche Zwecke eingesetzt. Beispielsweise belassen die beiden großen Fondsverwalter SIH und SFRB in der Slowakei die verbleibenden Mittel in denselben Finanzinstrumenten und verwenden sie noch mindestens acht Jahre nach Ablauf des Förderzeitraums für dieselbe Art von Maßnahmen, mit Ausnahme von Beträgen, die zur Deckung von Verwaltungskosten und -gebühren eingesetzt werden. In Deutschland werden die verbleibenden Mittel des Mikromezzaninfonds Deutschland (Bund) als nationale Kofinanzierung für ein Nachfolgeinstrument 2021–2027 im Rahmen des entsprechenden kohäsionspolitischen Programms verwendet, und die verbleibenden Mittel des Fonds Thüringen-Dynamik werden ohne neue Kohäsionsmittel auf ein regionales Nachfolgeinstrument übertragen. In Italien werden sowohl in Latium als auch in Apulien neue Finanzinstrumente für ähnliche Zwecke unterstützt.
- 35** Der Rechnungshof stieß ferner in Bezug auf den Zeitraum 2014–2020 auf einen Fall, in dem die verbleibenden Mittel zur Gewährung von Einmalzuschüssen für Projekte mit ähnlichen Zwecken verwendet wurden. Im Prinzip ist jedoch bei einer einmaligen Förderung durch Zuschüsse jeder weitere revolvierende Effekt ausgeschlossen. Eine Wiederverwendung zurückgezahlter Mittel in Form von Einmalzuschüssen kann aber in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein (*Kasten 4*).

Kasten 4

Verwendung der verbleibenden Mittel zur Bereitstellung von Einmalzuschüssen – Beispiele

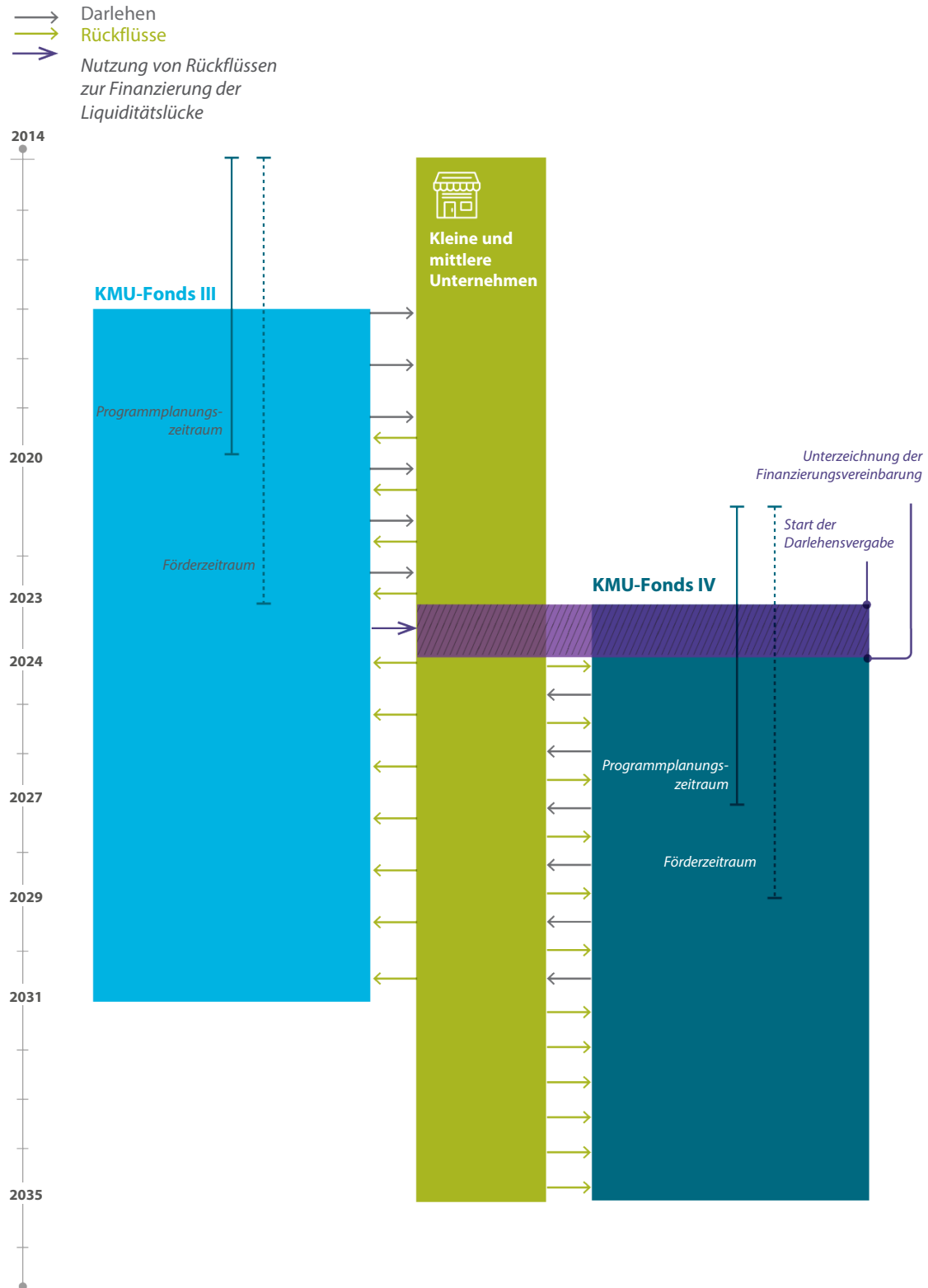
Die für das operationelle Programm zur Entwicklung der Humanressourcen in Ungarn zuständigen Behörden führten das Darlehensinstrument 2014–2020 im Zeitraum 2021–2027 nicht fort, sondern beschlossen, die verbleibenden Mittel zu nutzen, um Einmalzuschüsse für den Abschluss von zwei Schulsanierungsprojekten bereitzustellen, die während der COVID-19-Pandemie frühzeitig eingestellt worden waren.

Mit Blick auf den vorherigen Zeitraum 2007–2013 stellte der Rechnungshof fest, dass die verbleibenden Mittel des Stadtentwicklungsfonds Brandenburg – der Darlehen für öffentliche Stadtentwicklungsprojekte finanzierte – genutzt wurden, um Einmalzuschüsse für ähnliche Projekte bereitzustellen. Die Behörden führten das Finanzinstrument nicht in seiner früheren Form fort, da die Nachfrage zu gering ausfiel, nachdem günstigere Kredite auf dem Markt verfügbar geworden waren.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen, die von den Verwaltungsbehörden in Deutschland und Ungarn bereitgestellt wurden.

- 36** Ein weiteres Beispiel für die Verwendung von verbleibenden Mitteln nach dem Ende des Förderzeitraums 2014–2020 ist ihre Nutzung zur Überbrückung von Liquiditätslücken, bis die neuen Instrumente des Zeitraums 2021–2027 eingesetzt werden konnten. In Deutschland, wo es auch nach Ablauf des Förderzeitraums noch eine Nachfrage nach dem KMU-Darlehensfonds Berlin (KMU III-Fonds) gab, konnten durch die verbleibenden Mittel bis zur Einrichtung des Nachfolgeinstruments Darlehen gewährt werden (**Abbildung 3**), sodass eine Unterbrechung aufgrund der EU-Programmplanungszyklen vermieden werden konnte.

Abbildung 3 | Nutzung der verbleibenden Mittel zur Überbrückung von Liquiditätslücken zwischen Programm-, Förder- und Fondslaufzeiten beim KMU-Darlehensfonds Berlin 2014–2020 (KMU III) und 2021–2027 (KMU IV)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Verwaltungsbehörde.

- 37** Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs war in Griechenland noch keine Entscheidung über die Verwendung der verbleibenden Mittel für die Fonds TEPIX II und EQUIFUND getroffen worden. In Italien wurde nur ein Teil der verbleibenden Mittel aus den Finanzinstrumenten in Latium und aus dem Fonds POR Puglia Microcredito verwendet, da weitere Entscheidungen noch ausstanden.

Der Rahmen für die kohäsionspolitischen Finanzinstrumente schafft keine Anreize für die Wiederverwendung von Mitteln

- 38** Der Rechnungshof bewertete, inwieweit im jeweiligen Rechtsrahmen der verschiedenen Programmplanungszeiträume Anreize dafür geschaffen wurden, das Potenzial des revolvingierenden Effekts von Finanzinstrumenten auszuschöpfen, und ob die Kommission und die Mitgliedstaaten geeignete Vorkehrungen trafen, um diesen Effekt zu maximieren.

Der Rechtsrahmen ist nicht klar und eindeutig genug, um eine maximale Wiederverwendung von Rückflüssen sicherzustellen

- 39** Um den Verwaltungsbehörden einen starken Anreiz dafür zu geben, Rückflüsse zur Unterstützung weiterer Investitionen zu nutzen, muss eine klare und eindeutige Verpflichtung zur Wiederverwendung der Mittel in den Rechtsrahmen aufgenommen werden. Dies sollte auch Mindestanforderungen für die Wiederverwendung etwaiger Rückflüsse, unter anderem zu den Zielen, der Art und dem Zeitplan der Wiederverwendung, umfassen. Andererseits müssen die Vorschriften den Mitgliedstaaten ausreichend Flexibilität einräumen, damit sie die Verpflichtung zur Wiederverwendung so umsetzen können, dass neu entstehenden Bedürfnissen, Marktentwicklungen, Veränderungen des politischen Umfelds und sonstigen Bedürfnissen und Umständen Rechnung getragen wird.
- 40** Der Einsatz von Finanzinstrumenten in der Kohäsionspolitik wird durch die Verordnungen mit gemeinsamen Bestimmungen für die verschiedenen Programmplanungszeiträume geregelt (*Anhang I*, Ziffern *13–15*). In den Durchführungsverordnungen und Leitlinien der Kommission sind nähere Informationen zur Auslegung und Präzisierung der gemeinsamen Bestimmungen enthalten.

- 41** Die Wiederverwendungsverpflichtung wurde in den Rechtsrahmen für die drei aufeinanderfolgenden Programmplanungszeiträume zunehmend umfassender geregelt und näher erläutert. Während die diesbezüglichen Bestimmungen im Zeitraum 2007–2013 eher allgemein gehalten waren, enthielten die gemeinsamen Bestimmungen des Zeitraums 2014–2020 mehr Details, und einige wichtige Aspekte wurden geklärt (siehe [Anhang I](#)). Die Kommission gab darüber hinaus umfassende Leitlinien für die Verwaltungsbehörden heraus, die jedoch nicht speziell der Wiederverwendung gewidmet waren. Mit Blick auf den aktuellen Programmplanungszeitraum 2021–2027 hält die Kommission die gemeinsamen Bestimmungen für hinreichend klar und hat daher beschlossen, keine weiteren Leitlinien herauszugeben.
- 42** Aus dem Wortlaut der gemeinsamen Bestimmungen 2014–2020 und 2021–2027 geht hervor, dass eine Verpflichtung zur Wiederverwendung von Rückflüssen während des Programmplanungszeitraums besteht ("werden [...] wiederverwendet")³. Die Kommission hat den Verwaltungsbehörden bei der Wiederverwendung von Mitteln während des Programmplanungszeitraums jedoch erheblichen Spielraum eingeräumt. In der Praxis hat der Ansatz der Kommission dazu geführt, dass der revolvierende Effekt nur in sehr begrenztem Umfang überwacht wird, wodurch für die Mitgliedstaaten und Regionen potenziell ein geringerer Anreiz besteht, Rückflüsse während des Programmplanungszeitraums maximal wiederzuverwenden.
- 43** Des Weiteren können die Mitgliedstaaten gemäß den gemeinsamen Bestimmungen für die Zeiträume 2014–2020 und 2021–2027 die zurückgeflossenen Mittel nach dem Förderzeitraum (verbleibende Mittel) für die Vergabe von Einmalzuschüssen an Begünstigte verwenden, anstatt sie im Rahmen verlängerter aktueller Instrumente oder neuer Finanzinstrumente wieder einzusetzen. Der Rückgriff auf Einmalzuschüsse kann zwar in bestimmten Fällen gerechtfertigt sein ([Kasten 4](#)), steht aber im Widerspruch zum Prinzip des revolvierenden Effekts, da keinerlei Potenzial für eine Wiederverwendung der Mittel mehr besteht.

³ Artikel 44 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#) und Artikel 62 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

Programmplanungszeitraum 2007–2013

- 44** Artikel 78 Absatz 7 der [gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2007–2013](#) enthält nur eine sehr allgemeine Verpflichtung zur Wiederverwendung, wonach zurückgeführte Mittel zugunsten von Stadtentwicklungsprojekten, zugunsten von KMU oder für die Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden, einschließlich bestehender Wohngebäude, verwendet werden müssen. Es gibt keine Einschränkungen bezüglich der Art der Wiederverwendung oder des Betrags der wiedereingesetzten Mittel und auch keine zeitliche Begrenzung der Wiederverwendung, und in den gemeinsamen Bestimmungen wird nicht zwischen Wiederverwendungspflichten während und nach dem Förderzeitraum unterschieden.
- 45** Die Kommission hat mehrere Leitfäden zur Ergänzung der gemeinsamen Bestimmungen herausgegeben. In einem der Leitfäden – dem [Leitfaden von 2011 für die Finanzierungsinstrumente](#) gemäß Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates – wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die Rückflüsse für dieselbe Art von Maßnahme in derselben Region und auf unbestimmte Zeit wiederzuverwenden, bis die Mittel ausgeschöpft sind. Die Leitfäden wurden jedoch erst spät im Programmplanungszeitraum vorgelegt, sodass die meisten Finanzinstrumente bereits eingerichtet waren. Da Leitfäden für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich sind, wurden sie nicht durchgehend befolgt.

Programmplanungszeitraum 2014–2020

- 46** Gemäß Erwägungsgrund 34 der [gemeinsamen Bestimmungen 2014–2020](#) gewinnen Finanzinstrumente immer größere Bedeutung – wegen ihrer potenziellen Hebelwirkung auf die kohäsionspolitischen Fonds, weil sie verschiedene Arten öffentlicher und privater Finanzquellen kombinieren können und weil revolvierende Finanzierungsformen für diese Zwecke auf lange Sicht nachhaltiger sind.
- 47** Artikel 44 Absatz 1 regelt die Wiederverwendung **während des Förderzeitraums** und sieht vor, dass Mittel, die an Finanzinstrumente zurückgeflossen und auf die Unterstützung durch die ESI-Fonds zurückzuführen sind, verwendet werden sollten für a) weitere Investitionen durch dasselbe oder ein anderes Finanzinstrument, b) zur Deckung von Verlusten, die durch negative Einlagenzinsen verursacht werden, und c) zur Deckung von für die Verwaltung des Finanzinstruments angefallenen Kosten und Gebühren.

- 48** In Artikel 45 ist die Wiederverwendung zurückgeflossener Mittel **nach Ablauf des Förderzeitraums** geregelt. Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Mittel, die auf die Unterstützung der ESI-Fonds zurückzuführen sind und während eines Zeitraums von mindestens acht Jahren nach Ablauf des Förderzeitraums zurückgezahlt werden, im Einklang mit den Zielen des jeweiligen Programms wiederverwendet werden. Diese Wiederverwendung kann entweder innerhalb desselben Finanzinstruments, anderer Finanzinstrumente oder durch andere Formen von Unterstützung wie Zuschüssen erfolgen.
- 49** Die Kommission hat keine umfassenden Leitlinien zur Wiederverwendung herausgegeben, aber im Laufe der Zeit bestimmte Aspekte betreffend Rückflüsse durch die Beantwortung von Fragen der Verwaltungsbehörden erläutert (siehe **Kasten 5**). Die Verwaltungsbehörden hielten dies zwar insgesamt für hilfreich, einige von ihnen waren jedoch der Ansicht, dass diese Handlungsempfehlungen leichter zugänglich gewesen wären, wenn sie an einem Ort zusammengefasst worden wären.

Kasten 5

Erläuterungen der Kommission zur Wiederverwendung von Rückflüssen während und nach Ablauf des Förderzeitraums

Die Kommission hat die Verwaltungsbehörden unter anderem auf folgende Aspekte im Zusammenhang mit der Wiederverwendung von Rückflüssen hingewiesen:

- 1) während des Förderzeitraums zurückgezahlte Mittel können zur Deckung von Verwaltungsgebühren und -kosten wiederverwendet werden, die über die in den gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Obergrenzen hinausgehen;
- 2) Rückflüsse aus einem Programmplanungszeitraum können im nachfolgenden Programmplanungszeitraum, jedoch nicht im laufenden Zeitraum, als nationale Kofinanzierung für Finanzinstrumente wiederverwendet werden;
- 3) Mittel, die auf die Unterstützung aus den ESI-Fonds zurückzuführen sind und ab dem 1. Januar 2032 an die Finanzinstrumente zurückgezahlt werden, fallen nicht unter die Wiederverwendungsverpflichtung und können für andere Zwecke eingesetzt werden.

Quelle: Antworten der Kommission auf Fragen der Verwaltungsbehörden betreffend Rückflüsse im Zeitraum 2014–2020.

- 50** Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass die Kommission Deutschland in einem Beratungsschreiben erlaubte, auf die ESI-Fonds zurückzuführende Rückflüsse im selben Zeitraum zur Deckung der Kosten der nationalen Kofinanzierung (von einer nationalen Entwicklungsbank für die Kreditaufnahme auf dem Finanzmarkt gezahlte Zinsen) zu nutzen. Diese Praxis wurde jedoch in den eigenen Leitlinien der Kommission im Programmplanungszeitraum 2007–2013 und auch in ihren neuen Leitlinien im Zeitraum 2014–2020 streng untersagt (siehe Punkt 2 in [Kasten 5](#)).

Programmplanungszeitraum 2021–2027

- 51** Mit Artikel 62 Absatz 1 der [gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2021–2027](#), der die Verpflichtung zur Wiederverwendung während des Förderzeitraums betrifft, wird – auch wenn er im Wortlaut den Bestimmungen für den Zeitraum 2014–2020 sehr ähnlich ist – der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eingeführt. Es wird erläutert, dass Rückflüsse zur Deckung von Verwaltungskosten und -gebühren wiederverwendet werden können, wenn diese im Zusammenhang mit weiteren Investitionen anfallen. Abgesehen davon unterscheiden sich die Bestimmungen nicht wesentlich von denen für den Zeitraum 2014–2020. Die Kommission ist dennoch der Auffassung, dass die Vorschriften hinreichend klar sind und keine weiteren Leitlinien herausgebracht werden müssen.

Die Wiederverwendung von Rückflüssen aus Finanzinstrumenten wurde von der Kommission nicht wirksam überwacht

- 52** Die Mittel der Kohäsionspolitik, die auch Finanzinstrumente umfassen, werden im Wege der geteilten Mittelverwaltung bereitgestellt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten tragen gemeinsam die Verantwortung dafür, dass die EU-Mittel im Einklang mit den Vorschriften und unter Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwaltet und ausgeführt werden. Die Kommission trägt jedoch die oberste Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans und muss die Aufsicht über die Arbeit der verschiedenen Behörden, Agenturen und Einrichtungen in den Mitgliedstaaten sicherstellen⁴. Diese Aufsicht umfasst die Überwachung und Überprüfung der Verwendung der EU-Mittel. Der Rechnungshof bewertete, wie die Kommission diese Zuständigkeiten in Bezug auf Finanzinstrumente ausübt.

⁴ Artikel 317 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

- 53** Der Rechnungshof stellte fest, dass die Verwaltungsbehörden der Kommission in den Zeiträumen 2007–2013 und 2014–2020, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, über die Wiederverwendung von Rückflüssen Bericht erstatten mussten. Die Kommission hat diese Daten über die Wiederverwendung von Mitteln durch die Mitgliedstaaten jedoch nicht ausreichend überprüft und genutzt. Sie hat zwar elf thematische Prüfungen zu Finanzinstrumenten durchgeführt. Der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass mit diesen Prüfungen nur 3 % aller Finanzinstrumente (bezogen auf deren Anzahl) abgedeckt wurden und die Prüfungsdokumentation betreffend die Wiederverwendungsverpflichtung begrenzt war.
- 54** Im Zeitraum 2007–2013 mussten die Behörden der Mitgliedstaaten nicht über die Wiederverwendung von Rückflüssen **während des Förderzeitraums** Bericht erstatten. Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 hatten die Verwaltungsbehörden hingegen umfangreiche Berichtspflichten. Für den Zeitraum 2021–2027 verringerte die Kommission den Umfang der Berichtspflichten, und die mitgliedstaatlichen Behörden waren nicht länger verpflichtet, Daten über die während des Zeitraums erfolgte Wiederverwendung von Rückflüssen vorzulegen.
- 55** Was die Wiederverwendung von zurückgeflossenen Mitteln **nach Ablauf des Förderzeitraums** betrifft, so überprüft die Kommission bei Programmabschluss die Vorkehrungen, die die Mitgliedstaaten für die spätere Verwendung der verbleibenden Mittel getroffen haben. Die Kommission überwacht, überprüft oder prüft jedoch nicht die tatsächliche Verwendung der verbleibenden Mittel und weiß nicht, ob die Mitgliedstaaten oder Regionen die verbleibenden Mittel in der Praxis tatsächlich, wie in den gemeinsamen Bestimmungen gefordert, zur weiteren Unterstützung der kohäsionspolitischen Ziele verwenden.
- 56** Der Rechnungshof stellte außerdem sowohl für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 als auch den Zeitraum 2021–2027 Unstimmigkeiten in den Rechtsvorschriften fest: Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Rückflüsse, die in einem Zeitraum von acht Jahren nach dem Programmplanungszeitraum eingehen, wiederzuverwenden. Zugleich müssen Unterlagen im Zusammenhang mit den betreffenden Finanzinstrumenten jedoch nur für drei Jahre nach Abschluss (für den Zeitraum 2014–2020) bzw. fünf Jahre nach der letzten Zahlung an das Finanzinstrument (für den Zeitraum 2021–2027) aufbewahrt werden. Dies schränkt die Möglichkeiten der Kommission ein, die Wiederverwendung der verbleibenden Mittel zu überwachen und zu prüfen.

Programmplanungszeitraum 2007–2013

- 57** Für den Zeitraum 2007–2013 lagen der Kommission keine Informationen über den Umfang der Rückflüsse und deren Wiederverwendung vor. Die Kommission schätzte auf Grundlage der Informationen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Abschlusspakete zwingend bereitgestellt werden mussten, dass 8,5 Milliarden Euro (rund die Hälfte der Mittel, die in diesem Programmplanungszeitraum Finanzinstrumenten zugewiesen wurden) von den Endempfängern zurückgezahlt wurden. Dies schließt auch die von den Mitgliedstaaten gemeldeten verbleibenden Mittel und die von der Kommission geschätzten künftigen Rückflüsse bis zur Abwicklung der Instrumente ein. Diese Zahl ist jedoch nicht zuverlässig, da die Kommission die tatsächliche (Wieder-)Verwendung dieser verbleibenden Mittel nie überprüft oder geprüft hat.

Programmplanungszeitraum 2014–2020

- 58** Im Zeitraum 2014–2020 mussten die Verwaltungsbehörden umfassendere Berichtspflichten betreffend die während des Programmplanungszeitraums erfolgte Wiederverwendung von Rückflüssen erfüllen⁵. Die Kommission legte ergänzend zur Verordnung spezifische Leitlinien vor⁶. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Kommission die von den Mitgliedstaaten in ihren jährlichen Durchführungsberichten bereitgestellten Daten zwar einer Plausibilitätskontrolle unterzog, die Zuverlässigkeit dieser Daten jedoch weder überprüft noch geprüft hat. Die Prüfung des Rechnungshofs bestätigte, dass die Daten nicht immer zuverlässig waren; zum Beispiel berichteten die Verwaltungsbehörden manchmal fälschlicherweise, die Mittel seien überhaupt nicht wiederverwendet worden. Darüber hinaus verlangte die Kommission nur Daten zum ersten Investitionszyklus. Diese vermitteln aber nur einen unvollständigen und begrenzten Überblick über den revolvierenden Effekt.

⁵ In Artikel 46 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#) und Anhang I der [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 821/2014 der Kommission](#) wird das Muster für die Berichterstattung über Finanzinstrumente definiert, das auch Informationen über Rückzahlungen von Endempfängern (Zeile 36) und über die Wiederverwendung von Mitteln (Zeile 37) umfasst.

⁶ [2021 update of the annotated template for reporting on financial instruments](#).

- 59** Die Kommission erstellte auf der Grundlage der ihr gemeldeten Daten jährliche Zusammenfassungen zu den Finanzinstrumenten⁷. Für das Jahr 2023⁸ (das letzte Jahr des Förderzeitraums) wurden jedoch keine jährlichen Durchführungsberichte erstellt, sodass ab diesem Zeitpunkt bis zum Abschluss im Jahr 2026 keine Daten zur Wiederverwendung vorliegen werden. Dadurch wird die Gelegenheit verpasst, zu überprüfen und zu evaluieren, wie die Rückflüsse tatsächlich wiederverwendet werden, da es in diesem Zeitraum verstärkt zu einer Akkumulierung von Rückflüssen kommen wird und somit ein beträchtliches Potenzial für eine Wiederverwendung der Mittel besteht.

Programmplanungszeitraum 2021–2027

- 60** Für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 wurde der Umfang der Berichtspflichten für den Einsatz von Finanzinstrumenten verringert, und es wurden deutlich weniger Einzelheiten festgelegt. Die Kommission begründete dies mit der Notwendigkeit, den Prozess zu vereinfachen und die Genauigkeit der Daten, die nach wie vor vorgelegt werden müssen, zu verbessern. Gemäß den gemeinsamen Bestimmungen⁹ müssen keine Informationen über die Wiederverwendung der von den Endempfängern erhaltenen Rückflüsse mehr vorgelegt werden. Die Kommission hat daher keine Grundlage, auf der sie die Wiederverwendung von Rückflüssen während des Förderzeitraums überwachen und überprüfen kann. Ohne eine entsprechende Kontrolle seitens der Kommission haben die Mitgliedstaaten noch weniger Anreiz, der Wiederverwendung von Rückflüssen gegenüber der Ausschöpfung der im Rahmen der operationellen Programme verfügbaren Mittel Priorität einzuräumen.

Die Wiederverwendungsverpflichtung wird von den Mitgliedstaaten in gewissem Umfang berücksichtigt, die Finanzierungsvereinbarungen setzen aber im Allgemeinen keine Anreize für Reinvestitionen

- 61** Der Rechnungshof bewertete, inwieweit die Behörden der Mitgliedstaaten die Wiederverwendungsverpflichtung bei der Einrichtung von Finanzinstrumenten berücksichtigen und ob sie Maßnahmen ergreifen, um die Fondsverwalter zur Wiederverwendung von Rückflüssen anzuhalten. Dazu überprüfte er die Finanzierungsvereinbarungen der ausgewählten Finanzinstrumente.

⁷ Artikel 46 Absatz 4 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

⁸ Artikel 50 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

⁹ Artikel 42 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

- 62** In der Errichtungsphase der Finanzinstrumente unterzeichnen die Verwaltungsbehörde und der Fondsverwalter eine Finanzierungsvereinbarung, in der die Durchführungsbedingungen festgelegt sind. Gemäß dem Rechtsrahmen sollten darin auch Bestimmungen betreffend die Wiederverwendung von Rückflüssen während und nach Ablauf des Förderzeitraums enthalten sein¹⁰.
- 63** Der Rechnungshof stellte fest, dass zwar in allen Finanzierungsvereinbarungen zumindest in gewissem Umfang auf die Wiederverwendung **während des Förderzeitraums** eingegangen wird, die Verpflichtung zur Reinvestition der Rückflüsse in den Vereinbarungen jedoch unterschiedlich stark verankert ist bzw. unterschiedlich genau geregelt wird. In einigen Vereinbarungen werden nur die gemeinsamen Bestimmungen zitiert, in anderen hingegen werden spezifischere Anforderungen festgelegt (siehe [Tabelle 3](#)). Zwar ist es gängige Praxis, die Verwaltungskosten und -gebühren durch Rückflüsse zu decken, der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass nur in sechs Fällen im Zusammenhang mit dem Holdingfonds FARE Lazio (der vier spezifische Fonds umfasst) und dem Fonds Thüringen Dynamik in den Zeiträumen 2007–2013 und 2014–2020 eine Verpflichtung zur automatischen Reinvestition von Rückflüssen bestand.

¹⁰ Anhang IV der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#) und Anhang X der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

Tabelle 3 | Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarungen zur Wiederverwendung von Rückflüssen während des Förderzeitraums, Finanzinstrumente in den Zeiträumen 2014–2020 und 2021–2027

Land	Name des Finanzinstruments	Zeitraum	Verwendung während des Zeitraums
Deutschland	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014 - 2020	1) zur vorrangigen Vergütung des Fondsverwalters, 2) zur Erstattung der Verwaltungskosten und -gebühren des Fondsverwalters, 3) zur Deckung potenzieller Negativzinsen, 4) Verwendung des verbleibenden Teils: für weitere Investitionen
		2021 - 2027	1) zur vorrangigen Vergütung des Fondsverwalters, 2) zur Erstattung der Verwaltungskosten und -gebühren des Fondsverwalters, 3) zur Deckung potenzieller Negativzinsen, 4) für weitere Investitionen in Endbegünstigte
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	2014 - 2020	zur Deckung der Zinsforderung des ERP-SV und zur Rückzahlung der aus dem ERP-SV als nationaler Kofinanzierungsanteil bereitgestellten Mittel
		2021 - 2027	in erster Linie zur Zahlung von für den nationalen Kofinanzierer (ERP-SV) anfallenden Zinsen und zur Deckung von Verwaltungskosten und -gebühren
	Thüringen Dynamik	2014 - 2020	für neue Investitionen in Endbegünstigte innerhalb des Förderzeitraums ab 2021
Griechenland	TEPIX II	2014 - 2020	entweder für zusätzliche Investitionen über dasselbe oder ein anderes Finanzinstrument oder zur Deckung der Verwaltungskosten von TEPIX II
	TEPIX III	2021 - 2027	für weitere Investitionen im Rahmen desselben oder eines anderen Finanzinstruments und zur Deckung von Verwaltungsgebühren und -kosten
	EQUIFUND	2014 - 2020	hauptsächlich zur Deckung von Verwaltungsgebühren und -kosten und für Investitionen über dasselbe oder ein anderes Finanzinstrument
	COVID-19-Garantiefonds	2014 - 2020	zur Zahlung ausstehender Verwaltungsgebühren und zur Zahlung von Zinsen im Falle negativer Zinssätze
Ungarn	Holdingfonds GINOP Priorität 8 (22 spezifische Fonds)	2014 - 2020	
	EFOP-Darlehensfonds	2014 - 2020	für weitere Investitionen und zur Deckung von Verwaltungsgebühren und -kosten
	Darlehensfonds GINOP Plusz	2021 - 2027	
Italien	Holdingfonds FARE Lazio (vier spezifische Fonds)	2014 - 2020	für weitere Investitionen durch automatische Wiederverwendung von Rückflüssen bis zum 31. Oktober 2023
	POR Puglia Microcredito	2014 - 2020	für weitere Investitionen im Rahmen desselben Finanzinstruments gemäß Artikel 44 der Dachverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013)
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021 - 2027	für weitere Investitionen und zur Deckung von Verwaltungsgebühren und -kosten und potenziellen Verlusten gemäß Artikel 62 der Dachverordnung (Verordnung (EU) 2021/1060)
Slowakei	IROP PA 4 – SFRB	2014 - 2020	für weitere Investitionen im Rahmen desselben Finanzinstruments
	Holdingfonds OP II PA 11 (24 spezifische Fonds)	2014 - 2020	im Einklang mit Artikel 44 der Dachverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013)

Hinweis: Die in dieser Tabelle enthaltenen Informationen beziehen sich auf Holdingfonds. Die 17 in der Tabelle aufgeführten Fonds umfassen insgesamt 68 spezifische Fonds.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Verwaltungsbehörden.

- 64** Auch in Bezug auf die in den Finanzierungsvereinbarungen enthaltenen Bestimmungen zur Verwendung der verbleibenden Mittel **nach Ablauf des Förderzeitraums** gibt es erhebliche Unterschiede ([Anhang II](#)). Für die Hälfte der in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen Finanzinstrumente war vorgeschrieben, dass die Rückflüsse auf ein Konto der Regierung (bzw. Verwaltungsbehörde) einzuzahlen sind, bis im Einklang mit den gemeinsamen Bestimmungen eine konkrete Entscheidung über die Wiederverwendung der Mittel getroffen wird. Für die übrige Hälfte der Instrumente war festgelegt, dass die Rückflüsse beim Fondsverwalter verbleiben, um im Rahmen desselben Finanzinstruments oder eines Nachfolgeinstruments für denselben Zweck eingesetzt zu werden ([Kasten 6](#)).

Kasten 6

Finanzinstrumente, bei denen nach Ablauf des Förderzeitraums weiterhin Investitionen getätigt werden

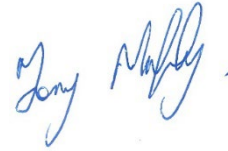
Wird in den Finanzierungsvereinbarungen vorgeschrieben, dass Rückflüsse beim Fondsverwalter verbleiben und reinvestiert werden sollen, so lässt dies darauf schließen, dass sich die Verwaltungsbehörden verstärkt dafür einsetzen, die verbleibenden Mittel für dasselbe Ziel zu verwenden.

Der Rechnungshof stieß in seiner Stichprobe auf mehrere solcher Beispiele:

- In den Finanzierungsvereinbarungen für den KMU-Darlehensfonds Berlin wurde für alle drei Zeiträume vorgeschrieben, dass die verbleibenden Mittel beim Fondsverwalter verbleiben und weiterhin zur Unterstützung von KMU eingesetzt werden.
- Gemäß den Finanzierungsvereinbarungen für die im Rahmen des Förderprogramms Thüringen Dynamik in den Zeiträumen 2007–2013 und 2014–2020 bereitgestellten Darlehensinstrumente waren die verbleibenden Mittel zur Finanzierung von Nachfolgeinstrumenten zu verwenden, die von demselben Fondsverwalter zur Unterstützung von KMU eingerichtet wurden.
- In der Slowakei wird seit dem Zeitraum 2014–2020 im nationalen Rechtsrahmen und sämtlichen Finanzierungsvereinbarungen vorgeschrieben, dass die verbleibenden Mittel für einen Zeitraum von mindestens acht Jahren nach Ablauf des Förderzeitraums oder, abhängig von der Marktbewertung oder einem Regierungsbeschluss, unter Umständen noch länger im Rahmen desselben Finanzinstruments für dasselbe Ziel eingesetzt werden müssen.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 22. Oktober 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

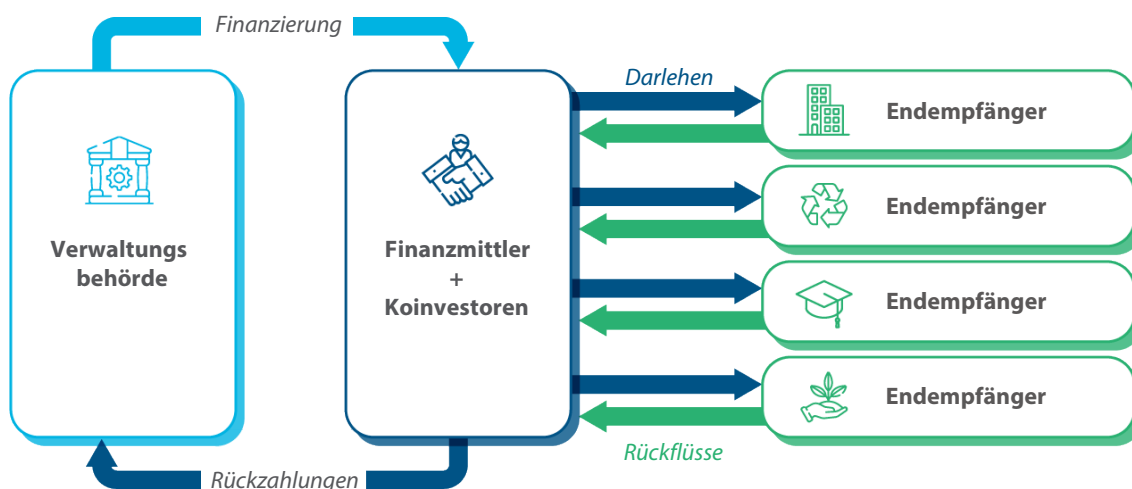
Finanzinstrumente in der Kohäsionspolitik

- 01** Traditionell werden im Rahmen der Kohäsionspolitik Zuschüsse bereitgestellt, durch die private oder öffentliche Begünstigte eine einmalige finanzielle Unterstützung für die Umsetzung von Projekten erhalten, mit denen regionalpolitische Ziele verfolgt werden. **Finanzinstrumente** stellen eine Form der Unterstützung dar, bei der den Endempfängern über Finanzprodukte EU-Mittel zur Verfügung gestellt werden. Sie sind eine Alternative zu den traditionellen Zuschussprogrammen und insbesondere dann sinnvoll, wenn durch die Investitionen voraussichtlich hohe finanzielle Erträge oder Einsparungen erzielt werden, die dazu genutzt werden können, die erhaltene Unterstützung zurückzuzahlen.
- 02** Finanzinstrumente wurden formell im Programmplanungszeitraum 2007–2013 in der EU-Kohäsionspolitik eingeführt, auch wenn es bereits zuvor einige frühe Versionen solcher Instrumente und Pilotinitiativen gab. In der Folge gewannen Finanzinstrumente zunehmend an Bedeutung und wurden von der Kommission gefördert, da sie als Mittel galten, um mit der den Mitgliedstaaten bereitgestellten EU-Förderung eine nachhaltigere Wirkung zu erzielen. Dazu sollten die Mittel in den Folgezeiträumen 2014–2020 und 2021–2027 mehrfach eingesetzt werden. Finanzinstrumente können in Form verschiedener Finanzprodukte – Darlehen, Garantien oder Beteiligungsinvestitionen / beteiligungsähnliche Investitionen – eingesetzt werden.

- 03** Mit im Rahmen kohäsionspolitischer Finanzinstrumente vergebenen **Darlehen** soll der vorhandene Finanzierungsbedarf gedeckt werden, wenn der Markt dazu nicht in der Lage ist, weil für die betreffende Zielgruppe von Endempfängern keine traditionellen Finanzmittel verfügbar sind oder diese nicht ausreichen. Die Darlehensinstrumente des EFRE beruhen häufig auf einem Risikoteilungsmodell, bei dem das Kreditausfallrisiko zum Teil aus den Programmmitteln des EFRE und zum Teil von einem Finanzmittler, der das Instrument umsetzt, getragen wird. So können Darlehen an Endempfänger mit hohem Ausfallrisiko vergeben werden, die am Markt keine Finanzierung erhalten würden. Darlehensnehmern können dadurch auch bessere Konditionen wie niedrigere Zinssätze, längere Kreditlaufzeiten und niedrigere Besicherungsanforderungen geboten werden. Darlehen können auch mit Zuschüssen kombiniert werden, um den Endempfängern zusätzliche Unterstützung in Form von Zinszuschüssen, Zuschüssen für technische Unterstützung, Kapitalzuschüssen und Kapitalnachlässen zu gewähren. Dadurch wird die Finanzierung erschwinglicher, und Rentabilitätslücken in Projekten werden geschlossen.
- 04** **Beteiligungsfinanzierungen** können eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung von Unternehmen spielen. Dies gilt vor allem für wachstumsstarke Unternehmen und innovative Start-up-Unternehmen. Besonders vorteilhaft sind solche Finanzierungen für Unternehmen, die innovative Produkte entwickeln, neue Märkte erschließen oder in neue Gebiete expandieren wollen. Dabei wird das notwendige Kapital für Forschung und Entwicklung, Marketing und Skalierungsmaßnahmen bereitgestellt. Eigenkapitalgeber werden Miteigentümer des Unternehmens und teilen dessen Gewinne und Verluste. Um die Interessen der Investoren mit denen des Unternehmens in Einklang zu bringen, soll ein kooperativer Ansatz für Wachstum und Erfolg gefördert werden. Die Beteiligungsfinanzierung bietet flexible Lösungen, die an die einzigartigen Bedürfnisse der Unternehmen angepasst werden können. Dazu gehören verschiedene Finanzierungsrunden, Risikokapital und privates Beteiligungskapital sowie verschiedene Ausstiegsstrategien. **Beteiligungsähnliche** Finanzierungen stehen im Rang zwischen Eigen- und Fremdkapital, d. h. sie sind mit einem höheren Risiko verbunden als vorrangiges Fremdkapital, aber mit einem geringeren Risiko als klassisches Eigenkapital.

- 05** **Garantieinstrumente** sollen Banken im Falle von Kreditausfällen vor Verlusten schützen und so ihre Darlehenskapazität verbessern und ihr Interesse an risikoreicheren Projekten steigern. Banken, die Garantien erhalten, sind häufig verpflichtet, den Endempfängern bessere Finanzierungsbedingungen zu bieten. Diese können in niedrigeren Zinssätzen und geringeren Besicherungsanforderungen bestehen, wodurch Kredite leichter zugänglich und erschwinglicher werden. Garantien haben das Potenzial, eine Hebelwirkung zu entfalten, da mit Garantien in vergleichsweise geringer Höhe ein Portfolio von Darlehen in weitaus größerem Umfang unterstützt werden kann. So kann mit einer Darlehensportfolio-Garantie, die eine Garantiequote von 80 % und einen Garantie-Höchstsatz von 25 % aufweist, ein Darlehensportfolio unterstützt werden, das fünf Mal größer ist als der garantierte Betrag des Portfolios.
- 06** In der Kohäsionspolitik werden den Endempfängern über Finanzmittler Finanzprodukte bereitgestellt, die aus Finanzinstrumenten unterstützt werden (*Abbildung 1*). Bei diesen Finanzmittlern handelt es sich in der Regel um Banken des privaten oder öffentlichen Sektors oder sonstige Finanzmittler und nicht um Stellen der öffentlichen Verwaltung, die für die Ausführung der üblichen Kohäsionsmittel zuständig sind. Bei Instrumenten des EFRE und des Europäischen Sozialfonds (ESF) müssen, wenn die Auswahl des Fondsverwalters im Rahmen einer offenen Ausschreibung erfolgt, die EU- und die nationalen Vergabevorschriften eingehalten werden. Falls die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht anwendbar sind (weil es sich bei der Fondsverwaltungsvereinbarung nicht um einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag handelt), kann der Fondsverwalter von der Verwaltungsbehörde ernannt werden, wobei die einschlägigen Vorschriften über staatliche Beihilfen einzuhalten sind. Die EIB-Gruppe (die den Europäischen Investitionsfonds (EIF) und die Europäische Investitionsbank (EIB) umfasst) genießt einen Sonderstatus und kann ohne öffentliches Vergabeverfahren mit der Fondsverwaltung betraut werden.

Abbildung 1 | Bereitstellung von Finanzinstrumenten im Rahmen der Kohäsionspolitik am Beispiel von Darlehen



Hinweis: Der Investitionszyklus beginnt von Neuem, sobald Rückflüsse bei den Finanzmittlern eingeht.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Vorteile von Finanzinstrumenten

- 07** Finanzinstrumente haben den Ruf, durch ihren **potenziell revolvingenden Charakter** – d.h. die Möglichkeit, die von den Endempfängern erhaltenen Rückflüsse (z. B. Darlehensrückzahlungen) wiederzuverwenden – die Effizienz von öffentlichen Finanzierungen zu erhöhen. Kommt der revolvingende Charakter in der Praxis zum Tragen, trägt dies zum **langfristig nachhaltigen Einsatz** von EU-Mitteln bei. Die Verpflichtung der Endempfänger, die erhaltene Unterstützung zurückzuzahlen, wird darüber hinaus als Anreiz gesehen, für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu sorgen, z. B. durch eine bessere Planung und bessere Investitionen sowie eine größere finanzielle Disziplin (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1

Das ERP-Sondervermögen – ein Beispiel für die nachhaltige Verwendung öffentlicher Mittel

Ein gutes Beispiel für die langfristige Nutzung eines – wenn auch nicht EU-finanzierten – staatlichen Investitionsfonds ist das im Rahmen des Marshallplans (*European Recovery Programme*, ERP) bereitgestellte Sondervermögen, das kurz nach dem Zweiten Weltkrieg von US-Außenminister George C. Marshall eingerichtet wurde. In Deutschland begann die Umsetzung des Programms 1948 mit der Gründung der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Bis 1952 erhielt Westdeutschland wirtschaftliche Unterstützung in Höhe von rund 1,39 Milliarden US-Dollar aus dem Programm.

Als der Marshallplan 1953 auslief, erklärte sich Westdeutschland im Rahmen des Londoner Schuldenabkommens bereit, den Großteil der erhaltenen Mittel zurückzuzahlen. Die Bundesregierung beschloss, die Schulden aus dem Bundeshaushalt zu tilgen und dabei das von der KfW verwaltete ERP-Sondervermögen in gleichem Umfang beizubehalten sowie gesetzlich festzulegen, dass das Vermögen in seiner Substanz erhalten bleiben soll, um weiterhin wirtschaftliche Unterstützung bereitstellen zu können.

Seit ihrer Gründung hat die KfW Wirtschaftsförderung in Höhe von mehr als 2,4 Billionen Euro ausgezahlt, die auf das aus dem Marshallplan entstandene ursprüngliche Vermögen zurückzuführen sind. Heute dient das ERP-Sondervermögen der Bereitstellung von Zuschüssen, Darlehen und Beteiligungskapital zur Finanzierung von Strukturförderprogrammen, zur Mittelstandsförderung und zur Unterstützung von Umweltschutzprogrammen. Ferner werden Stipendien und finanzielle Unterstützung zur Förderung der transatlantischen Beziehungen bereitgestellt. Ab 1990 spielte das ERP-Sondervermögen eine besonders wichtige Rolle beim Wiederaufbau der ostdeutschen Bundesländer.

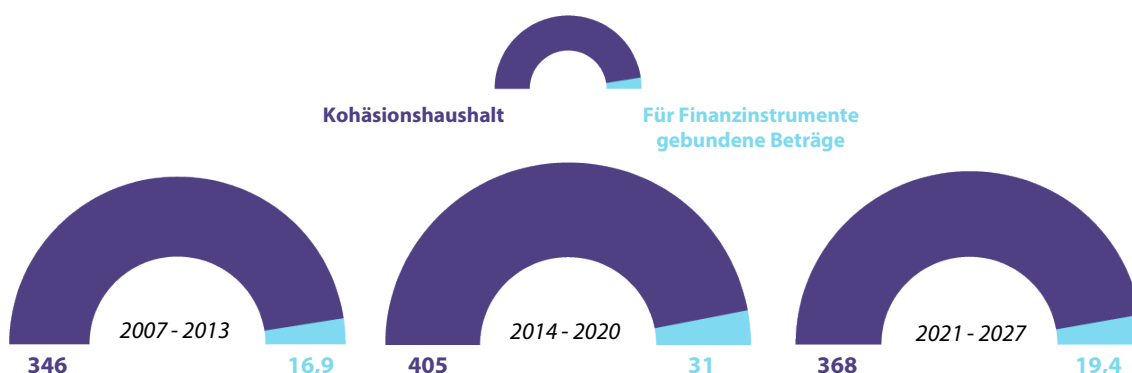
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Website der KfW](#).

- 08** Finanzinstrumente haben darüber hinaus das Potenzial, **eine Hebelwirkung zu erzielen**, indem sie weitere private oder öffentliche Mittel anziehen. Durch private Investitionen kann der Privatsektor seine Expertise einbringen. Unternehmen und lokale Gebietskörperschaften, die von Finanzinstrumenten profitieren, können potenziell bei der Entwicklung ihrer Projekte mit aktiver Unterstützung rechnen, da die mit der Verwaltung der Finanzinstrumente betrauten Organisationen ein Interesse daran haben, dass ihre Investitionen erfolgreich sind.

Die Bedeutung von Finanzinstrumenten in der Kohäsionspolitik

- 09** Die kohäsionspolitischen Finanzinstrumente werden hauptsächlich über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF) sowie in geringerem Maße über den Europäischen Sozialfonds (ESF) und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) umgesetzt.
- 10** Der Einsatz von Finanzinstrumenten hat sich seit dem Zeitraum 2007–2013 deutlich verstärkt, wenn auch bereits seit dem Zeitraum 1994–1999 bestimmte Formen revolvingender Unterstützung, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), verfügbar waren. Im Zeitraum 2014–2020 nahm die Bedeutung von Finanzinstrumenten weiter zu. Die bisher im Zeitraum 2021–2027 für Finanzinstrumente zugewiesenen Mittel lassen jedoch auf einen Rückgang bei der Verwendung dieser Instrumente schließen (*Abbildung 2*).

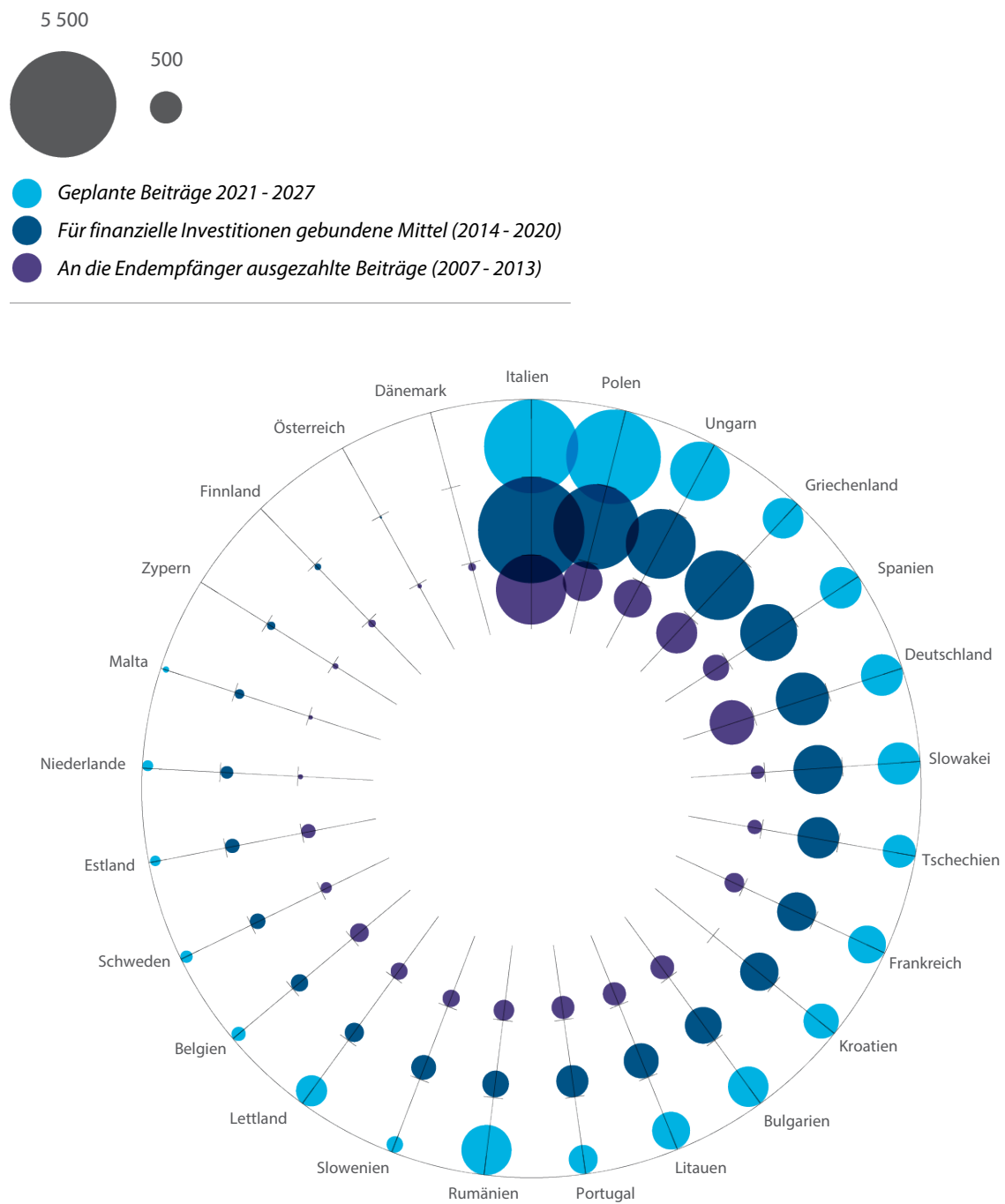
Abbildung 2 | Anteil der Finanzinstrumente in der Kohäsionspolitik, 2007–2027



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik](#).

- 11** Die Gesamtmittel für die Kohäsionspolitik sind von 346 Milliarden Euro im Zeitraum 2007–2013 auf 368 Milliarden Euro im Zeitraum 2021–2027 angestiegen. Aufgrund der COVID-19-Krise wurden die Mittel im Zeitraum 2014–2020 auf den deutlich höheren Betrag von 405 Milliarden Euro aufgestockt. Die insgesamt für Finanzinstrumente gebundenen Mittel sind von 16,9 Milliarden Euro im Zeitraum 2007–2013 auf 31,0 Milliarden Euro im Zeitraum 2014–2020 angestiegen und belaufen sich aktuell auf 19,4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2021–2027 (*Abbildung 2*). Unter Herausrechnung der Effekte, die auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen sind, wurden in den drei Zeiträumen rund 5 % der Kohäsionsmittel über Finanzinstrumente eingesetzt. Alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Irland und Luxemburg haben auf Finanzinstrumente zurückgegriffen (*Abbildung 3*).

Abbildung 3 | Für Finanzinstrumente gebundene Strukturfondsmittel nach Mitgliedstaat und Zeitraum (Millionen Euro)



Hinweis: Irland und Luxemburg verfügten in den drei Zeiträumen über keine kohäsionspolitischen Finanzinstrumente.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik](#).

- 12** Im Zeitraum 2007–2013 wurden Finanzinstrumente hauptsächlich zur Unterstützung von KMU (89 %), der städtischen Entwicklung (7 %) und von Energie / erneuerbaren Energien (4 %) eingesetzt. Seit 2014 ermöglicht der Rechtsrahmen eine verstärkte Nutzung thematischer Ziele, wobei die meisten Mittel den Bereichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU (etwa zwei Drittel), Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen (8 %) sowie Forschung und Innovation (8 %) zugewiesen wurden.

Rechtsrahmen

- 13** Der Einsatz der kohäsionspolitischen Finanzinstrumente ist in den gemeinsamen Bestimmungen für die Fonds mit geteilter Mittelverwaltung geregelt, die Durchführungs-, Verwaltungs-, Kontroll- und Berichterstattungsvorschriften für die betreffenden Zeiträume enthalten. In den fondsspezifischen Verordnungen sind ergänzend dazu detaillierte Bestimmungen über Prioritäten, Maßnahmen sowie Kofinanzierung festgelegt.
- 14** Die Kommission stellt darüber hinaus in Form von delegierten Rechtsakten, Durchführungsrechtsakten und anderen Dokumenten allgemeine Orientierungshilfe bereit und berät die Mitgliedstaaten auf Anfrage. Zusammen mit der EIB hat die Kommission die elektronische Plattform *FI Compass* eingerichtet, die allgemeine Informationen, praktische Tools und Lernmöglichkeiten betreffend die Finanzinstrumente der EU mit geteilter Mittelverwaltung enthält. Auf Anfrage bietet die Kommission spezifische Beratungsleistungen zur Umsetzung von Finanzinstrumenten.
- 15** Was die Wiederverwendung von Rückflüssen betrifft, sind als wichtigste Referenzen Artikel 78 Absatz 7 der [Verordnung \(EG\) Nr. 1083/2006](#) (2007–2013), Artikel 44 und 45 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#) (2014–2020) und Artikel 62 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#) (2021–2027) zu nennen. In [Anhang III](#) sind die wichtigsten Bestimmungen für die verschiedenen Zeiträume zusammengefasst. Allgemein enthalten die gemeinsamen Bestimmungen eine Verpflichtung zur Wiederverwendung der von den Endempfängern eingegangenen Rückflüsse, wobei die Anforderungen im Hinblick auf die Form der Wiederverwendung in den drei Zeiträumen variieren und seit dem Zeitraum 2014–2020 spezifischer geworden sind.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

- 16** Im Rahmen der Prüfung wurde der revolvierende Effekt der kohäsionspolitischen Finanzinstrumente bewertet und untersucht, inwieweit sich dieser Effekt während und nach Ablauf der Förderzeiträume einstellte. Dazu untersuchte der Rechnungshof insbesondere, ob
- das Potenzial der kohäsionspolitischen Finanzinstrumente für einen nachhaltigeren Mitteleinsatz wirksam ausgeschöpft wurde;
 - durch den für die kohäsionspolitischen Finanzinstrumente eingerichteten Rahmen Anreize für die Wiederverwendung der Mittel geschaffen wurden.
- 17** Zur Beantwortung seiner Prüfungsfragen bewertete der Rechnungshof, wie die Wiederverwendungsverpflichtung bei einer Stichprobe von 90 Finanzinstrumenten (28 spezifische Einzelfonds und fünf Holdingfonds, die 62 spezifische Fonds umfassten) aus fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Griechenland, Italien, Slowakei und Ungarn), die kohäsionspolitische Unterstützung aus dem EFRE, dem Kohäsionsfonds, dem ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen erhalten hatten, berücksichtigt und in die Praxis umgesetzt wurde. Die Auswahl umfasste 22 Finanzinstrumente aus dem Zeitraum 2007–2013, 61 aus dem Zeitraum 2014–2020 und sieben aus dem Zeitraum 2021–2027 (*Anhang IV*). Im Rahmen der Auswahlkriterien wurde die Höhe der Kohäsionsmittel berücksichtigt, die – in absoluten Zahlen und anteilig – von den Mitgliedstaaten insgesamt für Finanzinstrumente zugewiesen wurden. Aufgrund der teilweise unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen für die drei Zeiträume und der Tatsache, dass sich die Umsetzung für den Zeitraum 2021–2027 noch in einem frühen Stadium befindet, prüfte der Rechnungshof die tatsächliche Wiederverwendung von Rückflüssen im Zeitraum 2014–2020 und die tatsächliche Wiederverwendung der verbleibenden Mittel nach Ablauf der Zeiträume 2007–2013 und 2014–2020 sowie die betreffenden für den Zeitraum 2021–2027 getroffenen Vorkehrungen. Der Stichtag für die Prüfung des Rechnungshofs war der 30. September 2024.

18 Die Prüfungsarbeiten des Rechnungshofs umfassten

- eine Analyse des Rechtsrahmens und der den Mitgliedstaaten bereitgestellten Leitlinien der Kommission zur Wiederverwendung in den verschiedenen Programmplanungszeiträumen sowie eine Bewertung, inwieweit Anreize für die Wiederverwendung geschaffen wurden;
- eine Analyse der Daten aus dem Überwachungssystem der Kommission für Finanzinstrumente;
- eine Befragung von Mitarbeitern der Kommission, der EIB und des EIF;
- für die ausgewählten Finanzinstrumente:
 - eine Analyse der Programmplanungsdokumente, Durchführungsberichte, Ex-ante-Bewertungen und Finanzierungsvereinbarungen;
 - eine Befragung der Verwaltungsbehörden und Fondsverwalter, um Informationen über die Wiederverwendung von Rückflüssen bei den einzelnen Finanzinstrumenten zu sammeln.

Anhang II – Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarungen zur Wiederverwendung nach Ablauf des Förderzeitraums (verbleibende Mittel), Finanzinstrumente in allen drei Zeiträumen

Land	Name des Finanzinstruments	Zeitraum	Verwendung nach Ablauf des Zeitraums
Deutschland	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007 - 2013	bis zur Abwicklung (2025) innerhalb desselben Instruments und später für ähnliche Zwecke (Unterstützung von KMU)
		2014 - 2020	bis zur Abwicklung (2031) innerhalb desselben Instruments und später, abhängig von der Entscheidung der Landesregierung, für ähnliche Zwecke (Unterstützung von KMU)
		2021 - 2027	bis zur Abwicklung (2037) innerhalb desselben Instruments und später zur Förderung der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung der Region
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMFI)	2007 - 2013	zur Unterstützung eines neuen nationalen Fonds oder des ERP-SV sowie zur Unterstützung von KMU (durch Mikromezzaninfinanzierung)
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMFII)	2014 - 2020	zur Unterstützung eines neuen nationalen Fonds oder des ERP-SV sowie zur Unterstützung von KMU (durch Mikromezzaninfinanzierung)
	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund (MMFIII)	2021 - 2027	gemäß Artikel 60 Absatz 2 und Artikel 62 Absatz 2 der Dachverordnung (Verordnung (EU) 2021/1060) zur Förderung ähnlicher Zwecke in anderen Finanzinstrumenten oder anderen Formen der Unterstützung
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007 - 2013	zur Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in Brandenburg
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007 - 2013	für ähnliche Zwecke (Unterstützung von KMU) auf der Grundlage individueller Entscheidungen der Landesregierung
	Thüringen Dynamik	2007 - 2013	zur Unterstützung ähnlicher Zwecke (Unterstützung von KMU), einschließlich eines Beitrags zum Haushalt des Nachfolgefonds (Thüringen Dynamik II)
		2014 - 2020	zur Förderung ähnlicher Zwecke in einem neuen Finanzinstrument bzw. anderen Formen der Unterstützung (Unterstützung von KMU)

Land	Name des Finanzinstruments	Zeitraum	Verwendung nach Ablauf des Zeitraums
Griechenland	TEPIX I	2007 - 2013	(1) für zusätzliche Investitionen über den Fonds für Unternehmertum innerhalb bestehender oder neuer Finanzinstrumente (insbesondere im Rahmen der Maßnahme "TEPIX – Unternehmensneustart") – mit Zustimmung des Investitionsausschusses, (2) zur Deckung von Verwaltungskosten/-gebühren, (3) zur Finanzierung anderer Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums
	TEPIX II	2014 - 2020	im Anschluss an eine Entscheidung des griechischen Staates (abhängig davon, ob weiterhin Bedarf an solchen Investitionen oder anderen Formen der Unterstützung besteht)
	TEPIX III	2021 - 2027	im Anschluss an eine Entscheidung des griechischen Staates (abhängig davon, ob weiterhin Bedarf an solchen Investitionen oder anderen Formen der Unterstützung besteht)
	HELTEP-Garantiefonds	2007 - 2013	im Anschluss an eine Entscheidung des griechischen Staates (abhängig davon, ob weiterhin Bedarf an solchen Investitionen oder anderen Formen der Unterstützung besteht)
	EQUIFUND	2014 - 2020	im Anschluss an eine Entscheidung des griechischen Staates (abhängig davon, ob weiterhin Bedarf an solchen Investitionen oder anderen Formen der Unterstützung besteht)
	COVID-19-Garantiefonds	2014 - 2020	für weitere Investitionen (durch Verlängerung des Fonds durch den griechischen Staat) und zur Deckung von Verwaltungsgebühren und -kosten sowie unvorhergesehener Ausgaben
Ungarn	Darlehensfonds OP GOP	2007 - 2013	K. A.: Finanzierungsvereinbarung nicht vorgelegt
	Risikokapitalfonds OP KMR	2007 - 2013	
	Holdingfonds GINOP Priorität 8 Holdingfonds (22 spezifische Fonds)	2014 - 2020	die Verwaltungsbehörde nimmt die erforderlichen Evaluierungen vor und entscheidet über die Wiederverwendung
	EFOP-Darlehensfonds	2014 - 2020	die Verwaltungsbehörde nimmt die erforderlichen Evaluierungen vor und entscheidet über die Wiederverwendung
	Darlehensfonds GINOP Plusz	2021 - 2027	

Land	Name des Finanzinstruments	Zeitraum	Verwendung nach Ablauf des Zeitraums
Italien	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007 - 2013	für weitere Investitionen desselben Fonds oder die Übertragung von Mitteln an die Verwaltungsbehörde
	Holdingfonds FARE Lazio (drei spezifische Fonds)	2007 - 2013	für weitere Investitionen durch Beschluss des Dachfonds und der Verwaltungsbehörde
	Holdingfonds Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio (vier spezifische Fonds)	2014 - 2020	für weitere Investitionen durch Beschluss des Dachfonds und der Verwaltungsbehörde
	POR Puglia Microcredito	2014 - 2020	für weitere Investitionen innerhalb desselben Finanzinstruments oder in anderen Instrumenten (auf Grundlage einer Bewertung des Marktes)
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021 - 2027	das Ministerium legt für mindestens acht Jahre nach Ablauf auf der Grundlage einer Bewertung der Marktbedingungen die Kriterien für eine mögliche Wiederverwendung der Mittel für Zwecke fest, die mit den im nationalen Programm für Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit für den grünen und den digitalen Wandel 2021 - 2027 festgelegten Zwecken im Einklang stehen; die Wiederverwendung kann entweder innerhalb desselben Finanzinstruments oder über andere Instrumente oder Interventionen erfolgen
Slowakei	ROP Jessica – Staatlicher Wohnungsbaufonds (SHDF)	2007 - 2013	für weitere Investitionen im Rahmen desselben Finanzinstruments
	IROP PA 4 – Staatlicher Wohnungsbaufonds (SHDF)	2014 - 2020	für weitere Investitionen innerhalb desselben Finanzinstruments bis zum 31. Dezember 2031
	OP SK PA 2P1 – Staatlicher Wohnungsbaufonds (SHDF)	2021 - 2027	für weitere Investitionen innerhalb desselben Finanzinstruments bis zum 31. Dezember 2037
	OP CEG Jeremie – Holdingfonds (acht spezifische Fonds)	2007 - 2013	hauptsächlich zugunsten von KMU
	Holdingfonds OP II PA 11 (24 spezifische Fonds)	2014 - 2020	im Einklang mit Artikel 45 der Dachverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013)

Hinweis: Die in dieser Tabelle enthaltenen Informationen beziehen sich auf Holdingfonds. Die 31 in der Tabelle aufgeführten Fonds umfassen insgesamt 90 spezifische Fonds.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Verwaltungsbehörden.

Anhang III – Bestimmungen zur Wiederverwendung in den Verordnungen mit gemeinsamen Bestimmungen 2007–2013, 2014–2020 und 2021–2027

	2007–2013 – Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	2014–2020 – Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	2021–2027 – Verordnung (EU) 2021/1060
Wiederverwendung während des Zeitraums	Auf der Grundlage von Artikel 78 Absatz 7: Die Mitgliedstaaten (Verwaltungsbehörden) sind rechtlich verpflichtet, den Rückfluss von Mitteln, die an das Finanzinstrument zurückgezahlt werden und auf Beiträge der Strukturfonds zurückzuführen sind, wiederzuverwenden 1) für weitere Investitionen; 2) zur Deckung von Verwaltungskosten und -gebühren des Finanzinstruments; 3) oder indem sie den zuständigen Behörden zur Weiterverwendung zugunsten der gleichen Art von Maßnahme(n) (für die das Finanzinstrument geschaffen wurde) und derselben Region zugeführt werden.	Auf der Grundlage von Artikel 44 Absatz 1: Mittel, die aus Investitionen oder aus der Freigabe von gebundenen Mitteln zurück an Finanzinstrumente geflossen sind, oder etwaige sonstige durch Investitionen erwirtschaftete Einnahmen, die auf die Unterstützung durch die ESI-Fonds zurückzuführen sind, werden für folgende Zwecke wiederverwendet: 1) weitere Investitionen durch dasselbe oder ein anderes Finanzinstrument, im Einklang mit den spezifischen Zielen, die in einer Priorität festgelegt wurden; 2) gegebenenfalls vorrangige Vergütung der privaten oder öffentlichen Investoren, die nach dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors tätig sind;	Auf der Grundlage von Artikel 62 Absatz 1: Mittel, die zurückgezahlt werden und die auf die Unterstützung aus den Fonds zurückzuführen sind, werden wiederverwendet 1) in demselben oder 2) in anderen Finanzinstrumenten für weitere Investitionen in Endempfänger; 3) zur Deckung von Verlusten beim Nennbetrag des Fondsbeitrags zum Finanzinstrument aufgrund von Negativzinsen, sofern solche Verluste trotz aktiver Mittelverwaltung auftreten; oder 4) für etwaige Verwaltungskosten und -gebühren im Zusammenhang mit solchen weiteren Investitionen.

	2007–2013 – Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	2014–2020 – Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	2021–2027 – Verordnung (EU) 2021/1060
		3) gegebenenfalls Erstattung von entstandenen Verwaltungskosten / Zahlung der Verwaltungsgebühren des Finanzinstruments.	Dabei wird dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung Rechnung getragen.

	2007–2013 – Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	2014–2020 – Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	2021–2027 – Verordnung (EU) 2021/1060
Wiederverwendung nach Ablauf des Zeitraums (verbleibende Mittel)	Gemäß dem Leitfaden der Kommission (COCOF_10-0014-05-DE) kann die Wiederverwendung der zurückgeführten Mittel bis zum Ende des Förderzeitraums (31. Dezember 2015) und darüber hinaus erfolgen und unterliegt keiner Frist, wodurch die Dauer theoretisch unbegrenzt ist.	Artikel 45: Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen , dass an Finanzinstrumente zurückgezahlte Mittel, einschließlich Kapitalrückzahlungen und Gewinne sowie sonstiger während eines Zeitraums von mindestens acht Jahren nach Ablauf des Förderzeitraums erzielter Erträge oder Renditen, die auf die Unterstützung der Finanzinstrumente durch die ESI-Fonds gemäß Artikel 37 zurückzuführen sind, im Einklang mit den Zielen des Programms oder der Programme entweder 1) innerhalb des gleichen Finanzinstruments oder, 2) nach Rückzug dieser Mittel aus dem Finanzinstrument, eines anderen Finanzinstruments – wobei in beiden Fällen Voraussetzung ist, dass eine Einschätzung der Marktbedingungen einen weiterhin bestehenden Bedarf an solchen Investitionen ergibt – oder 3) in anderen Formen der Unterstützung wiederverwendet werden.	Artikel 62 Absatz 2: Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen , dass die in Absatz 1 genannten Mittel, die binnen mindestens acht Jahren nach Ablauf des Förderzeitraums an Finanzinstrumente zurückgezahlt werden, gemäß den politischen Zielen des Programms oder der Programme , in deren Rahmen sie eingerichtet wurden, entweder 1) innerhalb desselben Finanzinstruments oder 2) in anderen Finanzinstrumenten oder 3) in anderen Formen der Unterstützung wiederverwendet werden.

Anhang IV – Liste der geprüften Finanzinstrumente

Name des Fonds		Zeiträume
Deutschland		
1–3.	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007–2013, 2014–2020, 2021–2027
4–6.	Mikromezzaninfonds Deutschland Bund	2007–2013, 2014–2020, 2021–2027
7.	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007–2013
8.	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007–2013
9–11.	Thüringen Dynamik	2007–2013, 2014–2020, 2021–2027
Griechenland		
12.	TEPIX I	2007–2013
13.	TEPIX II	2014–2020
14.	TEPIX III	2021–2027
15.	Garantiefonds HELTEP	2007–2013
16.	EQUIFUND	2014–2020
17.	COVID-19-Garantie	2014–2020
Ungarn		
18.	Darlehensfonds OP GOP	2007–2013
19.	Risikokapitalfonds OP KMR	2007–2013
<u>Holdingfonds GINOP Priorität 8</u>		
Spezifische Darlehensfonds		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014–2020
21.	Újgenerációs Hozzáférfési Hálózat (NGA) és közfethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014–2020
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014–2020

Name des Fonds		Zeiträume
23.	Mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése célú hitelprogram (GINOP-8.3.1-16)	2014–2020
24.	Mikro- és Kisvállalkozások technológiai korszerűsítése célú hitel	2014–2020
25.	Mikro-, kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítése célú Hitelprogram – forgóeszköz hitel	2014–2020
26.	Lakóépületek energiahatékonyságának és megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitel	2014–2020
27.	KKV energia hitel (GINOP-8.4.1/B-16)	2014–2020
28.	Foglalkoztatás ösztönzése célú Hitelprogram (GINOP-8.8.1-17)	2014–2020
Spezifische Fonds: Darlehen in Kombination mit Zuschüssen		
29.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-2.1.2-8.1.4-16)	2014–2020
30.	Az infokommunikációs ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások által előállított termékek és szolgáltatások piacosításának, nemzetközi piacokra való belépésének támogatása (GINOP-3.1.2-8.2.4-16)	2014–2020
31.	Vállalati komplex infokommunikációs és mobilfejlesztések, felhőalapú online üzleti szolgáltatások terjesztésének támogatása (GINOP-3.2.2-8.2.4-16)	2014–2020
32.	Felhőalapú (IaaS, PaaS, SaaS) vállalati szolgáltatások, IKT megoldások fejlesztésének és piaci bevezetésének támogatása (GINOP-3.2.4-8.2.4-16)	2014–2020
33.	Versenyképes vállalatok tevékenységének emelt szintű digitalizálása (GINOP-3.2.6-8.2.4-17)	2014–2020
34.	Mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásbővítő beruházásainak támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-1.2.3-8.3.4-16)	2014–2020
35.	Élelmiszeripari komplex beruházások támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-1.2.6-8.3.4-16)	2014–2020
36.	Megújuló energia használatával megvalósuló épületenergetikai fejlesztések támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-4.1.1-8.4.4-16)	2014–2020
Spezifische Fonds: Risikokapital		
37.	Nemzeti Technológiai és Szellemi Tulajdon kockázati tőkeprogram	2014–2020
38.	Intelligens szakosodási kockázati tőkeprogram	2014–2020
39.	Specializált seed és pre-seed befektetési tőkealap induló IKT vállalkozások számára új ötletekhez, új piacra lépéshez – kockázati tőke	2014–2020

Name des Fonds		Zeiträume
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014–2020
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014–2020
42.	Finanzinstrument im Rahmen des Operationellen Programms Personalentwicklung Priorität 5 Darlehen zur Stärkung der sozialen Zusammenarbeit, sozialen Innovation und transnationalen Zusammenarbeit	2014–2020
43.	Holdingfonds GINOP Plusz	2021–2027
Italien		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007–2013
Holdingfonds (Fondo Ingegneria Finanziaria – IF)		
45.	Latium: Asse I (Betriebskapital) – Fondo di partecipazione IF – Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI	2007–2013
46.	Latium: Asse I (Kapitalisierung) – Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007–2013 – Fondo di Patrimonializzazione PMI	2007–2013
47.	Latium: Asse I (Start-up) – Fondo di partecipazione IF – Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up	2007–2013
Holdingfonds (Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio – FARE Lazio) (Asse 3)		
48.	Latium: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014–2020
49.	Latium: Emergenza COVID-19 – Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014–2020
50.	Latium: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014–2020
51.	Latium: Fondo di Riassicurazione (FdR azione 3.6.1)	2014–2020
52.	POR Puglia Microcredito	2014–2020
53.	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021–2027
Slowakei		
54.	ROP Jessica – SFRB	2007–2013
55.	IROP PA 4 – SFRB	2014–2020
56.	IROP PA 4 II – SFRB	2014–2021
57.	OP SK PA 2P1 – SFRB	2021–2027

Name des Fonds		Zeiträume
OP CEG Jeremie – SIH Holdingfonds		
58.	FLPG_SLSP, Bratislava	2007–2013
59.	FLPG_SZRB, Bratislava	2007–2013
60.	FLPG_Tatra, Bratislava	2007–2013
61.	FLPG_UniCredit, Bratislava	2007–2013
62.	PRSL_II_SZRB, Bratislava	2007–2013
63.	PRSL_II_TATRA, Bratislava	2007–2013
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratislava	2007–2013
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratislava	2007–2013
<u>OP II PA 11 – Holdingfonds</u>		
66.	OP II PA 11 – PRSL_SZRB	2014–2020
OP II PA 11 – Risikokapitalfonds		
67.	Priame investície	2014–2020
68.	Startkapitalfonds_CBGO	2014–2020
69.	Startkapitalfonds_VVGI	2014–2020
70.	Startkapitalfonds_ZGCFI	2014–2020
OP II PA 11 – Garantiefonds		
71.	FLPG_SIHAZ1_BKS	2014–2020
72.	FLPG_SIHAZ1_CSOB	2014–2020
73.	FLPG_SIHAZ1_Oberbank	2014–2020
74.	FLPG_SIHAZ1_OTP	2014–2020
75.	FLPG_SIHAZ1_SLSP	2014–2020
76.	FLPG_SIHAZ1_TB	2014–2020
77.	FLPG_SIHAZ1_UCB	2014–2020
78.	FLPG_SIHAZ1_VUB	2014–2020
79.	FLPG_SIHAZ2A_BKS	2014–2020
80.	FLPG_SIHAZ2A_CSOB	2014–2020
81.	FLPG_SIHAZ2A_J&T	2014–2020
82.	FLPG_SIHAZ2A_Oberbank	2014–2020
83.	FLPG_SIHAZ2A_OTP	2014–2020

Name des Fonds		Zeiträume
84.	FLPG_SIHAZ2A_PB	2014–2020
85.	FLPG_SIHAZ2A_SLSP	2014–2020
86.	FLPG_SIHAZ2A_SZRB	2014–2020
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014–2020
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014–2020
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014–2020
90.	FLPG_UNICREDIT	2014–2020

Abkürzungen

COCOF: *Coordination Committee of the Funds* (Koordinierungsausschuss für die Fonds)

COVID-19: Coronavirus-Krankheit-2019

Dachverordnung: Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Fonds der Kohäsionspolitik

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EIB: Europäische Investitionsbank

EIF: Europäischer Investitionsfonds

ERP: *European Recovery Programme* (Programm zum Wiederaufbau Europas, bekannt als Marshallplan)

ESF: Europäischer Sozialfonds

ESIF: Europäische Struktur- und Investitionsfonds

KMU: kleine und mittlere Unternehmen

Glossar

Begünstigter: natürliche oder juristische Person, die für die Durchführung eines Projekts oder eines Programms einen Zuschuss oder ein Darlehen aus dem EU-Haushalt erhält. Bei den kohäsionspolitischen Finanzinstrumenten ist der Fondsverwalter der Begünstigte.

Beteiligungs-/Risikokapitalinvestition: Investition in ein Unternehmen im Gegenzug für eine Eigentumsbeteiligung und einen Gewinnanteil.

Endempfänger: natürliche oder juristische Person, die letztlich von einer mit EU-Mitteln finanzierten Maßnahme profitiert, die von einem Begünstigten von EU-Hilfen in die Wege geleitet oder durchgeführt wird.

Finanzinstrument: finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt in Form von Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnlichen Investitionen, Darlehen, Bürgschaften oder anderen Risikoteilungsinstrumenten.

Förderzeitraum: Zeitraum, in dem getätigte Ausgaben von der EU (ko-)finanziert werden können. Im Falle der europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020 beispielsweise begann dieser Zeitraum an dem Tag, an dem ein Programm bei der Kommission eingereicht wurde, bzw. am 1. Januar 2014 (je nachdem, welcher Zeitpunkt früher lag) und endete am 31. Dezember 2023.

Garantie: Verpflichtung eines Garantiegebers, im Falle eines Ausfalls des Kreditnehmers ausstehende Beträge gemäß den vereinbarten Bedingungen zurückzuzahlen.

Garantie-Höchstsatz: maximaler Prozentsatz oder maximaler Betrag des Darlehens bzw. des gesamten Portfolios, der durch eine begrenzte Garantie gedeckt ist. Mit dem Garantie-Höchstsatz wird eine Obergrenze für die Haftung des Garantiegebers für Verluste festgelegt.

Garantiequote: maximaler Anteil des Wertes eines Darlehens, der durch die Garantie gedeckt wird. Dieser Anteil wird auf Einzelfallbasis festgelegt. Die Garantiequote legt fest, in welchem Umfang der Garantiegeber den Kreditgeber im Falle eines Ausfalls entschädigt.

Hebelwirkung (Leverage-Effekt): Der Leverage-Effekt der aus den ESI-Fonds unterstützten Finanzinstrumente entspricht der Summe des Betrags der ESI-Fonds-Mittel und der zusätzlichen mobilisierten öffentlichen und privaten Mittel, geteilt durch den Nominalbetrag des Beitrags der ESI-Fonds.

Revolvierender Mitteleinsatz: die von den Endempfängern eingegangenen Rückflüsse (z. B. von ihnen zurückgezahlte Darlehen) werden wiederverwendet, um mehr Endempfängern eine ähnliche Unterstützung zukommen zu lassen.

Rückflüsse: Betrag der von den Endempfängern an das Finanzinstrument zurückgezahlten Mittel.

Verbleibende Mittel: Mittel, die aus einem Finanzinstrument nach dem Ende des Förderzeitraums verbleiben und wiedereingesetzt werden können.

Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen: Verordnung, in der die Vorschriften festgelegt sind, die für acht EU-Fonds, einschließlich der vier Fonds der Kohäsionspolitik, gelten. Die aktuelle Verordnung gilt für den Zeitraum 2021–2027.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-24>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-24>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Rechnungshofs enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Alejandro Blanco Fernández, Mitglied des Rechnungshofs. Herr Blanco Fernández wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Călin-Ion Chira und dem Attaché Juan Antonio Vazquez Rivera, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel, der Aufgabenleiterin Ágota Krénusz und dem stellvertretenden Aufgabenleiter Petr Jirman. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem die Prüferinnen Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio und Manja Ernst sowie die Praktikantin Zuzana Jiraskova.



Von links nach rechts: Federica Di Marcantonio, Juan Antonio Vazquez Rivera, Chrysanthi Pournara, Friedemann Zippel, Alejandro Blanco Fernández, Petr Jirman, Ágota Krénusz, Călin-Ion Chira, Manja Ernst.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (Rechnungshof) wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Rechnungshofs, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit im Allgemeinen gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Personen, die Inhalte des Rechnungshofs weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Titelbild: © Vodkaz – [stock.adobe.com](#).

Abbildungen 1 und 3 sowie Abbildung 1 in Anhang I wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Rechnungshof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-5956-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/7393335	QJ-01-25-056-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5957-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/3792257	QJ-01-25-056-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 24/2025](#): "Finanzinstrumente in der Kohäsionspolitik: Revolvierender Einsatz der Mittel zum Teil verwirklicht", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Einer der Vorteile des Einsatzes von Finanzinstrumenten gegenüber dem Einsatz von Einmalzuschüssen in der Kohäsionspolitik ist, dass Rückflüsse genutzt werden können, um weitere Endempfänger zu unterstützen, was zu einer effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel führt. Im Rahmen seiner Arbeit gelangte der Europäische Rechnungshof zu dem Schluss, dass Rückflüsse während des Förderzeitraums nur in begrenztem Umfang wiederverwendet werden. Dafür gab es zum Teil plausible Gründe wie den langfristigen Charakter der Investitionen. Nach Ablauf des Förderzeitraums werden Rückflüsse in der Regel erneut für kohäsionspolitische Zwecke eingesetzt, jedoch war dies mit gewissen Einschränkungen verbunden. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Verpflichtung zur Wiederverwendung der Mittel im geltenden Rechtsrahmen nicht klar und eindeutig genug geregelt ist und die Kommission nicht wirksam überwachte, ob die Mittel wiedereingesetzt wurden. Dies hat zu einer unterschiedlichen Praxis bei den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten geführt. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, Rückflüsse maximal wiedereinzusetzen, um eine effizientere Verwendung von EU-Mitteln zu gewährleisten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398 – 1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors