



Sehr geehrte Damen und Herren!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht Nr. 06/2021 ***"Finanzierungsinstrumente der Kohäsionspolitik beim Abschluss des Zeitraums 2007-2013: insgesamt gute Ergebnisse der Überprüfungsarbeit, doch blieben noch Fehler bestehen"*** veröffentlicht hat. Dieser Bericht wurde unter der Leitung von Ladislav Balko, Mitglied des Hofes, erstellt.

Im Zeitraum 2007-2013 setzten die Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik mehr als 1 000 Finanzierungsinstrumente ein. Wie die Prüfer im Bericht zeigen, wurde die Förderfähigkeit dieser Ausgaben beim Abschluss der Programme angemessen überprüft. Die Kontrollen hätten zu greifbaren Ergebnissen geführt, auch wenn einige Fehler – einer davon gravierend – unentdeckt geblieben seien. Insgesamt stellen die Prüfer jedoch fest, dass die meisten Probleme, die im Zeitraum 2007-2013 aufgetreten waren, am Ende bereinigt wurden.

Um den Sonderbericht und die zugehörige Pressemitteilung in 23 EU-Sprachen aufzurufen, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Hofes stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um auf das Publikationsportal des Hofes zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung

Luxemburg, den 29. April 2021

Finanzierungsinstrumente der EU-Kohäsionspolitik: Kontrollen beim Abschluss zeigen Ergebnisse

Im Zeitraum 2007-2013 setzten die Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik mehr als 1 000 Finanzierungsinstrumente ein. Die Förderfähigkeit dieser Ausgaben wurde beim Abschluss der Programme angemessen überprüft. Dies geht aus einem heute veröffentlichten Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Die Kontrollen hätten zu greifbaren Ergebnissen geführt, auch wenn einige Fehler – einer davon gravierend – unentdeckt geblieben seien. Insgesamt stellen die Prüfer jedoch fest, dass die meisten Probleme, die im Zeitraum 2007-2013 aufgetreten waren, am Ende bereinigt wurden.

Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung waren in der Förderperiode 2007-2013 eine relativ neue, aber wichtige Methode zur Finanzierung der Kohäsionspolitik der EU. Ihr Beitrag belief sich auf insgesamt 16,4 Milliarden Euro, von denen 11,3 Milliarden Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von der EU beigesteuert wurden. Bei den Überprüfungen der Förderfähigkeit vor dem Abschluss der Programme geht es darum, die während der Umsetzung aufgedeckten Fehler und Mängel zu beheben. Dieser Prozess sei jedoch sehr langwierig: Sieben Jahre nach Ende der Förderperiode 2007-2013 seien einige Überprüfungsarbeiten noch immer nicht abgeschlossen.

"Die heutige Veröffentlichung eines Prüfungsberichts zu einem Thema aus dem Zeitraum 2007-2013 mag auf den ersten Blick überholt wirken", erläuterte Ladislav Balko, das für den Bericht zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Doch Finanzierungsinstrumente haben in der Kohäsionspolitik der EU sogar noch an Bedeutung gewonnen. Unsere Schlussfolgerungen sind daher mit Blick auf den Abschluss des Zeitraums 2014-2020 sowohl relevant als auch richtig terminiert."

Die von der Europäischen Kommission bereitgestellten Leitlinien hätten rechtzeitig vorgelegen und seien angemessen gewesen. Da die Rechtsvorschriften für 2007-2013 nur wenige Bestimmungen zu Finanzierungsinstrumenten enthielten, sei dies besonders hilfreich gewesen. Außerdem hätten auch die Kontrollen der Prüfbehörden im Allgemeinen funktioniert. Wegen der Einschränkungen ihres Auftrags für von der EIB-Gruppe verwaltete Instrumente hätten sie sich

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

jedoch oft vollständig auf die (begrenzten) Berichte des externen Prüfers der EIB-Gruppe stützen müssen, so die Prüfer.

Mehr als 80 % der kohäsionspolitischen Programme mit Finanzierungsinstrumenten seien bis Ende 2020 vollständig abgeschlossen worden, und die Kommission habe sie gründlich überprüft. Diese Abschlussarbeiten könnten am Ende zu Korrekturen in Höhe von mehr als 270 Millionen Euro führen. Die EU-Prüfer weisen jedoch darauf hin, dass ausgerechnet beim größten von ihnen aufgedeckten Fehler keine Anpassung vorgenommen wurde. Die Kommission habe Ausgaben in Höhe von 139 Millionen Euro für ein Finanzierungsinstrument zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Spanien als förderfähig eingestuft, obwohl 80 % der Fördermittel an große Unternehmen (einige davon sogar börsennotiert) ausgezahlt worden seien.

Die meisten der im Zeitraum 2007-2013 festgestellten Mängel seien für 2014-2020 behoben worden. Die Leitlinien seien ausgeweitet worden und die Bestimmungen in den Rechtsvorschriften für die Kohäsionspolitik hätten sich verzehnfacht. Zudem seien Maßnahmen ergriffen worden, um die Einschränkungen der Befugnisse der Prüfbehörden bei von der EIB verwalteten Instrumenten zu beseitigen. Im Zeitraum 2014-2020 sei es überdies weniger wahrscheinlich, dass Probleme mit der Förderfähigkeit der Instrumente für KMU auftreten würden, da spezielle Fonds für KMU aufgelegt worden seien.

Die Prüfer weisen jedoch mahnend auf immer noch vorhandene Probleme und Unsicherheiten hin, die den wirksamen Abschluss der im Zeitraum 2014-2020 eingesetzten Finanzierungsinstrumente beeinträchtigen könnten. Daher empfehlen sie, dass die Europäische Kommission beratende Unterstützung zu den häufigsten im Zuge von Prüfungen aufgedeckten Fehlern anbieten sollte. Außerdem fordern sie die Kommission auf, den nationalen Prüfbehörden klare Anweisungen zu geben, damit die Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss gewährleistet ist.

Hintergrundinformationen

Finanzierungsinstrumente sind eine Alternative zu den herkömmlichen Zuschüssen, da sie rückzahlbare Formen der finanziellen Unterstützung ermöglichen. Hauptsächlich handelt es sich dabei um Darlehen, Garantien, Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnliche Investitionen. Diese sind revolving angelegt: Um die Auswirkungen öffentlicher Investitionen zu maximieren, sollen die Mittel nach Ablauf der vereinbarten Rückzahlungsfrist für ähnliche Zwecke reinvestiert werden. Am Ende des Zeitraums 2007-2013 gab es 1 058 Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung in 25 Mitgliedstaaten.

Der Sonderbericht Nr. 06/2021 "Finanzierungsinstrumente der Kohäsionspolitik beim Abschluss des Zeitraums 2007-2013: insgesamt gute Ergebnisse der Überprüfungsarbeit, doch blieben noch Fehler bestehen" ist in 23 EU-Sprachen auf der Website des Hofes eca.europa.eu abrufbar.

In den letzten Jahren hat der Hof mehrere Prüfungsberichte über Finanzierungsinstrumente der EU veröffentlicht. Dazu gehören der [Sonderbericht Nr. 19/2016](#), "Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren", der [Sonderbericht Nr. 36/2016](#), "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013", und der [Sonderbericht Nr. 17/2018](#), "Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert".

In diesem Sommer soll ein Prüfungsbericht über die Berichterstattung der Kommission zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben veröffentlicht werden.

Der Europäische Rechnungshof stellt seine Sonderberichte dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU sowie anderen betroffenen Parteien wie nationalen Parlamenten, Wirtschaftsakteuren und Vertretern der Zivilgesellschaft vor. Der weitaus größte Teil der Empfehlungen, die der Hof in seinen Berichten ausspricht, wird umgesetzt.

Pressekontakt

Pressestelle des Hofes: press@eca.europa.eu

- Vincent Bourgeais – E: vincent.bourgeais@eca.europa.eu – M: (+352) 691 551 502
- Claudia Spiti – claudia.spiti@eca.europa.eu – M: (+352) 691 553 547

Sonderbericht

Finanzierungsinstrumente der Kohäsionspolitik beim Abschluss des Zeitraums 2007-2013:

insgesamt gute Ergebnisse der
Überprüfungsarbeit, doch blieben noch Fehler
bestehen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-X
Einleitung	01-08
Prüfungsbereich	01-03
Wesentlichkeit und Risiken beim Abschluss	04-08
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	09-14
Bemerkungen	15-82
Leitlinien der Kommission für den Abschluss der Finanzierungsinstrumente	15-21
Außer für einen Risikobereich stellte die Kommission rechtzeitig geeignete Leitlinien bereit	15-21
Effektivität der Überprüfungsarbeit der Prüfbehörden beim Abschluss	22-40
Von der EIB-Gruppe verwaltete Finanzierungsinstrumente: Infolge von Einschränkungen des Prüfungsauftrags und des beschränkten Umfangs der Prüfungen des externen Prüfers wurden nicht förderfähige Ausgaben aufgenommen	22-25
Durch die Verlängerung des Förderzeitraums erhöhte sich der Arbeitsaufwand der Prüfbehörden und der Kommission	26-31
Die Prüfbehörden führten die meisten notwendigen Überprüfungen durch, einige Fehler wurden jedoch nicht aufgedeckt	32-40
Effektivität der Überprüfungen der Kommission beim Abschluss	41-51
Ende 2020 waren 19 % der OP mit Finanzierungsinstrumenten noch nicht vollständig abgeschlossen	41-44
Die Kommission ging relevante Probleme an und nahm angemessene Korrekturen vor – außer beim größten Fehler	45-51
Abschließender Bericht "Summary of data" und Bewertung durch die Kommission	52-64
Aufgrund der frühzeitigen Veröffentlichung enthält der abschließende Bericht "Summary of data" keine endgültigen Daten	52-56
Die Zuverlässigkeit der Daten hat sich erhöht	57-60

Die Bewertung der abschließenden Durchführungsdaten durch die Kommission enthielt zu zwei Schlüsselindikatoren keine hilfreichen Informationen 61-64

Auswirkungen dieser Bemerkungen für den Zeitraum 2014-2020 65-82

Die Leitlinien wurden ausgeweitet und die Sichtbarkeit verbessert; außerdem liegen nun Informationen zu Risikobereichen vor 65-67

In den Rechtsvorschriften vorgesehene Einschränkung des Auftrags der Prüfbehörden aufgehoben 68-70

Die meisten vom Hof hinsichtlich der Arbeit der Prüfbehörden festgestellten Mängel werden in den Leitlinien der Kommission für den Zeitraum 2014-2020 behandelt 71-73

Probleme mit der Förderfähigkeit von Instrumenten für KMU sind weniger wahrscheinlich 74

Unsicherheiten könnten einen effektiven Abschluss von Finanzierungsinstrumenten erschweren 75-79

An der Zuverlässigkeit der Daten wird weiterhin gearbeitet und zusätzliche Daten zur Hebelwirkung und zur Wiederverwendung von Mitteln ermöglichen eine bessere Bewertung 80-82

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 83-99

Die Leitlinien der Kommission für 2007-2013 waren im Wesentlichen angemessen; die Vorschriften für den Abschluss im Rechtsrahmen für 2014-2020 sollten klargestellt werden 84-88

Die Prüfbehörden führten die meisten notwendigen Überprüfungen durch, einige Fehler wurden jedoch nicht aufgedeckt, sodass gelegentlich nicht förderfähige Ausgaben aufgenommen wurden 89-93

Die Kommission ging relevante Probleme an und nahm angemessene Korrekturen vor – außer beim größten Fehler 94-95

Die Berichterstattung ist zwar im Laufe der Jahre zuverlässiger geworden, doch bei den Daten im abschließenden Durchführungsbericht handelte es sich nicht um endgültige Daten und wegen fehlender Informationen zu zwei wichtigen Indikatoren war die Bewertung unvollständig 96-99

Anhänge

Anhang I – Berichte des Hofes, in denen die Bedeutung der Überprüfungen von Finanzierungsinstrumenten beim Abschluss betont wurde

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Finanzierungsinstrumente waren im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eine relativ neue, aber wichtige Methode zur Finanzierung der Kohäsionspolitik. In 25 Mitgliedstaaten wurden mehr als 1 000 Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung eingesetzt, wobei der Beitrag der operationellen Programme bei über 16 Milliarden Euro lag, davon 11 Milliarden Euro an EU-Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Europäischen Sozialfonds. Frühere Prüfungen des Hofes zu diesen Instrumenten ergaben eine Reihe von Fehlern und Mängeln bei der Durchführung, die laut Kommission beim Abschluss behoben werden sollten.

II Das Prüfungsziel bestand darin, zu analysieren, ob die Mitgliedstaaten und die Kommission die notwendigen Maßnahmen ergriffen hatten, um die Ausgaben für Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung beim Abschluss der operationellen Programme des Zeitraums 2007-2013 angemessen zu überprüfen und zu bewerten. Es gehörte nicht zum Prüfungsumfang, Prüfungssicherheit hinsichtlich der endgültigen Ausgaben für die Finanzierungsinstrumente des Zeitraums 2007-2013 zu liefern. Da das Abschlussverfahren sehr zeitaufwendig ist, entschied der Hof, mit der Prüfung und dem Bericht zu diesem Thema bis jetzt zu warten. Als der Hof im Juni 2020 mit der Prüfung begann, waren 23 % der operationellen Programme des Zeitraums 2007-2013 mit Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung noch nicht vollständig abgeschlossen (3 % wegen noch offener Fragen zu Finanzierungsinstrumenten).

III Da Finanzierungsinstrumente in der Kohäsionspolitik des Programmplanungszeitraums 2014-2020 eine noch größere Rolle spielen und eine größere Reichweite haben, sind die Schlussfolgerungen des Hofes zu den Ausgaben für Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung beim Abschluss des Zeitraums 2007-2013 relevant für den anstehenden Abschluss des Zeitraums 2014-2020. Im Programmplanungszeitraum 2021-2027 wird die allgemeine Bedeutung von Finanzierungsinstrumenten noch weiter zunehmen.

IV Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission im Großen und Ganzen die notwendigen Maßnahmen ergriffen hatten, um die Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung beim Abschluss zu überprüfen. Die Kommission und die nationalen Prüfbehörden führten Prüfungen durch und erzielten damit Ergebnisse. Dennoch stellte der Hof bei drei der

sieben im Rahmen seiner Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen beim Abschluss geprüften Instrumente immer noch Fehler mit finanziellen Auswirkungen fest.

V Die Kommission hatte die notwendigen Schritte zur Genehmigung der endgültigen Ausgaben eingeleitet, allerdings mit einer nennenswerten Ausnahme. Sie erkannte ein Finanzierungsinstrument als förderfähig an, das 80 % der Mittel an große (darunter auch börsennotierte) Unternehmen ausgezahlt hatte, und nicht wie in den geltenden Rechtsvorschriften vorgesehen vor allem an kleine und mittlere Unternehmen.

VI Die meisten der vom Hof festgestellten Mängel, wie die Einschränkungen des Auftrags der Prüfbehörden, wurden für den Zeitraum 2014-2020 behoben. Im Hinblick auf die verbleibenden Mängel ist die Kommission in Zusammenarbeit mit Vertretern der Prüfbehörden dabei, ihre Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente zu aktualisieren und Leitlinien zur Prüfungsdokumentation zu erarbeiten.

VII In seinem Jahresbericht 2018 empfahl der Hof der Kommission, die Rechtsvorschriften für den Abschluss des Zeitraums 2014-2020 zu präzisieren. In den Vorschriften ist nicht festgelegt, welche Rolle die einzelnen Akteure im Abschlussverfahren spielen und was getan werden muss, um die Auswirkungen etwaiger nicht förderfähiger Kosten auf die Restfehlerquoten in den fraglichen Jahren neu zu bewerten und ggf. anzupassen. Von den Prüfbehörden wird nicht ausdrücklich verlangt, Gewähr für die Gesamtausgaben zu bieten. Diese fehlenden Vorgaben sind insbesondere bei Finanzierungsinstrumenten von Belang, wo die Förderfähigkeit eines wesentlichen Teils der Ausgaben womöglich erst beim Abschluss beurteilt wird. Die Kommission arbeitet an der Umsetzung der Empfehlung des Hofes und stellt derzeit Leitlinien fertig, die klarstellen, was von den Mitgliedstaaten beim Abschluss erwartet wird.

VIII Die Daten im abschließenden Bericht der Kommission zur Durchführung der Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung im Zeitraum 2007-2013 haben den Stand vom 31. März 2017, der Frist bis zu der die Mitgliedstaaten ihre Abschlussunterlagen einreichen mussten. Die Anpassungen und Korrekturen aus den späteren Abschlussarbeiten sind nicht erfasst. Die Kommission beabsichtigt nicht, einen aktualisierten Bericht mit den endgültigen korrigierten Daten zu veröffentlichen. Die Zuverlässigkeit der Daten in den Durchführungsberichten hat sich im Laufe der Jahre verbessert und dieser Trend setzt sich offenbar in der Berichterstattung für den Zeitraum 2014-2020 fort.

IX Im Abschlussbericht wird auch die Leistung der Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung des Zeitraums 2007-2013 bewertet. Diese Bewertung ist jedoch unvollständig, da Daten zur Hebelwirkung und zur Wiederverwendung von Mitteln im selben Zeitraum (revolvierender Effekt) fehlen, zwei wichtigen Indikatoren, die zu den Hauptvorteilen von Finanzierungsinstrumenten im Vergleich zu Zuschüssen zählen. Für die Berichte über den Zeitraum 2014-2020 werden Daten zur Hebelwirkung und zur Wiederverwendung der Mittel im selben Zeitraum erhoben, sodass sich die Leistungsbeurteilung inzwischen verbessert hat.

X Ausgehend von seinen Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof der Kommission im Hinblick auf die Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung des Zeitraums 2014-2020 die folgenden Maßnahmen:

- Bereitstellung von Leitlinien, die gezielt auf die Risikobereiche eingehen, die Kommission und Hof bei ihren Prüfungen ermittelt haben;
- Fertigstellung der notwendigen Leitlinien zur Rolle und zu den Zuständigkeiten der Prüfbehörden bei der Bewertung der Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss.

Einleitung

Prüfungsbereich

01 Finanzierungsinstrumente sind in der Kohäsionspolitik eine neuere Durchführungsmethode, die eine Alternative zu den herkömmlichen Zuschüssen darstellt. Sie bestehen aus einer Reihe von Finanzprodukten (siehe [Tabelle 1](#)) und sind revolving angelegt. Um die Auswirkungen öffentlicher Investitionen zu maximieren, sollen die Mittel nach Ablauf der vereinbarten Rückzahlungsfrist für ähnliche Zwecke reinvestiert werden.

Tabelle 1 – Wichtigste Arten von Finanzierungsinstrumenten, die aus dem EU-Haushalt unterstützt werden

Darlehen	Garantie
Vereinbarung, die den Darlehensgeber verpflichtet, dem Darlehensnehmer einen vereinbarten Geldbetrag für einen vereinbarten Zeitraum zur Verfügung zu stellen, und im Rahmen derer der Darlehensnehmer verpflichtet ist, den Betrag innerhalb des vereinbarten Zeitraums zurückzuzahlen. Ein derartiges Darlehen wird unter Umständen mit niedrigeren Zinssätzen, für längere Tilgungszeiträume oder mit niedrigeren Besicherungsanforderungen als zu Marktbedingungen vergeben.	Auch "Bürgschaft": schriftliche Zusage, die Haftung für die Verbindlichkeiten oder Pflichten eines Dritten oder für die erfolgreiche Erfüllung der Pflichten dieses Dritten im Bürgschaftsfall insgesamt oder teilweise zu übernehmen, beispielsweise bei einem Kreditausfall. Garantien beziehen sich in der Regel auf Finanzoperationen, wie etwa Darlehen.
Beteiligungsinvestition	Beteiligungsähnliche Investition
Bereitstellung von Kapital für ein Unternehmen, das direkt oder indirekt investiert wird für den Erwerb des Eigentums an diesem Unternehmen insgesamt oder zum Teil, wobei der Kapitalanleger ein bestimmtes Maß an Verwaltungskontrolle über das Unternehmen ausüben und an den Gewinnen des Unternehmens beteiligt werden kann. Die Rendite hängt vom Wachstum und von der Rentabilität des Unternehmens ab.	Art der Finanzierung, die zwischen Beteiligung und Verbindlichkeit angesiedelt ist und ein höheres Risiko als vorrangige Verbindlichkeiten und ein geringeres Risiko als eine übliche Beteiligung darstellt. Beteiligungsähnliche Investitionen können als Verbindlichkeit ausgestaltet sein und sind in einigen Fällen in eine Beteiligung umwandelbar.

Quelle: FI Compass – "Financial Instrument products".

02 Finanzierungsinstrumente können als selbstständige Fonds oder als spezifische Fonds im Rahmen eines Holding-Fonds eingerichtet werden. Ein Holding-Fonds ist ein Fonds, der normalerweise zu dem Zweck eingerichtet wird, mehrere spezifische Fonds oder verschiedene Arten von Produkten zu verwalten. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung kann ein Holding-Fonds oder ein spezifischer Fonds außerdem Beiträge aus mehreren operationellen Programmen (OP) erhalten.

03 Bei ordnungsgemäßem Einsatz bieten Finanzierungsinstrumente im Vergleich zu Zuschüssen gewisse Vorteile:

- Die zurückgezahlten Mittel können bei neuen Projekten erneut verwendet werden (revolvierender Charakter) und sorgen somit für Nachhaltigkeit.
- Die Verpflichtung zur Rückzahlung ist für die Begünstigten ein starker Anreiz, erfolgreiche Projekte durchzuführen, mit denen Ergebnisse erzielt werden, was die Wirksamkeit der EU-Unterstützung erhöht.
- Durch die Möglichkeit, weitere Investitionen aus der Privatwirtschaft zu mobilisieren (Hebelwirkung), wird die EU-Unterstützung unter Umständen kosteneffizienter.

Wesentlichkeit und Risiken beim Abschluss

04 Am Ende des Zeitraums 2007-2013 gab es 1 058 Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung¹ in 25 Mitgliedstaaten². Insgesamt trugen die OP 16,4 Milliarden Euro zu den Instrumenten bei, darunter 11,3 Milliarden Euro an EU-Kofinanzierungsmitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und, in deutlich geringerem Maße, aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) unter Aufsicht der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) bzw. der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) der Kommission.

¹ Wenn nicht anders angegeben, bezieht sich der Begriff in diesem Bericht ausschließlich auf Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung des EFRE und des ESF im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 (im Folgenden "Finanzierungsinstrumente").

² Alle Mitgliedstaaten außer Irland, Kroatien und Luxemburg.

05 Die Mittelausschüttung von einem OP an ein Finanzierungsinstrument erfolgte im Allgemeinen als Einmalzahlung, sobald die Rechtsstruktur geschaffen worden war. Diese Beiträge wurden der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006³ ("Allgemeine Verordnung") gemeinsam mit den für Zuschüsse angefallenen Ausgaben von den Verwaltungsbehörden gemeldet⁴. Für den Abschluss⁵ wurden nur die Auszahlungen an Endbegünstigte, geleistete Garantien (einschließlich der gebundenen Beträge) sowie Verwaltungskosten und -gebühren als förderfähig berücksichtigt⁶. Die aus förderfähigen Investitionen zurückgezahlten oder noch zurückzuzahlenden Mittel werden zu verbleibenden Mitteln und müssen von den Mitgliedstaaten nach spezifischen Vorschriften für ähnliche Zwecke wiederverwendet werden. Sie gelten dann nicht mehr als EU-Mittel.

³ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁴ Artikel 78a der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁵ Wenn nicht anders angegeben, bezieht sich der Begriff in diesem Bericht ausschließlich auf den Abschluss operationeller Programme des Programmplanungszeitraums 2007-2013.

⁶ Artikel 78 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

06 *Tabelle 2* beschreibt die Aufgaben der Programmbehörden der Mitgliedstaaten sowie der Kommission im Abschlussverfahren:

Tabelle 2 – Aufgaben im Abschlussverfahren

Behörde	Rolle
Verwaltungsbehörde	Legt den abschließenden Durchführungsbericht für den gesamten Zeitraum vor ¹ .
Bescheinigungsbehörde	Übermittelt den Antrag auf Zahlung des Restbetrags und die abschließende Ausgabenerklärung ² .
Prüfbehörde	Legt der Kommission eine Abschlusserklärung vor, die durch einen abschließenden Kontrollbericht bestätigt wird. Mit der Abschlusserklärung wird die Gültigkeit des Antrags auf Zahlung des Restbetrags sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge, die in der abschließenden Ausgabenerklärung aufgeführt sind, bewertet ³ .
Kommission	Analysiert die von den Mitgliedstaaten eingereichten Unterlagen und gibt eine Stellungnahme zum abschließenden Durchführungsbericht und zur Abschlusserklärung ab. Klärt und behebt im Verlauf des Abschlussverfahrens alle noch ungelösten Probleme im Zusammenhang mit Kontroll- und Prüfungstätigkeiten, führt bei Bedarf weitere Prüfungen durch und nimmt finanzielle Berichtigungen vor. Zahlt nach Abschluss des Verfahrens den Restbetrag aus ⁴ .

¹ Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

² Artikel 61, 78 und 89 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

³ Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁴ Artikel 67 Absatz 4 und Artikel 89 Absätze 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Quelle: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

07 Der Hof stellte bei seinen Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und in mehreren Sonderberichten eine Reihe von Fehlern in den Ausgaben für Finanzierungsinstrumente sowie Mängel bei der Durchführung fest. Die Kommission erkannte diese Probleme an und wies darauf hin, sie werde sie entsprechend ihrem mehrjährigen Ansatz im Zuge von Überprüfungen der Förderfähigkeit beim Abschluss bereinigen. Die Risiken beim Abschluss hängen somit von der Robustheit der von den Prüfbehörden und der Kommission angewandten Überprüfungsverfahren ab.

08 Da der Programmbeitrag für Finanzierungsinstrumente im Allgemeinen in Form einer einmaligen Vorauszahlung bereitgestellt und die Förderfähigkeit der tatsächlich investierten Beträge im Allgemeinen während der Durchführung nicht geprüft wurde, mussten die Kommission und die Mitgliedstaaten die Förderfähigkeit größtenteils beim Abschluss überprüfen. Der Hof hob dies bereits in seinem Jahresbericht 2010 hervor⁷. In *Anhang I* sind weitere Jahres- und Sonderberichte aufgeführt, in denen der Hof auf die Bedeutung der Abschlussüberprüfungen in diesem Bereich hingewiesen hat.

⁷ Siehe Ziffer 4.36 des Jahresberichts 2010 des Hofes.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

09 Das Ziel dieser Prüfung bestand darin, zu analysieren, ob die Mitgliedstaaten und die Kommission die notwendigen Maßnahmen ergriffen hatten, um die Ausgaben für Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung beim Abschluss der operationellen Programme des Programmplanungszeitraums 2007-2013 angemessen zu überprüfen und zu bewerten. In diesem Zusammenhang konzentrierte sich die Prüfung auf die Frage, wie die Mitgliedstaaten und die Kommission die Förderfähigkeit der geltend gemachten Ausgaben überprüften. Darüber hinaus untersuchte der Hof, wie die Kommission die Zuverlässigkeit der Daten im Abschlussbericht analysierte und diese Daten bewertete. Er beurteilte daher im Hinblick auf die Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss, ob

- die Kommission rechtzeitig geeignete Leitlinien bereitgestellt hatte;
- die Überprüfungen der Prüfbehörden effektiv waren;
- die Überprüfungen der Kommission effektiv waren;
- die Kommission eine Beurteilung der abschließenden Durchführungsdaten vornahm, um daraus Schlussfolgerungen über die Leistung der Finanzierungsinstrumente zu ziehen;
- die im Rahmen dieser Prüfung festgestellten Mängel wahrscheinlich Auswirkungen auf den Abschluss der Finanzierungsinstrumente des Zeitraums 2014-2020 haben werden.

10 Der Hof führte seine Prüfung als Aktenprüfung durch und stützte sich dabei auf Nachweise aus früheren Prüfungen zum Abschluss von Finanzierungsinstrumenten und aus den Abschlussarbeiten der Kommission. Er bezog seine Prüfungsnachweise aus folgenden Quellen:

- Überprüfung der für die Zuverlässigkeitserklärungen 2017 und 2018 geprüften sieben Finanzierungsinstrumente (die Prüfung erfasst daher die Ergebnisse der Prüfungen in Deutschland (2), Litauen, Polen, Schweden und Spanien (2));
- Befragungen von Beamten der GD REGIO und der GD EMPL;

- Analyse anderer von der Kommission zur Verfügung gestellter Abschlussunterlagen, z. B. Überprüfung einer Ermessensstichprobe von 27 Abschlusspaketen⁸;
- Überprüfung des von der Kommission beim Abschluss erstellten abschließenden Berichts "Summary of data" zur Durchführung der Finanzierungsinstrumente;
- kurzer Fragebogen an die für die sieben oben genannten Finanzierungsinstrumente zuständigen Verwaltungsbehörden zur Ergänzung der während der Prüfungen erhobenen Daten.

11 Daher gehört es nicht zum Prüfungsumfang,

- Prüfungssicherheit hinsichtlich der endgültigen Ausgaben für die Finanzierungsinstrumente des Zeitraums 2007-2013 zu liefern;
- die Leistung der Finanzierungsinstrumente des Zeitraums 2007-2013 zu beurteilen (der Hof erwähnt die Leistungsindikatoren nur als Information über das von der Kommission verwendete Berichterstattungsinstrument und im Zusammenhang mit der Frage, ob die Indikatoren in die Leistungsbeurteilung der Kommission eingeflossen sind);
- eine vollständige Analyse des Kontroll- und Zuverlässigkeitsrahmens für die Finanzierungsinstrumente des Programmplanungszeitraums 2014-2020 vorzulegen.

12 Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Hofes sind zum aktuellen Zeitpunkt relevant, da Finanzierungsinstrumente im Programmplanungszeitraum 2014-2020 eine noch größere Rolle spielen und eine größere Reichweite haben und der Abschluss dieses Zeitraums ansteht. Angesichts der aktuellen Pläne, die Mittel für die Kohäsionspolitik zu reduzieren, werden Finanzierungsinstrumente im Programmplanungszeitraum 2021-2027 insgesamt noch stärker an Bedeutung gewinnen.

⁸ 1) Antrag auf Zahlung des Restbetrags und Ausgabenerklärung gemäß den Artikeln 61, 78 und 89 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, 2) abschließender Durchführungsbericht für das Programm gemäß Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und 3) durch den abschließenden Kontrollbericht bestätigte Abschlusserklärung gemäß Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

13 Nach den Prüfungen des Einsatzes der Finanzierungsinstrumente⁹ und des Aufbaus des Abschlussverfahrens¹⁰ soll diese Prüfung das Bild der Finanzierungsinstrumente des Zeitraums 2007-2013 vervollständigen.

14 Da das Abschlussverfahren sehr zeitaufwendig ist, entschied der Hof, mit der Prüfung und dem Bericht bis jetzt zu warten, obwohl es sich um ein Thema des Programmplanungszeitraums 2007-2013 handelt. Grund dafür ist der von der Kommission vorgegebene mehrjährige Charakter der Programmplanungszeiträume. Zwar mussten die Mitgliedstaaten ihre Abschlusspakete bis zum 31. März 2017 vorlegen, die Überprüfung und Validierung ist jedoch sieben Jahre nach Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013 und fünf Jahre nach Ende des Förderzeitraums noch nicht abgeschlossen. Als der Hof im Juni 2020 mit der Prüfung begann, waren 23 % der OP mit Finanzierungsinstrumenten (44 von 192) noch nicht vollständig abgeschlossen (3 % wegen noch offener Fragen zu Finanzierungsinstrumenten).

⁹ Sonderbericht Nr. 19/2016 des Hofes.

¹⁰ Sonderbericht Nr. 36/2016 des Hofes.

Bemerkungen

Leitlinien der Kommission für den Abschluss der Finanzierungsinstrumente

Außer für einen Risikobereich stellte die Kommission rechtzeitig geeignete Leitlinien bereit

15 Die maßgeblichen Verordnungen enthielten sechs Artikel mit Bestimmungen zu Finanzierungsinstrumenten, die insgesamt nur vier Seiten lang waren¹¹. Damit die Programmbehörden¹² beim Abschluss erfolgreich feststellen konnten, ob Ausgaben für Finanzierungsinstrumente förderfähig waren, benötigten sie deshalb rechtzeitig umfangreiche weitere Leitlinien.

16 Die Leitlinien der Kommission für den Abschluss enthielten spezifische Informationen zu den Ausgaben für Finanzierungsinstrumente¹³. Neben umfangreichen Informationen über die Bedingungen für die Förderfähigkeit umfassten sie auch Anweisungen zu den komplexeren Themen Garantiefonds, Verwaltungskosten und Zinserträge. Für die Berichterstattungspflichten wurde eine Vorlage bereitgestellt, die im Detail zeigte, welche Informationen für die einzelnen Instrumente erforderlich waren.

17 Die Leitlinien gaben Aufschluss darüber, welche Angaben die abschließenden Durchführungsberichte der Verwaltungsbehörden sowie die abschließenden Kontrollberichte der Prüfbehörden enthalten mussten, und nannten im Detail spezifische Punkte für Ausgaben für Finanzierungsinstrumente¹⁴. Sie enthielten auch Anweisungen zu den Maßnahmen, welche zur Vorbereitung des Abschlusses von den

¹¹ Artikel 44 und 45 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und Artikel 43 bis 46 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 (ABl. L 371 vom 27.12.2006, S. 1).

¹² In diesem Bericht bezieht sich der Begriff Programmbehörden auf die drei in Ziffer 06 genannten mitgliedstaatlichen Behörden. Dabei kann es sich um nationale, regionale oder lokale Behörden handeln.

¹³ Beschluss der Kommission C(2015) 2771 vom 30. April 2015.

¹⁴ Zwei Hauptkomponenten des Abschlusspakets. Beschluss der Kommission C(2015) 2771 vom 30. April 2015, Abschnitte 5.2 und 5.3 sowie Anhang VI.

Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden sowie beim Abschluss von den Prüfbehörden getroffen werden mussten¹⁵.

18 Die Kommission erhielt von den Mitgliedstaaten eine Vielzahl an Fragen im Zusammenhang mit dem Abschluss, darunter 29 Fragen zu Finanzierungsinstrumenten, und beantwortete diese¹⁶. Die Antworten lieferten detaillierte Informationen zu den meisten der komplexen Aspekte von Finanzierungsinstrumenten. Außerdem empfahl die Kommission den Programmbehörden mehrfach, die endgültigen Ausgaben deutlich vor Ablauf der Frist (31. März 2017) einzureichen, und riet den Prüfbehörden, thematische Prüfungen zu den Finanzierungsinstrumenten durchzuführen.

19 In Zusammenarbeit mit den Programmbehörden gab die Kommission durch Schulungen und Seminare weitere Orientierungshilfe für den Abschluss¹⁷.

20 Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Leitlinien der Kommission für den Abschluss der Finanzierungsinstrumente rechtzeitig vorlagen und die notwendigen Punkte berücksichtigten. Da die Rechtsvorschriften sich nur begrenzt mit den Finanzierungsinstrumenten befassen, war dies besonders wichtig. Die Leitlinien behandelten die meisten Themen, bei denen der Hof während der Durchführungsphase Unzulänglichkeiten ermittelte, nämlich die Obergrenzen für Verwaltungskosten und -gebühren, die Genauigkeit der Berichterstattung, die vertraglichen Anforderungen sowie die Berechnung der förderfähigen Ausgaben bei Garantiefonds.

21 Der Hof ermittelte jedoch den folgenden Mangel:

- o Die Kommission berücksichtigte die Bewertung des Status der Endbegünstigten als kleines und mittleres Unternehmen (KMU) nicht als besonderes Risiko, obwohl es sich dabei bei den meisten Instrumenten um eine Fördervoraussetzung handelte. In diesem Bereich bestand bei Finanzierungsinstrumenten ein höheres Risiko, da der KMU-Status nicht von den Verwaltungsbehörden, sondern von Finanzmittlern (häufig Privatbanken und anderen Unternehmen der Finanzbranche) festgestellt wurde. Wie weiter unten in diesem Bericht

¹⁵ Beschluss der Kommission C(2015) 2771 vom 30. April 2015, Anhang VI.

¹⁶ Dokument mit Fragen und Antworten der Kommission zum Abschluss der Programme des Zeitraums 2007-2013.

¹⁷ Beispiele hierfür sind die Fachsitzungen mit den Prüfbehörden: 1) Treffen der "Gruppe der Amtskollegen", September 2015, mit Schwerpunkt auf dem Abschluss der Finanzierungsinstrumente und 2) Treffen der "Gruppe der Amtskollegen", September 2016.

ausgeführt, hat der Hof im Zuge seiner Prüfungen bei diesem Punkt Fehler festgestellt (Ziffer 35).

Effektivität der Überprüfungsarbeit der Prüfbehörden beim Abschluss

Von der EIB-Gruppe verwaltete Finanzierungsinstrumente: Infolge von Einschränkungen des Prüfungsauftrags und des beschränkten Umfangs der Prüfungen des externen Prüfers wurden nicht förderfähige Ausgaben aufgenommen

22 Die Aufgaben der Prüfbehörden waren in den maßgeblichen Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 genau festgelegt¹⁸. Die Prüfbehörden mussten der Kommission die durch den abschließenden Kontrollbericht bestätigte Abschlusserklärung vorlegen, in der sie den Antrag auf Zahlung des Restbetrags zu bewerten sowie eine Stellungnahme zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Beträge in der abschließenden Ausgabenerklärung abzugeben hatten. Diese Bewertung musste auf den im Verlauf des Programmplanungszeitraums durchgeführten Prüfungsarbeiten basieren.

23 Die EIB-Gruppe verwaltete im Zeitraum 2007-2013 gemessen an der Anzahl rund 11 % und gemessen an der Höhe der OP-Beiträge rund 16 % der Finanzierungsinstrumente. In allen Fällen außer einem errichtete sie dafür eine Holding-Fonds-Struktur und beauftragte Finanzmittler mit der Verwaltung der spezifischen Fonds¹⁹. Bei diesen Strukturen konnten die Prüfbehörden auf der Ebene der Holding-Fonds keine Überprüfungen durchführen, da die EIB-Gruppe die Zugriffsrechte eingeschränkt hatte²⁰.

24 Darüber hinaus fehlte in der Praxis ein klarer Prüfungsauftrag für die Durchführung von Überprüfungen auf der Ebene der spezifischen Fonds oder der Endbegünstigten, sodass die meisten Prüfbehörden auf keiner Ebene Prüfungstätigkeiten durchführten. **Kasten 1** zeigt beispielhaft zwei unterschiedliche

¹⁸ Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹⁹ Vom Hof vorgenommene Analyse des abschließenden Berichts "Summary of data" der Kommission mit Stand von 31. März 2017 (Abschluss).

²⁰ Jahresbericht 2014 des Hofes, Ziffer 6.67, und Jahresbericht 2015 des Hofes, Ziffer 6.63.

Prüfungsansätze der Prüfbehörden für von der EIB-Gruppe verwaltete Finanzierungsinstrumente.

Kasten 1

Von der EIB verwaltete Finanzierungsinstrumente: unterschiedliche Ansätze, unterschiedliche Ergebnisse

Bei einem Finanzierungsinstrument in Litauen erstreckte sich der Auftrag zur Durchführung vereinbarter Untersuchungshandlungen²¹ des externen Prüfers nicht auf die Überprüfung der Finanzmittler und Endbegünstigten. Die Prüfbehörde führte dennoch bei Bedarf eigene eingehende Prüfungen auf diesen Ebenen durch.

Der Hof prüfte dieses Finanzierungsinstrument für die Zuverlässigkeitserklärung 2018 und ermittelte beim Nachvollzug der Prüfungsarbeit der Prüfbehörde keine nicht förderfähigen Ausgaben.

Bei einem Finanzierungsinstrument in Spanien erstreckte sich der Auftrag zur Durchführung vereinbarter Untersuchungshandlungen des externen Prüfers ebenfalls nicht auf die Überprüfung der Finanzmittler und Endbegünstigten. Die Prüfbehörde legte die Einschränkung ihres Auftrags im Hinblick auf die von der EIB-Gruppe verwalteten Instrumente so aus, dass sie auf keiner Ebene Prüfungstätigkeiten durchführen konnte. Um Prüfungssicherheit für den Abschluss zu erlangen, stützte sich die Prüfbehörde auf die Kontrollen der EIB und die vereinbarten Untersuchungshandlungen.

Der Hof prüfte dieses Finanzierungsinstrument für die Zuverlässigkeitserklärung 2018 und ermittelte nicht förderfähige Ausgaben.

25 In der Regel stützten sich die Prüfbehörden ausschließlich auf die Berichte über die vereinbarten Untersuchungshandlungen des unabhängigen externen Prüfers der EIB-Gruppe. Diese Berichte deckten eine Reihe spezifischer Überprüfungen im Zusammenhang mit der Einrichtung und Durchführung der Instrumente auf Ebene der Holding-Fonds ab, konnten aber aufgrund ihres beschränkten Umfangs keine Gewähr für die Förderfähigkeit der von den Finanzierungsinstrumenten ausgezahlten Ausgaben bieten.

²¹ Bei vereinbarten Untersuchungshandlungen handelt es sich um ein zwischen einer Einrichtung und einem Dritten vereinbartes Verfahren, um Feststellungen über Finanzinformationen oder operative Abläufe zu treffen (ISRS 4400). Siehe auch den Anhang des JTB 2017 der GD REGIO, S. 75.

Durch die Verlängerung des Förderzeitraums erhöhte sich der Arbeitsaufwand der Prüfbehörden und der Kommission

26 Wie von der Kommission vorgesehen und in Ziffer **14** beschrieben, nimmt der Abschluss für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 viel Zeit in Anspruch. Im Jahr 2015 verschob die Kommission in den Leitlinien für den Abschluss den Endtermin für Auszahlungen von Beiträgen aus den Finanzierungsinstrumenten an Endbegünstigte vom 31. Dezember 2015 auf den 31. März 2017 und verlängerte damit in der Praxis den Förderzeitraum²².

27 Einer der Hauptgründe für diese Verlängerung des Förderzeitraums waren die niedrigen Ausschöpfungsquoten. Die Mitgliedstaaten mussten beim Abschluss alle nicht genutzten Mittel an die Kommission zurückzahlen. Ohne diese Verlängerung wären Mittel in beträchtlicher Höhe ungenutzt geblieben, wie die zwischen 1. Januar 2016 und 31. März 2017 zusätzlich aus Finanzierungsinstrumenten ausgezahlten 2,6 Milliarden Euro belegen²³. Die geschätzte Auszahlungsquote an Endbegünstigte stieg von 75 % am 31. Dezember 2015 auf 93 % am 31. März 2017²⁴.

28 Durch die Verlängerung stieg zwar die Ausschöpfung der Mittel, für die Prüfbehörden ergab sich daraus jedoch ein Problem. Da im Rahmen von Finanzierungsinstrumenten bis zum 31. März 2017 Auszahlungen an Endbegünstigte geleistet werden durften, konnten die Prüfbehörden nur begrenzt rechtzeitig vor Ablauf der Frist für die Einreichung der Abschlusserklärung, die ebenfalls auf den 31. März 2017 fiel, Prüfungssicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aller Ausgaben erlangen.

²² Beschluss der Kommission C(2015) 2771 vom 30. April 2015, Abschnitt 3.6. Der Hof berichtete darüber in Ziffer 6.52 seines Jahresberichts 2014 und in Ziffer 6.45 seines Jahresberichts 2015.

²³ Sonderbericht Nr. 19/2016 des Hofes, Ziffern 42-44. Der Hof stützt sich bei der Berechnung dieses Betrags auf die Berichte "Summary of data" der Kommission mit Stand vom 31. Dezember 2015 und 31. März 2017.

²⁴ Berichte "Summary of data" der Kommission mit Stand vom 31. Dezember 2015 und 31. März 2017.

29 Die Kommission war sich dieser Problematik bewusst und empfahl den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden in den Leitlinien für den Abschluss dringend, die abschließende Ausgabenerklärung und den Antrag auf Zahlung des Restbetrags nicht erst am 31. März 2017, sondern bereits bis zum 31. Dezember 2016 bei den Prüfbehörden einzureichen²⁵.

30 Trotz dieser Empfehlungen der Kommission konnten manche Ausgaben für Finanzierungsinstrumente nicht bei den Arbeiten der Prüfbehörden im Hinblick auf die Abschlusserklärung berücksichtigt werden. Der Kommission ist die Höhe der zusätzlichen Ausgaben, die Mitgliedstaaten zwischen dem 1. Januar 2017 und dem 31. März 2017 geltend gemacht haben, nicht bekannt, und der Betrag konnte auch nicht anhand der dem Hof für seine Prüfung bereitgestellten Informationen ermittelt werden.

31 Der Hof überprüfte diesen Aspekt bei einer Reihe von OP mit Finanzierungsinstrumenten (27 von 192 solchen Programmen der Kohäsionspolitik). Bei 11 dieser 27 Programme war der Prüfungsumfang beschränkt, da Ausgaben, darunter auch solche für Finanzierungsinstrumente, erst nach dem Zeitpunkt geltend gemacht wurden, an dem die Prüfbehörden ihre endgültige Stichprobe für die Abschlusserklärung zogen. Diese Ausgaben waren zwar de facto bei den Prüfungsarbeiten für die bis zum 31. März 2017 eingereichten Abschlusspakete ausgeklammert, wurden jedoch später bei zusätzlichen Prüfungshandlungen geprüft. Dafür mussten die Kommission und die Prüfbehörden zusätzliche Zeit und Ressourcen aufwenden, sodass sich das Abschlussverfahren verzögerte und es langwieriger und weniger effizient wurde.

²⁵ Beschluss der Kommission C(2015) 2771 vom 30. April 2015, Anhang 1, Abschnitt 4.2, sowie Anhang VI, Ziffer 11. Siehe auch Antworten der Kommission auf die diesen Punkt betreffenden Bedenken der Mitgliedstaaten im Dokument mit Fragen und Antworten der Kommission zum Abschluss der Programme des Zeitraums 2007-2013, Fragen 88, 93, 98 und 99.

Die Prüfbehörden führten die meisten notwendigen Überprüfungen durch, einige Fehler wurden jedoch nicht aufgedeckt

32 Der Hof begann die Überprüfung der Abschlussarbeiten der Programmbehörden auf Vorhabenebene mit der Zuverlässigkeitserklärung 2017, nachdem die Programmbehörden Abschlusspakete bei der Kommission eingereicht hatten. **Kasten 2** enthält eine Momentaufnahme der Prüfungsarbeiten des Hofes zum Abschluss.

Kasten 2

Arbeiten der Prüfbehörden beim Abschluss – Bewertung durch den Hof (Jahresberichte 2017 und 2018 des Hofes)²⁶

Der Hof untersuchte 19 Abschlusspakete (sieben davon mit Finanzierungsinstrumenten), für welche die Prüfbehörden jeweils eine Restfehlerquote von unter 2 % ermittelt hatten. Nur in einem der 19 Pakete stellte er Schwachstellen bei der Stichprobenarbeit der Prüfbehörde fest.

Bei Mängeln im Hinblick auf den Umfang, die Qualität und die Dokumentation der Arbeit der Prüfbehörden vollzog der Hof die Prüfungsarbeit auf Vorhabenebene nach. Aufgrund der während der Überprüfung und des Nachvollzugs der Prüfungsarbeit festgestellten Fehler errechnete der Hof bei vier der 19 Pakete eine neue Restfehlerquote von über 2 %. Bei einem der vier Pakete war der Grund für die Erhöhung ein schwerwiegender Fehler bei den Ausgaben für Finanzierungsinstrumente.

33 Bei seinen sieben Prüfungen von Finanzierungsinstrumenten beim Abschluss, die er im Hinblick auf die Erstellung seiner Zuverlässigkeitserklärung durchführte (Ziffer **10**), befand der Hof, dass die Checklisten der Prüfbehörden gut konzipiert waren. Sie deckten die in den Rechtsvorschriften und Leitlinien vorgeschriebenen maßgeblichen Aspekte ab. Obwohl die Prüfbehörden im Allgemeinen die notwendigen Prüfungen durchführten, stellte der Hof jedoch einige Mängel fest.

²⁶ Jahresbericht 2017 des Hofes, Ziffern 6.44-6.50, und Jahresbericht 2018 des Hofes, Ziffern 6.41-6.50.

34 Diese hingen hauptsächlich mit unvollständigen Förderfähigkeitsprüfungen zusammen. Wenn die Checklisten zum Beispiel vorschreiben, dass der Prüfer

- o kontrolliert, ob alle Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe eingehalten wurden, so sollten auch alle Nachträge zu Verträgen kontrolliert und berücksichtigt werden;
- o den KMU-Status des Endbegünstigten überprüft, so sollten alle Kriterien für den KMU-Status berücksichtigt werden, einschließlich der Vorschriften zu verbundenen und Partnerunternehmen;
- o die Förderfähigkeit einer Darlehensauszahlung bestätigt, so sollten im Zuge der Prüfung auch etwaige gestrichene oder abgebrochene Vorhaben bewertet werden.

35 Wegen dieser unvollständigen Förderfähigkeitsprüfungen durch die Prüfbehörden stellte der Hof bei drei seiner sieben im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärungen durchgeführten Prüfungen unentdeckte nicht förderfähige Begünstigte oder Auszahlungen fest (siehe [Tabelle 3](#)).

Tabelle 3 – Zuverlässigkeitserklärungen 2017 und 2018 des Hofes – nicht förderfähige Begünstigte oder Auszahlungen

Fehler	Beschreibung
Nicht förderfähiges Finanzierungsinstrument	Bei dem Finanzierungsinstrument war die wichtigste Fördervoraussetzung, wonach es vor allem KMU finanzieren sollte, insgesamt nicht erfüllt.
Nicht förderfähiger Empfänger	Bei dem Darlehensnehmer handelte es sich, wie eine Analyse der verbundenen Unternehmen ergab, nicht um ein KMU.
Nicht förderfähige Auszahlungen	Zwei als förderfähige Auszahlungen geltend gemachte Darlehen waren lange vor dem Abschluss gestrichen worden.
Falsche Geltendmachung wiederverwendeter Mittel	Von Endbegünstigten aus der ersten Investitionsrunde zurückgezahlte Mittel wurden erneut investiert und bei der Kommission ein zweites Mal zur Erstattung geltend gemacht.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

36 Der Hof stellte auch bei der Verwendung von Checklisten Mängel fest (siehe [Tabelle 4](#)). Diese bezogen sich auf eine unzureichende Dokumentation der durchgeführten Prüfungsarbeiten und fehlende Prüfungsnachweise zur Untermauerung der Ergebnisse²⁷. Der Hof konnte die Erläuterungen der Prüfbehörden anhand der Prüfungsdokumentation und anderer verfügbarer Nachweise nicht verifizieren.

Tabelle 4 – Zuverlässigkeitserklärungen 2017 und 2018 des Hofes – Mängel bei der Verwendung von Checklisten

Fehler	Beschreibung
Unzulängliche Prüfungsdokumentation	Laut Checkliste sollten die Verwaltungskosten und -gebühren einer zusätzlichen Prüfung unterzogen werden. Die Prüfungsdokumentation umfasste jedoch keine Nachweise dafür, dass eine zusätzliche Prüfung durchgeführt oder weitere Unterlagen überprüft worden waren.
Unzulängliche Prüfungsdokumentation und Mängel bei den Prüfungsarbeiten	Anhand der Prüfungsakten konnte nicht nachgewiesen werden, dass die verschiedenen Prüfungen alle Fördervoraussetzungen abdeckten. Die Prüfung des KMU-Kriteriums wurde bei Unternehmen, die mit anderen Unternehmen verbunden waren, nicht immer ordnungsgemäß durchgeführt.
Unzulängliche Prüfungsdokumentation und unzulänglicher Prüfpfad	Die durchgeführten Überprüfungen waren nicht gut in Checklisten, Berichten oder anderen Unterlagen dokumentiert. Verweise auf relevante Unterlagen fehlten. Prüfungsnachweise wurden nicht aufbewahrt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

37 Insgesamt stellte der Hof im Zuge seiner Prüfungsarbeit für die Zuverlässigkeitserklärungen, die Finanzierungsinstrumente beim Abschluss betraf, bei sechs der sieben geprüften Instrumente neun Fehler fest. Drei dieser Fehler hatten finanzielle Auswirkungen und verringerten den Betrag der beim Abschluss förderfähigen Ausgaben. In einem Fall stieg durch den Fehler das Restrisiko von

²⁷ Siehe auch Jahresbericht 2018 des Hofes, Ziffern 6.46-6.48.

Fehlern bei dem OP über die Wesentlichkeitsschwelle von 2 %, sodass hochgerechnete Finanzkorrekturen vorgenommen werden mussten (siehe Einzelheiten in [Kasten 3](#)).

38 Im Rahmen dieser Prüfung überprüfte der Hof auch bei 27 von 192 OP mit Finanzierungsinstrumenten die Abschlusspakete und den gesamten nachfolgenden Austausch zwischen den Programmbehörden und der Kommission. Er stellte fest, dass sich die meisten Prüfbehörden bei ihrer Arbeit an ihre Prüfstrategien hielten und dabei die maßgeblichen Verordnungen und Leitlinien der Kommission berücksichtigten. Allerdings führten nicht alle Prüfbehörden systematisch thematische Prüfungen²⁸ durch und wenn doch, reichte die getane Arbeit nicht immer aus, um wesentliche Unregelmäßigkeiten aufzudecken²⁹.

39 Der Hof stellte in der Berichterstattung der Prüfbehörden für den Abschluss zwei Mängel fest:

- o In einigen Fällen waren die Informationen zu den im Zusammenhang mit den Ausgaben für Finanzierungsinstrumente durchgeführten Arbeiten zu knapp gehalten, sodass die Prüfer der Kommission weitere Angaben anforderten und die Berichte nachgebessert werden mussten.
- o In einigen Fällen standen keine Informationen zu Korrekturen (Betrag, Art) zur Verfügung, die an Ausgaben für Finanzierungsinstrumente vorgenommen worden waren. Die Angaben in den vom Hof überprüften abschließenden Kontrollberichten waren nicht in gleichem Maße detailliert. Die Prüfbehörden waren nicht verpflichtet, ihre Korrekturen der Art nach geordnet vorzulegen (z. B. Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Beihilfen, Finanzierungsinstrumente usw.), und der Kommission liegen dazu keine strukturierten Daten vor.

40 Im Allgemeinen führten die Prüfbehörden die notwendigen Überprüfungen durch. Die oben angesprochenen Mängel beeinträchtigten jedoch in gewissem Maße die Zuverlässigkeit ihrer Arbeit und bestimmte Fehler blieben unentdeckt, wie die von der Kommission und vom Hof festgestellten Fehler zeigen.

²⁸ Eine thematische Prüfung ist die Prüfung einer bestimmten wesentlichen Anforderung oder eines Ausgabenbereichs mit einem als systemisch angesehenen Risiko. Thematische Prüfungen ergänzen die regulären Systemprüfungen.

²⁹ Jahresbericht 2017 des Hofes, Ziffer 6.35.

Effektivität der Überprüfungen der Kommission beim Abschluss

Ende 2020 waren 19 % der OP mit Finanzierungsinstrumenten noch nicht vollständig abgeschlossen

41 Nachdem die Programmbehörden der Mitgliedstaaten der Kommission ihre Abschlusspakete fristgerecht bis zum 31. März 2017³⁰ vorgelegt hatten, analysierte die Kommission diese Pakete und antwortete innerhalb der vorgeschriebenen fünf Monate. Bei Bedarf forderte die Kommission Informationen an, verlangte zusätzliche Arbeiten oder brachte Bemerkungen von unterschiedlicher Bedeutung und mit unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen vor.

42 In vielen Fällen war die Kommission mit den Programmbehörden nach Abgabe der ersten Bemerkungen weiter in Kontakt, um offene Fragen im Zusammenhang mit dem Abschluss zu klären, und ist dies in einigen Fällen auch immer noch. [Tabelle 5](#) und [Tabelle 6](#) informieren über den Stand der Abschlussarbeiten der Kommission bei kohäsionspolitischen OP mit Finanzierungsinstrumenten zum 31. Dezember 2020.

Tabelle 5 – Stand des Abschlusses kohäsionspolitischer OP mit Finanzierungsinstrumenten

Stand	Ende 2018	Ende 2019	Ende 2020	Prozent Ende 2020
Abgeschlossen	123	143	156	81 %
Vorläufig abgeschlossen ¹	39	32	32	17 %
Offen	30	17	4	2 %
Insgesamt	192	192	192	

¹ Die Kommission betrachtet ein OP als vorläufig abgeschlossen, wenn ein vorläufiges Abschluss schreiben versandt wurde. In der Praxis kann ein OP aus einer Reihe von Gründen als vorläufig abgeschlossen gelten: wenn ein Fonds des OP (z. B. der EFRE) abgeschlossen wurde und der andere (z. B. der KF) noch offen ist, wenn – bei Monofonds-OP – alle unstrittigen Beträge gezahlt wurden, umstrittene Beträge aber noch offen sind oder wenn andere spezifische Fragen noch offen sind.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

³⁰ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2017 der GD REGIO, Abschnitt A.2.3, und Jährlicher Tätigkeitsbericht 2017 der GD EMPL, Abschnitt A.2.

Tabelle 6 – Für Finanzierungsinstrumente im Rahmen kohäsionspolitischer OP beim Abschluss geltend gemachte Ausgaben – vor Korrekturen der Kommission (in Milliarden Euro)

Stand	Ende 2018	Ende 2019	Ende 2020	Prozent Ende 2020
Abgeschlossen	6,73	8,60	9,96	64 %
Vorläufig abgeschlossen	4,41	3,75	3,32	21 %
Offen	4,48	3,27	2,34	15 %
Insgesamt	15,62	15,62	15,62	

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

43 Wie die Informationen zeigen, waren bis Ende 2020 81 % der kohäsionspolitischen OP mit Finanzierungsinstrumenten vollständig abgeschlossen. Auf diese OP entfallen 64 % der insgesamt für diesen Zeitraum geltend gemachten Ausgaben für Finanzierungsinstrumente. Nur bei fünf der 36 offenen oder vorläufig abgeschlossenen OP – in allen fünf Fällen italienische OP – lagen noch ungelöste Probleme mit Finanzierungsinstrumenten vor.

44 Die Kommission verlangte bei den meisten dieser 36 OP während des Abschlussverfahrens Klarstellungen oder zusätzliche Arbeiten zu Finanzierungsinstrumenten. Dies zeigt zwar, dass Finanzierungsinstrumente ein Grund für die Verzögerungen beim Abschluss dieser Programme waren, ist jedoch auch ein Hinweis darauf, welche Aufmerksamkeit die Kommission ihnen bei ihren Abschlussarbeiten widmete.

Die Kommission ging relevante Probleme an und nahm angemessene Korrekturen vor – außer beim größten Fehler

45 Der Hof überprüfte die Arbeiten der Kommission zu 27 Abschlusspaketen für OP mit Finanzierungsinstrumenten. Die Arbeiten waren gründlich und die Kommission befasste sich stets mit den Ausgaben für Finanzierungsinstrumente. Dabei ermittelte sie Bereiche, in denen weitere Untersuchungen erforderlich waren, verlangte Klarstellungen und analysierte die Antworten. Offene Punkte wurden nach und nach abgeschlossen, und zwar häufig nach umfangreichem Austausch mit den Programmbehörden.

46 In vielen Fällen gab die Kommission förmliche Bemerkungen ab, mit denen sie um Klarstellung oder Zuverlässigkeitsgewähr ersuchte. War der Prüfungsumfang beschränkt oder gab es andere offene Punkte bei den Arbeiten der Programmbehörden, forderte die Kommission die Prüfbehörden zu zusätzlichen Arbeiten auf.

47 Zusätzlich zu Aktenprüfungen führte die Kommission eine Reihe von abschlussbezogenen Prüfungen der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente durch. Auf die von diesen Prüfungen betroffenen OP entfielen fast 10 % der gesamten Ausgaben für Finanzierungsinstrumente.

48 Der Hof empfahl der Kommission im Verlauf des Programmplanungszeitraums 2007-2013 mehrmals, den Finanzierungsinstrumenten beim Abschluss besondere Aufmerksamkeit zu widmen, da die Förderfähigkeit der Investitionen während der Durchführung von den Prüfbehörden so gut wie nicht überprüft wurde und somit ein hohes Risiko für nicht förderfähige Ausgaben bestand³¹. Wie vom Hof angemerkt, war das Risiko bei Garantiefonds am höchsten, da hier die Verwendung eines künstlich niedrig gehaltenen Multiplikators zu überhöhten Angaben der förderfähigen Ausgaben führen könnte³².

49 Die Kommission folgte den Empfehlungen des Hofes und befasste sich besonders intensiv mit dem Multiplikatorproblem bei Garantiefonds. Als sie darauf aufmerksam wurde, dass ein Mitgliedstaat beschlossen hatte, den Multiplikator nach einem anderen als dem in den Leitlinien vorgeschriebenen Ansatz zu berechnen, wies sie ihre Prüfer an, bei ihren Abschlussarbeiten ganz besonders auf diesen Punkt zu achten.

³¹ Siehe [Anhang I](#).

³² Jahresbericht 2016 des Hofes, Kapitel 6, Empfehlung 1.

50 Als Folge der Abschlussarbeiten beschloss die Kommission bis Ende 2020, bei 29 OP Korrekturen in Höhe von mehr als 270 Millionen Euro an den förderfähigen Ausgaben für Finanzierungsinstrumente vorzunehmen. Von diesen Korrekturen sind noch nicht alle abgeschlossen. Nach den Korrekturen sind die Ausgaben für das Instrument ausgeklammert und der Mitgliedstaat trägt diese Kosten. **Tabelle 7** stellt die von der GD REGIO bis Ende 2020 beim Abschluss vorgenommenen oder vorgeschlagenen Korrekturen bei den Ausgaben für Finanzierungsinstrumente dar. **Tabelle 8** vergleicht die von der GD REGIO vorgenommenen Korrekturen mit den Gesamtausgaben beim Abschluss.

Tabelle 7 – Finanzierungsinstrumente betreffende Korrekturen der GD REGIO¹ beim Abschluss – Stand: Ende 2020 (in Millionen Euro)

Art der Korrektur	Betrag	Anzahl der betroffenen OP
Falscher Multiplikator bei Garantiefonds	200,4	5
Fehler im abschließenden Zahlungsantrag	31,0	2
Nicht förderfähige Zinsen	19,5	2
Fehler bei der Auswahl von Finanzmittlern	5,3	2
Nicht förderfähige Zinszuschüsse und Garantiegebühren	2,0	1
Nicht förderfähige Auszahlungen	1,6	1
Sonstige Korrekturen (Anpassungen und Verschiedenes)	11,3	16
Insgesamt	271,1	

¹ Die GD EMPL nahm bei den Finanzierungsinstrumenten des ESF bis Ende 2020 keine Korrekturen vor. Allerdings machen die Finanzierungsinstrumente des ESF nur 5 % der gesamten Ausgaben für Finanzierungsinstrumente aus.

Quelle: Überprüfung der Abschlusspakete durch den Hof und Daten der Kommission.

**Tabelle 8 – Vergleich der Korrekturen der GD REGIO – Stand: Ende 2020
(in Millionen Euro)**

	Betrag
Geltend gemachte Ausgaben (alle Finanzierungsquellen der OP)	362 231,6
Korrekturen der Kommission	4 274,5
Prozent	1,18 %
Geltend gemachte Ausgaben – nur Finanzierungsinstrumente (alle Finanzierungsquellen der OP)	14 828,5
Korrekturen der Kommission – nur Finanzierungsinstrumente	271,1
Prozent	1,83 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

51 Die Feststellungen mit finanziellen Auswirkungen, die der Hof im Zuge seiner – im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung durchgeführten – Prüfungen von Finanzierungsinstrumenten beim Abschluss vorlegte, führten mit einer Ausnahme zu entsprechenden Korrekturen durch die Kommission (siehe [Tabelle 3](#)). Die nennenswerte Ausnahme war die Feststellung mit den größten finanziellen Auswirkungen. [Kasten 3](#) gibt einen detaillierten Überblick über diesen wesentlichen Fehler.

Kasten 3

Kommission nahm im Hinblick auf die wichtigste Feststellung des Hofes (finanzielle Auswirkungen in Höhe von 139 Millionen Euro) keine Korrektur vor

Aufgrund eines wesentlichen Fehlers bei einem spanischen Finanzierungsinstrument stieg das Restrisiko von Fehlern bei dem OP über die Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Der Hof gab die finanziellen Auswirkungen in seinem Jahresbericht 2017 mit 139 Millionen Euro an.

- Um förderfähig zu sein, müssen Finanzierungsinstrumente für Unternehmen gemäß der Allgemeinen Verordnung **vor allem KMU finanzieren**.
- Folgt man dem gesunden Menschenverstand und der Logik, ist davon auszugehen, dass die Rechtsetzungsbehörde wollte, dass **der Großteil des Eurowerts** der Fonds an KMU ausgezahlt wird (2010 teilte die Verwaltungsbehörde zunächst diese Ansicht).
- Die betroffenen Finanzierungsinstrumente investierten **fast 80 %** des Geldwerts der insgesamt genehmigten Darlehen in Unternehmen, bei denen es sich **nicht um KMU handelte**.

Spanien und die Kommission argumentierten, dass "vor allem" auch so ausgelegt werden könnte, dass der Großteil der Anzahl der Darlehen gemeint war und nicht der Großteil des Geldwerts. Der Hof akzeptierte dieses Argument nicht, das – wie der folgende hypothetische Fall zeigt – auch bis zum Äußersten getrieben werden könnte:

Ein Fonds, der nach den gesetzlichen Vorschriften vor allem KMU zu finanzieren hat, zahlt 100 Millionen Euro über 10 Darlehen aus. Acht der 10 Darlehen im Wert von insgesamt 10 Millionen Euro gehen an KMU. Zwei der 10 Darlehen im Wert von insgesamt 90 Millionen Euro gehen an Großunternehmen.

Folgt man dem Argument Spaniens und der Kommission, würde es sich bei den gesamten 100 Millionen Euro um förderfähige Ausgaben handeln, die vor allem in KMU investiert wurden, obwohl KMU tatsächlich nur 10 Millionen Euro (10 % der Gesamtsumme) erhalten hätten.

Abschließender Bericht "Summary of data" und Bewertung durch die Kommission

Aufgrund der frühzeitigen Veröffentlichung enthält der abschließende Bericht "Summary of data" keine endgültigen Daten

52 Auf Empfehlung des Hofes aus dem Jahresbericht 2010 änderte die Kommission im Jahr 2011 die Allgemeine Verordnung und führte eine jährliche Berichtspflicht für Finanzierungsinstrumente ein³³. Seitdem erstellte die Kommission den jährlichen Bericht "Summary of data", der einen aggregierten sowie nach Ländern aufgeschlüsselten Überblick über den Fortschritt bei der Durchführung der Finanzierungsinstrumente bot. Er diene als Monitoringinstrument zur Nachverfolgung und Bewertung der Leistung.

53 Der sechste und letzte Bericht für den Zeitraum 2007-2013 umfasst die von den Verwaltungsbehörden bis zum 31. März 2017 ins System der Kommission eingegebenen Daten³⁴. Die Daten dienen nur zu Informationszwecken, da zur Überprüfung und Bescheinigung der förderfähigen Ausgaben ein separates und längeres Verfahren durchgeführt wird, bei dem, wie oben ausgeführt, die Abschlusspakete analysiert und letztendlich genehmigt werden. Die von den Verwaltungsbehörden eingereichten und dann von der Kommission in diesem Bericht zusammengeführten Daten wurden außerdem nicht von den Prüfbehörden überprüft.

54 Die Kommission selbst traf diese Unterscheidung sowohl in der Zusammenfassung als auch in der Schlussfolgerung des abschließenden Berichts "Summary of data" und stellte klar, dass während des Abschlusses noch weitere Arbeiten anstehen:

- o Es handelt sich bei diesem abschließenden Bericht nicht um eine Bestätigung, dass die zum 31. März 2017 gemeldeten Beträge beim Abschluss förderfähig sind. Die Verwaltungs- und Prüfbehörden müssen diese Beträge während des Abschlussverfahrens noch überprüfen.

³³ Verordnung (EU) Nr. 1310/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 337 vom 20.12.2011).

³⁴ "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments, Programming period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017 (at closure)", EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017.

55 Der abschließende Bericht "Summary of data" enthält, wie in der Allgemeinen Verordnung vorgeschrieben³⁵, Daten über die Durchführung mit Stand von März 2017, also vorläufige Daten. Aktualisierte Versionen dieses Berichts auf der Grundlage der späteren Abschlussarbeiten wurden von der Kommission nicht veröffentlicht. Dagegen veröffentlichte sie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten 2018 und 2019 der GD REGIO eine aktualisierte Tabelle, aus der die Ausgaben für Finanzierungsinstrumente nach OP mit den geplanten Korrekturen der Kommission zu ersehen waren (siehe Ziffer **60** weiter unten).

56 Der Rückgang der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente von 16,1 Milliarden Euro laut abschließendem Bericht "Summary of data" 2017 auf derzeit 15,4 Milliarden Euro unterstreicht das Ergebnis der Abschlussarbeiten der Programmbehörden und der Kommission nach dem 31. März 2017. **Tabelle 9** zeigt die Veränderung um 730 Millionen Euro (5 %) zwischen den vorläufigen und aktuellen Daten.

Tabelle 9 – Vergleich der endgültigen Ausgaben für Finanzierungsinstrumente (in Millionen Euro)

	Ausgaben für Finanzierungsinstrumente – abschließender Bericht "Summary of data", Stand 31. März 2017	Förderfähige Ausgaben für Finanzierungsinstrumente – Daten der Kommission Ende 2020 (mit Korrekturen) ¹
EFRE	15 245	14 557
ESF	837	795
Insgesamt	16 082	15 352 (Reduzierung um 5 %)

¹ Der Gesamtbetrag reduziert sich durch vorgenommene oder vorgeschlagene Korrekturen der Kommission von 15,62 Milliarden Euro (siehe **Tabelle 6**) auf 15,35 Milliarden Euro.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission und des Berichts "Summary of data", Stand 31. März 2017.

³⁵ Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Die Zuverlässigkeit der Daten hat sich erhöht

57 Der Hof überprüfte die Zuverlässigkeit der Daten im abschließenden Bericht "Summary of data". Dank der Bemühungen der Kommission haben sich die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Daten im Vergleich zu den früheren Versionen des Berichts verbessert:

- Als Reaktion auf die Fragen der Verwaltungsbehörden erhielten die Mitgliedstaaten Leitlinien für den Abschluss mit einer detaillierten Vorlage für die Berichterstattung und klaren Anweisungen.
- Die meisten von den Programmbehörden angeforderten Informationen mussten für den abschließenden Bericht verpflichtend bereitgestellt werden.
- Eine Mitteilung der Kommission an ihre Sachbearbeiter in den geografischen Einheiten enthielt Anweisungen zur Überprüfung der eingegangenen Daten im Hinblick auf ihre Zuverlässigkeit.

58 Durch diese Maßnahmen räumte die Kommission die meisten bei den früheren Analysen des Berichts ermittelten Probleme aus³⁶. Während der Hof bei seinen Prüfungen in der Durchführungsphase häufiger Fälle von fehlerhafter Berichterstattung feststellte, stieß er bei seinen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärungen durchgeführten Prüfungen von Finanzierungsinstrumenten beim Abschluss nur auf einen solchen Fall³⁷.

59 Die Kommission erkennt einige der verbleibenden Probleme an und stellt eine detaillierte Zusammenfassung bereit. Das letzte von der Kommission identifizierte nennenswerte Problem besteht darin, dass (nach Ausgabenhöhe) nur 81 % der Finanzierungsinstrumente ihre Verwaltungskosten und -gebühren angaben, obwohl es sich dabei um eine Pflichtangabe handelte. Dies ist, im Vergleich zu 64 % im vorangegangenen Bericht, dennoch eine Verbesserung. **Kasten 4** enthält eine Auswahl der von der Kommission im Bericht angesprochenen maßgeblichen Probleme mit der Datenqualität, gefolgt von den Feststellungen des Hofes aus dieser Prüfung.

³⁶ 1) GD REGIO, "Financial Instruments for enterprise support: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013", Februar 2016, und 2) Sonderbericht Nr. 19/2016 des Hofes, "Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente".

³⁷ Jahresberichte 2014-2016 des Hofes, Ziffern 6.51, 6.43 bzw. 6.25: Bei fünf von sieben, vier von sieben bzw. vier von 12 geprüften Finanzierungsinstrumenten wurden Berichterstattungsprobleme festgestellt.

Kasten 4

Auswahl der von der Kommission bei der Prüfung der Datenqualität festgestellten maßgeblichen Probleme

- Vollständigkeit der obligatorischen Daten zu den Verwaltungskosten und -gebühren;
- Auszahlungen an Endbegünstigte in einigen Fällen nicht gemeldet;
- Zinsen und revolvingende Beträge manchmal falsch gemeldet;
- Daten in einigen Fällen kombiniert und nicht aufgeschlüsselt für spezifische Fonds bereitgestellt;
- Angaben zu Outputindikatoren (Anzahl der Endbegünstigten oder geschaffenen Arbeitsplätze) in einigen Fällen nicht plausibel.

Zusätzliche bei dieser Prüfung festgestellte Probleme mit der Kodierung und Vollständigkeit der Daten

- Kodierungsfehler in Milliardenhöhe bei den Eurobeträgen für die Verwaltungskosten bei ungefähr 50 Finanzierungsinstrumenten (zumeist mit geringen OP-Beiträgen), unter dem Strich jedoch korrigiert;
- Höhe des Beitrags des Holding-Fonds zu spezifischen Fonds in einigen Fällen nicht angegeben.

60 Zusätzlich zum Bericht "Summary of data" enthielten die Jährlichen Tätigkeitsberichte 2018 und 2019 der GD REGIO eine Tabelle, welche die Ausgaben für Finanzierungsinstrumente nach OP mit den Korrekturen der Kommission aufzeigte³⁸. Bei einem operationellen Programm sind im Bericht 4,2 Milliarden Euro mehr als die beim Abschluss geltend gemachten tatsächlichen Ausgaben für Finanzierungsinstrumente angegeben. Dabei handelt es sich um einen Tippfehler im Bericht, der keine Auswirkungen auf die beim Abschluss auszahlende Summe hatte. Allerdings wurden dadurch die EFRE-Ausgaben für Finanzierungsinstrumente mit 19 Milliarden Euro anstelle von 14,8 Milliarden Euro ausgewiesen (um 28 % zu hoch).

Die Bewertung der abschließenden Durchführungsdaten durch die Kommission enthielt zu zwei Schlüsselindikatoren keine hilfreichen Informationen

61 Der abschließende Bericht "Summary of data" enthält auch die abschließende Analyse der Kommission zur Leistung der Finanzierungsinstrumente (siehe [Tabelle 10](#)).

³⁸ Jährliche Tätigkeitsberichte 2018 und 2019 der GD REGIO, Anhänge 10F bzw. 10H.

Tabelle 10 – Vier von der Kommission analysierte Schlüsselindikatoren zur Leistung der Finanzierungsinstrumente

Auszahlungsquoten	Verwaltungsgebühren
Auf EU-Ebene und nach Mitgliedstaat angegebene Quoten. Die Quoten können auch nach Themenbereich (Unternehmen, Stadtentwicklung etc.) und nach Fonds berechnet werden. Es sind keine Gesamtquoten nach Produkttyp (Darlehen, Garantien, Beteiligungsinvestitionen) angegeben. Die Analyse deckt die Entwicklung der Auszahlungsquote und Informationen zu Ausreißern mit hohen und niedrigen Auszahlungsquoten ab. <u>Auszahlungsquote auf EU-Ebene:</u> 93 %. Große Unterschiede, von 60 % in Spanien bis zu vollständiger Auszahlung in vier Mitgliedstaaten.	Daten sind auf EU-Ebene und nach Mitgliedstaat, einzelнем Fonds, Themenbereich und Produkttyp geordnet verfügbar. Die Analyse deckt die Quote der Verwaltungskosten und -gebühren für den Zeitraum sowie den Jahresdurchschnitt, die Einhaltung der vorgeschriebenen Schwellenwerte, Vergleiche nach Produkttyp und Vergleiche zwischen Holding-Fonds und spezifischen Fonds ab. <u>Quote der Verwaltungskosten und -gebühren auf EU-Ebene:</u> Die Quote lag im Zeitraum bei 6,7 % der OP-Beiträge zu Finanzierungsinstrumenten und bei 9,1 % der Investitionen aus Finanzierungsinstrumenten in Endbegünstigte. Der jährliche Durchschnitt lag bei 1,26 % der OP-Beiträge zu Finanzierungsinstrumenten.
Hebelwirkung	Wiederverwendung von Mitteln/revolvierender Effekt
Zur Hebelwirkung stehen nur begrenzt Daten zur Verfügung, da die Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 diese Angaben nicht ausdrücklich verlangte. Die Kommission bat optional um die Bereitstellung dieser Informationen. Die Analyse im Bericht stützt sich auf sehr begrenzte eingegangene Daten und umfasst eine Erörterung der Auswirkungen auf die potenzielle Hebelwirkung: Produkttyp und politische Absicht, gegen eine suboptimale Marktlage vorzugehen. Wie von der Kommission anerkannt, können diese begrenzten, auf freiwilliger Basis bereitgestellten Informationen nicht als repräsentativ angesehen werden.	Gemäß den Leitlinien für den Abschluss mussten die Verwaltungsbehörden Daten zu Ressourcen übermitteln, die zur Verwendung im nächsten Zeitraum zurückgezahlt worden waren (verbleibende Mittel). Alle Mitgliedstaaten bis auf einen stellten Informationen zu zurückgezählten oder noch zurückzuzahlenden Mitteln bereit. Die zur Wiederverwendung verfügbaren verbleibenden Mittel wurden auf 8,5 Milliarden Euro geschätzt. Die Kommission erhielt keine Informationen zum revolvierenden Effekt im selben Zeitraum, sodass sie dies auch nicht analysierte.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Berichts "Summary of data" der Kommission, Stand 31. März 2017.

62 Die Kommission zog im Hinblick auf den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten ein positives Fazit. Sie verweist auf

- o die stetigen Fortschritte bei der Auszahlung der Mittel und insbesondere auf den geschätzten Anstieg der Auszahlungsquote um 20 % zwischen 31. Dezember 2015 und 31. März 2017 auf letztendlich 93 %;
- o die Verwaltungskosten und -gebühren, die mit einem jährlichen Durchschnitt von 1,26 % unter der vorgeschriebenen Obergrenze liegen;
- o die wiederverwendbaren verbleibenden Mittel in Höhe von 8,5 Milliarden Euro;
- o einen Anstieg der geschaffenen Arbeitsplätze.

63 Zu den folgenden beiden Indikatoren enthielt der abschließende Bericht "Summary of data" keine hilfreichen Informationen:

- o Hebelwirkung: Da die Angaben zur Hebelwirkung optional waren, waren die erhaltenen Daten nicht repräsentativ. Die Kommission merkte an, dass die begrenzten und nicht repräsentativen erhaltenen Informationen erhebliche Unterschiede bei der erzielten Hebelwirkung zwischen den Instrumenten erkennen lassen. Der Hof stimmt der Schlussfolgerung der Kommission – wonach die eingegangenen Ergebnisse nahelegen, dass die von den Finanzierungsinstrumenten mobilisierten Mittel mindestens doppelt so hoch sind wie die über die Programme zur Verfügung stehenden Mittel aus den Strukturfonds – nicht zu, da die Informationen nicht ausreichen, um diese allgemeine Schlussfolgerung zu stützen.
- o Revolvierender Effekt im selben Zeitraum: Die Kommission erhielt und analysierte Informationen zu den zurückgezahlten Mitteln, die für ähnliche Zwecke wiederverwendet werden sollten (verbleibende Mittel), jedoch nicht dazu, ob Finanzierungsinstrumente Mittel im selben Zeitraum wiederverwenden konnten (revolvierender Effekt im selben Zeitraum). Die Überprüfung der Daten durch den Hof ergab, dass rund 10 % der 981 spezifischen Fonds Mittel vor dem Abschluss in einem begrenzten Maße wiederverwenden konnten.

64 Laut den Leitlinien für den Abschluss waren die Verwaltungsbehörden nicht verpflichtet, für den abschließenden Bericht Daten zur Hebelwirkung und zum revolvierenden Effekt im selben Zeitraum bereitzustellen. Da es sich bei diesen Indikatoren um zwei der Hauptvorteile von Finanzierungsinstrumenten gegenüber Zuschüssen handelt, waren diese Daten nach Ansicht des Hofes für die Bewertung der Leistung der Finanzierungsinstrumente durch die Kommission notwendig. **Kasten 5**

enthält Informationen zur Hebelwirkung und zum revolvingen Effekt bei den sieben vom Hof beim Abschluss geprüften Instrumenten.

Kasten 5

Hebelwirkung und revolvingender Effekt auf der Grundlage der Prüfungen, die der Hof im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärungen durchführte

- Hebelwirkung: Fünf der sieben Instrumente erreichten eine gewisse Hebelwirkung durch externe Investitionen. Die Spanne lag zwischen 30 % und 70 % des Fondskapitals.
- Revolvingender Effekt im selben Zeitraum: Drei der sieben Instrumente erreichten eine Wiederverwendung von Mitteln im selben Zeitraum. Die Spanne lag zwischen 4 % und 11 % des Fondskapitals.

Auswirkungen dieser Bemerkungen für den Zeitraum 2014-2020

Die Leitlinien wurden ausgeweitet und die Sichtbarkeit verbessert; außerdem liegen nun Informationen zu Risikobereichen vor

65 Im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 enthalten die grundlegenden Rechtsvorschriften für die Kohäsionspolitik nun zehnmal mehr Bestimmungen zu Finanzierungsinstrumenten. Darüber hinaus gibt es mehrere delegierte Verordnungen und Durchführungsverordnungen, die sich auf bestimmte Themen im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten konzentrieren. Somit ist nun ein großer Teil der Informationen aus den Leitlinien des Zeitraums 2007-2013 in diese Verordnungen eingeflossen. Ergänzt werden diese Vorschriften durch 16 Leitfäden zu spezifischen Themen aus dem Bereich der Finanzierungsinstrumente.

66 Zwar gehört die Bewertung der Leitlinien für den Abschluss des Programmplanungszeitraums 2014-2020 nicht zum Umfang dieser Prüfung, eine oberflächliche Durchsicht legt aber nahe, dass sie noch nicht aktualisiert wurden, um auf der Grundlage der vom Hof, der Kommission und den Prüfbehörden bislang während der Durchführungsphase gefundenen Fehlern spezifische Risiken hervorzuheben. Der Hof ist der Überzeugung, dass diese Informationen hilfreich wären, um die Programmbehörden bei ihren Überprüfungen und bei ihrer Prüfungstätigkeit zu unterstützen.

67 Einige Probleme bestehen nach wie vor. Zum Beispiel prüfen viele Prüfbehörden immer noch die in Finanzierungsinstrumente geflossenen Vorauszahlungen und nicht die tatsächlichen Ausgaben, was es sehr wahrscheinlich macht, dass die Restfehlerquoten unterschätzt werden. Die Kommission stimmte der Empfehlung des Hofes zu diesem Mangel zu und gab den Prüfbehörden Leitlinien zum Umgang mit Vorauszahlungen an die Hand³⁹. Zudem sind diesbezüglich im Zeitraum nach 2020 Verbesserungen zu erwarten, da es laut dem aktuellen Legislativentwurf nur eine Vorauszahlung (für die erste Tranche) geben wird und die nächsten Tranchen auf den tatsächlichen Ausgaben basieren sollen.

In den Rechtsvorschriften vorgesehene Einschränkung des Auftrags der Prüfbehörden aufgehoben

68 Die Rechtsvorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 enthielten bei von der EIB-Gruppe verwalteten Instrumenten anfangs ähnliche Beschränkungen für die Prüfbehörden. Nachdem der Hof bei der Erstellung seiner Zuverlässigkeitserklärung 2017 mit diesen Beschränkungen zusammenhängende Fehler ermittelt hatte, empfahl er der Kommission, sicherzustellen, dass die Finanzierungsinstrumente unter Verwaltung der EIB-Gruppe angemessen geprüft werden können⁴⁰. Er forderte die Kommission auf, Mindestbedingungen für Aufträge zur Durchführung vereinbarter Untersuchungshandlungen festzulegen, um für Prüfungssicherheit zu sorgen.

69 Infolgedessen passte die Kommission die einschlägigen Bestimmungen in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013⁴¹ ("Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen") an, stellte ein Muster für den Prüfbericht externer Prüfer mit den Mindestanforderungen für ein hinreichendes Maß an Prüfungssicherheit bereit⁴² und beauftragte die Prüfbehörden mit der Durchführung von System- und Vorhabenprüfungen auf Ebene der Finanzmittler⁴³. Alle vor dem 2. August 2018

³⁹ Jahresbericht 2016 des Hofes, Kapitel 6, Empfehlung 2 Buchstabe a.

⁴⁰ Jahresbericht 2017 des Hofes, Kapitel 6, Empfehlung 1.

⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

⁴² Im Einklang mit dem "International Standard on Assurance Engagements (ISAE) 3000" der IFAC.

⁴³ Artikel 40 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, in der durch die Omnibus-Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 193 vom

eingerrichteten Programme der KMU-Initiative – d. h. die sechs derzeit bestehenden Programme – sind von diesen Änderungen ausgenommen⁴⁴. Ab dem Geschäftsjahr 2018/2019 hat die EIB-Gruppe die Verwendung des "Vermerks über eine Prüfung zur Erlangung hinreichender Sicherheit" jedoch freiwillig auf alle Programme der KMU-Initiative ausgeweitet.

70 Durch diese Maßnahmen wird das Problem angemessen angegangen. Der Hof hebt dies als Beispiel für eine effektive Verbesserung im Prozess der Erlangung von Prüfungssicherheit bezüglich der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente hervor.

Die meisten vom Hof hinsichtlich der Arbeit der Prüfbehörden festgestellten Mängel werden in den Leitlinien der Kommission für den Zeitraum 2014-2020 behandelt

71 Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 gab die Kommission Leitlinien heraus, welche die meisten vom Hof hinsichtlich der Arbeit der Prüfbehörden festgestellten Mängel behandeln⁴⁵ (siehe Ziffern 33-39). Gemäß den Leitlinien müssen die jährlichen Kontrollberichte der Prüfbehörden speziell zu Finanzierungsinstrumenten die folgenden Informationen enthalten:

- Informationen über thematische Prüfungen mit mehreren vorgeschlagenen Themenbereichen und einer Erklärung, falls die Prüfungen nicht durchgeführt wurden;
- Beschreibung der bei den Systemprüfungen ermittelten spezifischen Mängel und Follow-up der ergriffenen Abhilfemaßnahmen;
- durchgeführte Arbeiten und spezifische Beschreibung der ermittelten Unregelmäßigkeiten, einschließlich der ergriffenen Korrekturmaßnahmen;
- Angaben zur Zuverlässigkeit der von der EIB-Gruppe oder anderen internationalen Finanzinstituten durchgeführten Instrumente;

30.7.2018, S. 1) geänderten Fassung, und Durchführungsverordnung (EU) 2019/1140 der Kommission vom 3. Juli 2019 (ABl. L 180 vom 4.7.2019, S. 15).

⁴⁴ Jahresbericht 2018 des Hofes, Ziffer 6.38.

⁴⁵ Leitlinien für die Mitgliedstaaten (EGESIF 15-0002-04 vom 19.12.2018) und Leitfaden für die Mitgliedstaaten zur Prüfung der Rechnungslegung (EGESIF 15-0016-02 vom 5.2.2016).

- o Überprüfung der Einhaltung der neuen Vorschriften zu Tranchenzahlungen an Finanzierungsinstrumente;
- o Ansatz zur Schichtung von Teilgesamtheiten wie Finanzierungsinstrumenten.

72 Im Jahr 2018 berichteten die Prüfbehörden erstmals über bei den Vorhabenprüfungen für den jährlichen Kontrollbericht 2016-2017 festgestellte Unregelmäßigkeiten, wobei sie einer gemeinsamen, zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vereinbarten Typologie folgten. Die Typologie enthält 16 Untergruppen für Fehler bei Finanzierungsinstrumenten. Die Prüfbehörden sollen laut den Leitlinien im Rahmen der geprüften Stichprobe auch überprüfen, ob die von den Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden bereitgestellten Informationen die von Programmen an Finanzierungsinstrumente ausgezahlten Beträge stützen. Zudem sind sie gehalten, den Prüfpfad zu überprüfen.

73 Um die verbleibenden Mängel bei der Arbeit der Prüfbehörden anzugehen, stellte eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Kommission und der Prüfbehörden bei einer Fachsitzung im Dezember 2019 ein Reflexionspapier zur Prüfungsdokumentation vor. Das Papier enthält Leitlinien zur Prüfungsdokumentation und zum Prüfpfad, die Prüfer beim Ausfüllen von Checklisten und der Dokumentation ihrer Arbeit nutzen können, und bezieht sich dabei auf den Rechtsrahmen und internationale Prüfungsstandards. Diese Leitlinien gelten auch für die Prüfung von Finanzierungsinstrumenten.

Probleme mit der Förderfähigkeit von Instrumenten für KMU sind weniger wahrscheinlich

74 Das früher aufgetretene Problem, dass Finanzierungsinstrumente, die vor allem KMU unterstützen sollten, die meisten Mittel an große Unternehmen auszahlten, ist im Programmplanungszeitraum 2014-2020 weniger wahrscheinlich. Inzwischen wurde die KMU-Initiative ins Leben gerufen, deren Finanzierungsinstrumente ausschließlich der Finanzierung von KMU dienen. Darüber hinaus wurde der thematische Anwendungsbereich der Finanzierungsinstrumente ausgeweitet, sodass in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Energieeffizienz und anderen Sektoren nun auch andere Unternehmen als KMU unterstützt werden können.

Unsicherheiten könnten einen effektiven Abschluss von Finanzierungsinstrumenten erschweren

75 Trotz der jährlichen Annahme der Rechnungslegung können im Programmplanungszeitraum 2014-2020 Probleme mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit erst später im Zuge der jährlichen oder mehrjährigen Konformitätsprüfungen behoben werden. Der Hof hat die Mehrdeutigkeit im Hinblick auf den Auftrag der Prüfbehörden beim Abschluss des Programmplanungszeitraums 2014-2020 in seinem Jahresbericht 2018 thematisiert⁴⁶.

76 Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für den Abschluss der OP des Zeitraums 2014-2020 für jedes OP einen abschließenden Durchführungsbericht vorzulegen, für den jedoch – anders als für die jährlichen Durchführungsberichte⁴⁷ – nicht genau spezifiziert ist, welchen Inhalt er haben soll und bis wann er einzureichen ist⁴⁸. Die meisten Bestimmungen über den Abschluss der Programme des Zeitraums 2014-2020 verschieben die endgültige Bewertung der Förderfähigkeit der für einige Vorhaben geltend gemachten Kosten, darunter auch für Finanzierungsinstrumente, auf einen späteren Zeitpunkt, gewöhnlich auf den Abschluss⁴⁹. Aufgrund der rechtlichen Anforderungen für die Freigabe der zweiten und nachfolgenden Tranchenzahlungen an das Instrument, prüfen die Prüfbehörden bei Finanzierungsinstrumenten womöglich einen Teil der getätigten Ausgaben bereits vor dem Abschluss⁵⁰.

77 Anders als für die Bewertung der jährlichen Rechnungslegung wird in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen nicht genau genug vorgegeben, welche Rolle die Programmbehörden im Abschlussprozess zu spielen haben. Außerdem ist nicht festgelegt, was getan werden muss, um die Auswirkungen etwaiger nicht förderfähiger Kosten auf die Restfehlerquoten in den fraglichen Jahren neu zu bewerten und anzupassen. Derzeit gibt es keine expliziten rechtlichen Anforderungen, wonach die Mitgliedstaaten, ähnlich wie beim abschließenden Kontrollbericht im Zeitraum 2007-2013, beim Abschluss des Zeitraums eine abschließende Rechnungslegung vorlegen oder die Prüfbehörden Gewähr für die Gesamtausgaben

⁴⁶ Jahresbericht 2018 des Hofes, Ziffern 6.68-6.70.

⁴⁷ Artikel 138 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Artikel 63 Absatz 7 der Haushaltsordnung.

⁴⁸ Artikel 50 und 141 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁴⁹ Artikel 139 Absatz 5 und Artikel 145 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁵⁰ Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

bieten müssen⁵¹. Darüber hinaus geht aus der Verordnung nicht hervor, ob die abschließende Rechnungslegung in irgendeiner Form die abschließende Bewertung der Förderfähigkeit der für Finanzierungsinstrumente ausgezahlten Beträge beim Abschluss enthalten sollte. Wo die Rechtsvorschriften die Bewertung auf den Abschluss verschieben, besteht somit das Risiko, dass die endgültige Förderfähigkeit der Ausgaben nicht hinreichend oder gar nicht geprüft wird.

78 Der Hof ist der Ansicht, dass diese Rechtsunsicherheit dazu führen könnte, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Prüfungen nicht durchführen können, da die Gefahr besteht, dass die Aufbewahrungsfrist abläuft, wenn mit einigen Aufgaben bis nach Ende des letzten Geschäftsjahrs (30. Juni 2024) gewartet wird.

79 In seinem Jahresbericht 2018 empfahl der Hof der Kommission, diese Aspekte rechtzeitig (spätestens bis Dezember 2022) klarzustellen, damit die Mitgliedstaaten wissen, was die Kommission beim Abschluss der Programme für den Zeitraum 2014-2020 von ihnen erwartet⁵². Bisher ist die Kommission dieser Empfehlung teilweise nachgekommen. Im Jahr 2019 erarbeitete sie eine Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente mit Anweisungen an die Prüfbehörden für die Erlangung von Prüfungssicherheit hinsichtlich der Förderfähigkeit der Gesamtausgaben beim Abschluss. Diese Prüfungsmethodik wird derzeit aktualisiert. Die Kommission arbeitet darüber hinaus an der Fertigstellung von Leitlinien für den Abschluss, die auch für Finanzierungsinstrumente gelten. Sowohl die aktualisierte Methodik als auch die Leitlinien für den Abschluss sollen 2021 veröffentlicht werden.

An der Zuverlässigkeit der Daten wird weiterhin gearbeitet und zusätzliche Daten zur Hebelwirkung und zur Wiederverwendung von Mitteln ermöglichen eine bessere Bewertung

80 Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 flossen Verbesserungen an der Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente unmittelbar in die Rechtsvorschriften ein⁵³. Der Hof konnte die folgenden Verbesserungen feststellen:

- Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission nun im Rahmen ihrer jährlichen Durchführungsberichte über den Einsatz der Finanzierungsinstrumente berichten.

⁵¹ Artikel 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁵² Jahresbericht 2018 des Hofes, Kapitel 6, Empfehlung 6.3.

⁵³ Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Anhang I der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 821/2014 der Kommission vom 28. Juli 2014 (ABl. L 223 vom 29.7.2014, S. 7).

- Das für die Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente bereitgestellte Muster wurde mit den Verwaltungsbehörden abgesprochen und es wurden Online-Schulungen dazu angeboten, um den für die Dateneingabe ins System zuständigen Personen ein besseres Verständnis davon zu vermitteln, wie sie die Zuverlässigkeit steigern können. Im Zeitraum 2007-2013 war die mangelnde Vertrautheit der Programmbehörden mit dem Berichterstattungssystem einer der Hauptgründe für Probleme mit der Datenzuverlässigkeit.
- Das bereitgestellte Muster für die Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente enthält Felder für öffentliche und/oder private Beiträge auf allen Ebenen. So kann die erreichte Hebelwirkung angemessen bewertet werden. Der jüngste Bericht für den Zeitraum 2014-2020 enthält tatsächlich eine detaillierte Analyse der Hebelwirkung.
- Der Bericht enthält detaillierte Informationen zu den aus Investitionen zurückgeflossenen Mitteln und ihrer Wiederverwendung (revolvierender Effekt im selben Zeitraum).

81 Die Kommission merkt jedoch in ihrem Bericht "Summary of data" mit Stand vom 31. Dezember 2018 an, dass es in den Daten nach wie vor einige Lücken und Unstimmigkeiten gibt und die Datenqualität noch weiter verbessert werden könnte. Dies liegt teilweise daran, dass sich der Bericht weiterentwickelt hat und die Programmbehörden mehr Informationen vorlegen müssen. Der Hof stellt fest, dass es sich dabei um relativ geringfügige Probleme handelt, an denen bereits gearbeitet wird.

82 Ein Aspekt des Berichts "Summary of data", der nicht verbessert werden kann, ist die Tatsache, dass die förderfähigen Ausgabenbeträge nicht bestätigt werden. Da der Bericht innerhalb eines Jahres nach Ende des betreffenden Zeitraums veröffentlicht wird, bleibt den Prüfbehörden nicht genügend Zeit, um eine Prüfung der Daten vorzunehmen oder gar Anpassungen und Korrekturen aus dem Abschlussverfahren für den Zeitraum aufzunehmen. Der Bericht ist und bleibt deshalb bewusst vorläufig.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

83 Insgesamt lautet die Schlussfolgerung des Hofes, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission im Großen und Ganzen die notwendigen Maßnahmen ergriffen hatten, um die Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung beim Abschluss zu überprüfen. Die Kommission und die nationalen Prüfbehörden führten Prüfungen durch und erzielten damit Ergebnisse. Einige Fehler wurden jedoch nicht aufgedeckt und die Kommission hat den schwerwiegendsten Fehler, der wesentliche Auswirkungen auf den Abschluss des betroffenen OP hatte, nicht behoben.

Die Leitlinien der Kommission für 2007-2013 waren im Wesentlichen angemessen; die Vorschriften für den Abschluss im Rechtsrahmen für 2014-2020 sollten klargestellt werden

84 Ein wesentlicher Faktor eines erfolgreichen Abschlussverfahrens ist die Stärke der Rechtsvorschriften und der verfügbaren Leitlinien. Da die Rechtsvorschriften für die Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung des Zeitraums 2007-2013 nur sehr wenige Bestimmungen enthielten, war die Qualität der Leitlinien umso wichtiger (Ziffer [15](#)).

85 Der Hof ist der Ansicht, dass die Kommission die erforderlichen Leitlinien für den Abschluss von Finanzierungsinstrumenten unter geteilter Mittelverwaltung rechtzeitig und hinreichend detailliert bereitgestellt hat. Die Qualität der Leitlinien war für die Arbeit der Programmbehörden von entscheidender Bedeutung. Sie behandelten die meisten Bereiche, in denen der Hof während der Durchführungsphase Mängel festgestellt hatte (Ziffern [16-20](#)). Nicht berücksichtigt wurde jedoch die Bewertung des Status der Endbegünstigten als KMU als besonderes Risiko, obwohl dies bei den meisten Instrumenten ein Förderfähigkeitskriterium war. Der Hof stellte im Zuge seiner Prüfungen bei diesem Punkt Fehler fest (Ziffer [21](#)).

86 Für den Zeitraum 2014-2020 waren die meisten Leitlinien für Finanzierungsinstrumente in die Rechtsvorschriften aufgenommen und weitere Unterstützung bestand in Form einer großen Anzahl an nach Themen geordneter Leitlinien. Einige Punkte sind jedoch weiterhin problematisch, wie die Vorgehensweise einiger Prüfbehörden, die darin bestand, Vorauszahlungen an Finanzierungsinstrumente anstelle der tatsächlichen Ausgaben zu prüfen (Ziffern [65-67](#)).

87 Zwar wurden die allgemeinen Leitlinien für Finanzierungsinstrumente verbessert, doch sind die Rechtsvorschriften für den Abschluss des Zeitraums 2014-2020 nach Ansicht des Hofes in einem Punkt schwächer als die für den Zeitraum 2007-2013. In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen wird nicht genau genug vorgegeben, welche Rolle die Programmbehörden im Abschlussprozess zu spielen haben. Außerdem ist nicht festgelegt, was getan werden muss, um die Auswirkungen etwaiger nicht förderfähiger Kosten auf die Restfehlerquoten in den fraglichen Jahren neu zu bewerten und ggf. anzupassen. Anders als im Zeitraum 2007-2013 ist nicht ausdrücklich vorgeschrieben, dass die Prüfbehörden Gewähr für die Gesamtausgaben des Zeitraums bieten müssen. Dies ist insbesondere bei Finanzierungsinstrumenten von Belang, wo die Förderfähigkeit eines wesentlichen Teils der Ausgaben womöglich erst beim Abschluss beurteilt wird (Ziffern **75-78**).

88 Der Hof empfahl in seinem Jahresbericht 2018, dieses Problem zu beheben, und die Kommission hat in dieser Hinsicht Fortschritte gemacht. Im Jahr 2019 gab sie den Prüfbehörden Anweisungen zur Erlangung von Prüfungssicherheit hinsichtlich der Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss. Die Kommission ist derzeit dabei, diese Anweisungen zu aktualisieren, und arbeitet außerdem an der Fertigstellung von Leitlinien, die klarstellen, was von den Mitgliedstaaten beim Abschluss erwartet wird (Ziffer **79**).

Empfehlung 1 – Bereitstellung von Leitlinien, die gezielt auf die Risikobereiche eingehen, die Kommission und Hof bei ihren Prüfungen ermittelt haben

Um optimal auf den anstehenden Abschluss des Zeitraums 2014-2020 vorbereitet zu sein, sollte die Kommission die aktuellen Leitlinien für Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung um spezifische Ratschläge an die Mitgliedstaaten ergänzen, die auf den bei den Prüfungen der Kommission und des Hofes aufgedeckten häufigsten Fehlern basieren.

Zeitraumen: bis Ende 2021.

Empfehlung 2 – Fertigstellung der notwendigen Leitlinien zur Rolle und zu den Zuständigkeiten der Prüfbehörden bei der Bewertung der Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss

Die Kommission sollte den Prüfbehörden in ihrer aktualisierten Prüfungsmethodik und den demnächst veröffentlichten Leitlinien für den Abschluss die notwendigen Anweisungen geben, damit sie Gewähr für die Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss bieten können. Die Kommission sollte die Prüfbehörden außerdem mit dem Ziel eines strikteren Abschlusses aktiv dazu ermutigen, diese Vorgaben ergänzend zu den Rechtsvorschriften einzuhalten.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

Die Prüfbehörden führten die meisten notwendigen Überprüfungen durch, einige Fehler wurden jedoch nicht aufgedeckt, sodass gelegentlich nicht förderfähige Ausgaben aufgenommen wurden

89 Durch die Verlängerung des Förderzeitraums für Auszahlungen um 15 Monate konnten schätzungsweise weitere 2,6 Milliarden Euro an Endbegünstigte ausgezahlt werden; dies stellt eine Steigerung der Auszahlungsquote im Programmplanungszeitraum 2007-2013 von 75 % auf 93 % dar (Ziffern [26-27](#)). Allerdings ergaben sich für die Prüfbehörden daraus auch Probleme, da sie bei ihren Prüfungen vor dem Abschluss häufig nicht alle Ausgaben für Finanzierungsinstrumente erfassen konnten. Dies führte zu einer Beschränkung des Prüfungsumfangs und einem zusätzlichen Arbeitsaufwand nach dem 31. März 2017, um die verbleibenden Überprüfungen durchzuführen (Ziffern [28-31](#)).

90 Darüber hinaus litt die Arbeit der Prüfbehörden unter der Einschränkung ihres Auftrags hinsichtlich der Prüfung von Holding-Fonds bei von der EIB-Gruppe verwalteten Instrumenten. In diesen Fällen führten die meisten Prüfbehörden auf keiner Ebene eigene Prüfungsarbeiten durch und stützten sich ausschließlich auf die Arbeit der externen unabhängigen Prüfer der EIB-Gruppe, die vom Umfang her beschränkt war und keine Gewähr für die Förderfähigkeit der von den Finanzierungsinstrumenten ausgezahlten Beträge bieten konnte (Ziffern [22-25](#)).

91 Zu Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 bestand die gleiche Einschränkung. Infolge der bei den Prüfungen des Hofes festgestellten Fehler und der sich daraus ergebenden Empfehlungen wurden die Rechtsvorschriften geändert und dieses Problem im Wesentlichen behoben. Der Umfang der Aufgaben der externen

Prüfer wurde ausgeweitet, um für Prüfungssicherheit zu sorgen, und die EIB-Gruppe hat sich freiwillig verpflichtet, die neuen Vorschriften in den Fällen anzuwenden, die von den Rechtsvorschriften nicht abgedeckt werden (Ziffern [68-70](#)).

92 Im Allgemeinen führten die Prüfbehörden die notwendigen Prüfungstätigkeiten durch, um die Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss zu überprüfen. Dabei deckten sie die ganze Grundgesamtheit ab und gingen die relevanten Probleme an. Der Hof stellte vor allem die folgenden Mängel fest (Ziffern [32-40](#)):

- unzureichende Dokumentation der Prüfungsarbeiten;
- Umfang bestimmter Überprüfungen der Förderfähigkeit in Bereichen mit hohem Risiko, wie dem KMU-Status und der Vergabe öffentlicher Aufträge;
- uneinheitliche Bereitstellung von Details zu den durchgeführten Arbeiten, sodass die Kommission umfassend nachfragen musste;
- thematische Prüfungen wurden nicht systematisch oder nicht kurz vor oder beim Abschluss durchgeführt;
- einige Fehler blieben unentdeckt, wie die von der Kommission und vom Hof festgestellten Fehler zeigen.

93 Für einige dieser Mängel wurde im Zeitraum 2014-2020 durch umfangreiche Bestimmungen in den Rechtsvorschriften und die Leitlinien der Kommission Abhilfe geschaffen. Um auch die verbleibenden Mängel zu beheben, haben Vertreter der Kommission und der Prüfbehörden Ende 2019 ein Dokument mit Leitlinien zu Fragen im Zusammenhang mit der Prüfungsdokumentation und dem Prüfpfad vorgelegt, die auch für Prüfungen von Finanzierungsinstrumenten gelten (Ziffern [71-73](#)).

Die Kommission ging relevante Probleme an und nahm angemessene Korrekturen vor – außer beim größten Fehler

94 Die Kommission hat alle Abschlusspakete im Detail überprüft und systematisch weitere Prüfungen vorgenommen, um die Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung zu verifizieren (Ziffern [41-44](#)). Im Anschluss übermittelte sie den Programmbehörden förmliche Bemerkungen, in denen sie diese aufforderte, Zuverlässigkeitsgewähr zu geben, Unklarheiten auszuräumen oder weitere Maßnahmen zu ergreifen. Bereiche mit hohem Risiko, wie die Anwendung des korrekten Multiplikators auf die Ausgaben für Garantiefonds,

wurden genau überwacht und angemessene Korrekturen vorgenommen (Ziffern 45-50).

95 Im Allgemeinen ermittelte die Kommission bei ihren Abschlussarbeiten nicht förderfähige Ausgaben und ging auf Prüfungsfeststellungen ein. Allerdings wies sie die schwerwiegendste Feststellung aus einer der Prüfungen des Hofes zurück. Die Kommission erkannte ein Finanzierungsinstrument als förderfähig an, bei dem fast 80 % des Gesamtwerts der bewilligten Darlehen zugunsten von Unternehmen investiert wurden, die keine KMU waren, und dies obwohl in den Rechtsvorschriften ausdrücklich festgelegt war, dass das Finanzierungsinstrument, um förderfähig zu sein, vor allem KMU finanzieren sollte (Ziffer 51). Eine solche Situation ist im Zeitraum 2014-2020 weniger wahrscheinlich, da Rechtsvorschriften für Finanzierungsinstrumente, die ausschließlich der Finanzierung von KMU vorbehalten sind, erlassen wurden. Auch der thematische Anwendungsbereich der Finanzierungsinstrumente wurde ausgeweitet, sodass nun auch Unternehmen unterstützt werden können, die keine KMU sind (Ziffer 74).

Die Berichterstattung ist zwar im Laufe der Jahre zuverlässiger geworden, doch bei den Daten im abschließenden Durchführungsbericht handelte es sich nicht um endgültige Daten und wegen fehlender Informationen zu zwei wichtigen Indikatoren war die Bewertung unvollständig

96 Der abschließende Bericht der Kommission für den Zeitraum 2007-2013 enthält die Daten, welche die Verwaltungsbehörden, wie in den Rechtsvorschriften vorgeschrieben, bis 31. März 2017 in die Berichterstattungssysteme eingegeben hatten. Dabei handelte es sich um vorläufige Daten ohne die Anpassungen und Korrekturen aus den späteren Abschlussarbeiten, die zu einer Verringerung der förderfähigen Ausgaben für Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung um 730 Millionen Euro (5 %) führten. Dieser Ansatz mag zwar vernünftig wirken, da der Bericht den verschiedenen Interessengruppen, die den Erfolg der Finanzierungsinstrumente beurteilen wollen, zügig zur Verfügung stehen soll. Angesichts fehlender rechtlicher Anforderungen wurde der Bericht jedoch von der Kommission nicht aktualisiert, um endgültige Daten bereitzustellen (Ziffern 52-56).

97 Die Zuverlässigkeit der Daten hat sich beim abschließenden Bericht im Vergleich zu früheren Versionen verbessert. Dies ist auf die Berichterstattungsleitlinien der Kommission sowie ihre eigenen Bemühungen um Verbesserung der Datenqualität zurückzuführen (Ziffern 57-58). Dennoch gab es weiterhin einige Probleme mit der Zuverlässigkeit, wie auch die Kommission in ihrem Bericht anerkennt (Ziffern 59-60).

98 Die Kommission bewertete den Einsatz der Finanzierungsinstrumente unter geteilter Mittelverwaltung positiv und verwies dabei auf mehrere Faktoren, wie die abschließende Auszahlungsquote von 93 %, die unter der vorgeschriebenen Obergrenze liegenden durchschnittlichen Verwaltungskosten und die verbleibenden Mittel in Höhe von 8,5 Milliarden Euro (Ziffern [61-62](#)). Da nur begrenzte und nicht repräsentative Informationen darüber vorliegen, ob mit Finanzierungsinstrumenten zusätzliche Investitionen mobilisiert werden konnten und inwieweit Mittel im selben Zeitraum wiederverwendet wurden, besteht nach Ansicht des Hofes eine Lücke in der Bewertung, handelt es sich doch um zwei der wichtigsten Vorteile von Finanzierungsinstrumenten im Vergleich zu Zuschüssen. Für die Schlussfolgerung der Kommission, wonach die eingegangenen Ergebnisse nahelegen, dass die von den Finanzierungsinstrumenten mobilisierten Mittel mindestens doppelt so hoch sind wie die über die Programme zur Verfügung stehenden Mittel aus den Strukturfonds, gibt es daher keine ausreichenden Nachweise (Ziffern [63-64](#)).

99 Das Berichterstattungskonzept wurde im Zeitraum 2014-2020 deutlich verbessert. Unter anderem wurde die Berichterstattung zu den Verwaltungskosten und -gebühren ausgeweitet und die Analyse der Hebelwirkung und der Wiederverwendung von Mitteln im selben Zeitraum miteinbezogen. Die verbleibenden Probleme hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten sind relativ geringfügig und werden bereits angegangen. Da der Bericht jedoch innerhalb eines Jahres nach Ende des betreffenden Zeitraums veröffentlicht wird, ist und bleibt er bewusst vorläufig (Ziffern [80-82](#)).

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, am 17. März 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Berichte des Hofes, in denen die Bedeutung der Überprüfungen von Finanzierungsinstrumenten beim Abschluss betont wurde

- A. **Jahresbericht 2015** – Der Hof empfahl der Kommission in Kapitel 6, Empfehlung 5, sicherzustellen, dass alle Ausgaben im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten des Zeitraums 2007-2013 früh genug in die Abschlusserklärungen aufgenommen werden, um den Prüfbehörden die Durchführung ihrer Kontrollen zu ermöglichen.
- B. **Jahresbericht 2016** – Der Hof stellte fest, dass die im Durchführungsbericht der Kommission ermittelten Fehler zu einer Überbewertung der Leistung führten und, falls sie nicht korrigiert würden, den beim Abschluss geltend gemachten Betrag der förderfähigen Ausgaben künstlich erhöhen könnten, insbesondere im Fall von Garantiefonds. Er empfahl der Kommission deshalb, darauf beim Abschluss besonders zu achten (Ziffer 6.25 und Ziffer 6.41 – Empfehlung 1 Buchstabe a).
- C. **Jahresbericht 2017** – Der Hof merkte an, dass die Kommission den Prüfbehörden empfohlen hatte, "thematische" Prüfungen für Finanzierungsinstrumente durchzuführen, um beim Abschluss Gewähr dafür geben zu können, dass die an Endbegünstigte ausgezahlten Beträge für den vorgesehenen Zweck verwendet wurden. Der Hof stellte fest, dass nicht alle Prüfbehörden diese Prüfungen systematisch durchführten und wenn doch, die Arbeit nicht immer ausreichte, um wesentliche Unregelmäßigkeiten aufzudecken (Ziffern 6.34-6.35).
- D. **Jahresbericht 2018** – Der Hof führte aus, dass er trotz der erheblichen Anstrengungen, die die Kommission in den letzten Jahren zur Verbesserung der Datenqualität beim Abschluss unternommen hatte, immer noch Ungenauigkeiten in den Durchführungsberichten feststellte (Ziffer 6.35).
- E. **Sonderbericht Nr. 2/2012⁵⁴** – In diesem Sonderbericht merkte der Hof an, dass die Kommission die übermäßig hohe Mittelausstattung von Fonds erst beim Abschluss würde bereinigen können (Ziffer 56).

⁵⁴ Sonderbericht Nr. 2/2012: "Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung".

- F. **Sonderbericht Nr. 19/2016⁵⁵** – In diesem Sonderbericht betonte der Hof erneut, dass die Kommission den Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben erst beim Abschluss ermitteln kann (Kasten 1, S. 30).
- G. **Sonderbericht Nr. 36/2016⁵⁶** – In diesem Sonderbericht stellte der Hof fest, dass insbesondere bei Finanzierungsinstrumenten das Risiko bestand, dass beim Abschluss nicht förderfähige Ausgaben gemeldet wurden, und merkte an, dass auch die Kommission dies als Risiko erkannt und den Prüfbehörden Leitlinien zur Verfügung gestellt hatte (Ziffern 107, 113 und 141). Der Hof empfahl der Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten spezielle Verfahren umsetzten, um die Förderfähigkeit von Ausgaben im Zusammenhang mit Finanzierungsinstrumenten zu überprüfen (Empfehlung 7).
- H. **Sonderbericht Nr. 17/2018⁵⁷** – In diesem Sonderbericht verwies der Hof auf eine Reihe uneinheitlicher und falscher Zahlen im abschließenden Durchführungsbericht für die Finanzierungsinstrumente des Zeitraums 2007-2013. Er merkte an, dass die Kommission, da der Abschlussprozess noch andauerte, in der Lage war, die Zuverlässigkeit der für den Abschluss der OP verwendeten Zahlen zu überprüfen (Ziffer 72).

⁵⁵ Sonderbericht Nr. 19/2016: "Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren".

⁵⁶ Sonderbericht Nr. 36/2016: "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013".

⁵⁷ Sonderbericht Nr. 17/2018: "Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert".

Abkürzungen und Akronyme

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

ESF: Europäischer Sozialfonds

GD REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

GD EMPL: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

KMU: Kleine und mittlere Unternehmen

OP: Operationelles Programm

Glossar

Abschließender Durchführungsbericht: Teil des Abschlusspakets, das die Verwaltungsbehörden beim Abschluss vorlegen.

Abschließender Kontrollbericht: Teil des Abschlusspakets, das die Prüfbehörden beim Abschluss vorlegen.

Abschluss: Abrechnung eines EU-Programms oder Fonds durch Zahlung des fälligen Restbetrags an einen Mitgliedstaat oder ein anderes begünstigtes Land oder Wiedereinzahlung von Mitteln bei diesen.

Allgemeine Verordnung: Verordnung mit den Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Sie wurde für den nächsten Zeitraum durch die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ersetzt.

Bescheinigungsbehörde: von einem Mitgliedstaat benannte Stelle, die die Genauigkeit der Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge sowie deren Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften bescheinigt.

EIB-Gruppe: Europäische Investitionsbank und Europäischer Investitionsfonds.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: EU-Fonds, der der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU dient, indem Investitionen zur Verringerung der Ungleichgewichte zwischen den Regionen finanziert werden.

Europäischer Sozialfonds: EU-Fonds zur Schaffung von Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und zur Verbesserung der Situation armutsgefährdeter Menschen.

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

Geteilte Mittelverwaltung: Methode zur Ausführung des Haushaltsplans der EU, bei der die Kommission – im Gegensatz zur direkten Mittelverwaltung – dem Mitgliedstaat Haushaltsvollzugsaufgaben überträgt, jedoch weiterhin die oberste Verantwortung trägt.

Kohäsionspolitik: Politikbereich der EU, dessen Ziel es ist, wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten abzubauen. Hierzu werden die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, das

Wirtschaftswachstum, eine nachhaltige Entwicklung und die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit gefördert.

Prüfbehörde: unabhängige Stelle, die in einem Mitgliedstaat für die Prüfung der Systeme und Vorhaben eines EU-Ausgabenprogramms zuständig ist.

Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen: Verordnung mit Vorschriften, die für alle fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds gelten.

Verwaltungsbehörde: von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale (öffentliche oder private) Stelle, die ein mit EU-Mitteln finanziertes Programm verwaltet.

Zuverlässigkeitserklärung: im Jahresbericht des Hofes veröffentlichte Erklärung, die sein Prüfungsurteil in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Jahresrechnung der EU sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge enthält.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN
SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES „DIE
FINANZIERUNGSTRUMENTE DER KOHÄSIONSPOLITIK BEIM
ABSCHLUSS DES ZEITRAUMS 2007–2013: TROTZ INSGESAM GUTER
ERGEBNISSE DER ÜBERPRÜFUNGEN GIBT ES NACH WIE VOR EINIGE
FEHLER“**

ZUSAMMENFASSUNG

I. Finanzierungsinstrumente tragen wesentlich zur Verwirklichung der Ziele der Kohäsionspolitik bei. Im Zeitraum 2007–2013 wurden diese Instrumente in fast allen Mitgliedsstaaten eingesetzt. Während der Durchführung und des Abschlusses der Programme mit Finanzierungsinstrumenten wurden viele wichtige Lehren gezogen. Um eine stärkere Verbreitung von Finanzierungsinstrumenten zu erleichtern, wurde der Rechtsrahmen für den Zeitraum 2014–2020 durch klare Bestimmungen und eine größere Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten deutlich verbessert. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Ausgaben während der gesamten Programmdurchführung und beim Abschluss überprüft werden sowie rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Bezüglich der Berichterstattungspflichten gab es ebenfalls Verbesserungen: Ein größerer Umfang an Daten wurde abgedeckt und Maßnahmen wurden ergriffen, die den Mitgliedstaaten helfen, genauere und zuverlässigere Daten zu übermitteln. Die Kommission arbeitet weiter an der Prüfungsmethodik und berücksichtigt dabei die Erkenntnisse aus den Prüfungen, die in Bezug auf die Finanzinstrumente in den Programmen des Zeitraums 2014–2020 durchgeführt wurden. Die Bedeutung der Überprüfung durch die Prüfbehörden beim Abschluss wird auch in den demnächst herausgegebenen Leitlinien für den Abschluss hervorgehoben. Daher geht die Kommission davon aus, dass der Rechtsrahmen sowie die Prüfungsmethodik und die Leitlinien für den Abschluss eine angemessene Grundlage bilden, um die notwendige Sicherheit für den Abschluss der Programme 2014–2020 zu gewährleisten.

V. Die Unterstützung von KMU ist zwar wichtig, jedoch steht Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 der Vergabe von Darlehen an große Unternehmen nicht entgegen, sofern alle sonstigen Bedingungen erfüllt sind, wie in der Antwort der Kommission auf Kapitel 6 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017 ausgeführt. Da in dieser Bestimmung keine Mindestfinanzierungsschwelle für KMU genannt wird, könnte der Begriff „vor allem“ auch so ausgelegt werden, dass die Zahl der einzelnen Darlehen gemeint ist (und nicht notwendigerweise die Beträge).

IX. Auch wenn nicht für alle Finanzierungsinstrumente Daten zur Hebelwirkung und zur Wiederverwendung von Mitteln im selben Zeitraum (revolvierender Effekt) gemeldet wurden, hat die Kommission den Abschlussbericht im Einklang mit der zugrunde liegenden Rechtsgrundlage erstellt, und die Erfassung solcher Informationen in der neuen Generation von Finanzierungsinstrumenten wird in Zukunft eine Erweiterung des Berichtsumfangs ermöglichen.

X.

Erster Spiegelstrich: Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission wird die Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente aktualisieren, die sowohl den Prüf- als auch den Verwaltungsbehörden mitgeteilt wird.

Zweiter Spiegelstrich: Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission wird die Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente aktualisieren und dabei die Aspekte des Abschlusses

stärker berücksichtigen, und diese sowohl den Prüf- als auch den Verwaltungsbehörden mitteilen. Darüber hinaus werden spezifische Prüfungsaspekte in Bezug auf den Abschluss von Finanzierungsinstrumenten im Entwurf der Leitlinien für den Abschluss behandelt.

BEMERKUNGEN

08. Die Prüfdienste der Kommission haben eine Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente entwickelt und Prüfungen sowohl in Bezug auf die Einrichtung als auch den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten durchgeführt. Darüber hinaus haben die Prüfbehörden sowohl System- als auch Vorhabenprüfungen bei Finanzierungsinstrumenten durchgeführt, insbesondere beim Abschluss.

21. Zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung sollten die Stellen, die die Finanzierungsinstrumente durchführen, die Förderfähigkeit der Endbegünstigten gemäß den unterzeichneten Finanzierungsvereinbarungen überprüfen.

Auf der Grundlage der eigenen Prüfungsergebnisse, der Erkenntnisse des Hofes und der Erfahrungen aus nationalen Prüfungen hat die Kommission das Thema, wie und wann der Status eines Begünstigten oder Endbegünstigten als KMU zu bewerten ist, bei einer Fachsitzung im Jahr 2019 (6. Dezember 2019) mit den Prüfbehörden diskutiert. Die Kommission stellte den Prüfbehörden Informationen zur Bewertung des Status als KMU zur Verfügung, einschließlich eines Selbstbewertungsinstruments. Das Selbstbewertungsinstrument konnte von den Endbegünstigten verwendet werden, wenn sie bei der Beantragung des Darlehens oder der Beteiligungsinvestitionen ihren Status angaben.

24. Die Einschränkungen für die Prüfbehörden beim Zugang zu den Informationen der EIB-Gruppe hinderten sie nicht daran, ihre eigenen Prüfungstätigkeiten durchzuführen oder die Förderfähigkeit der von den Finanzierungsinstrumenten ausgezahlten Ausgaben zu überprüfen. Die Kommission stellt fest, dass solche Prüfungen in Bulgarien und Litauen durchgeführt worden sind.

26. Die Kommission hat im Einklang mit den Empfehlungen des Europäischen Rates vom Dezember 2014 und innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens in Bezug auf den Förderzeitraum gehandelt.

28. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 28 bis 31:

Die Prüfbehörden führten nach dem 31. März 2017 zusätzliche Prüfungshandlungen durch, um die erforderliche Prüfungssicherheit für den Abschluss der Programme zu erlangen.

37. In Bezug auf die Stellungnahme des Hofes zur Arbeit einzelner Behörden, die als unzureichend angesehen wird, siehe die Antwort der Kommission zu Kasten 3.

50. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts arbeitet die Kommission noch am Abschluss der verbleibenden Programme mit Finanzierungsinstrumenten. Die Höhe der vom Hof angegebenen Korrekturen kann auf der Grundlage zusätzlicher, von den Mitgliedstaaten erhaltener Informationen noch geändert werden.

Kasten 3 – Wie in der Antwort der Kommission auf Kapitel 6 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017 ausgeführt, steht Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 der Vergabe von Darlehen an große Unternehmen nicht entgegen, sofern alle sonstigen Bedingungen erfüllt sind. Da in dieser Bestimmung keine Mindestfinanzierungsschwelle für KMU genannt wird, könnte der Begriff „vor allem“ auch so ausgelegt werden, dass die Zahl der einzelnen Darlehen gemeint ist (und nicht notwendigerweise die Beträge).

63. Erster Spiegelstrich: Als Informationsquelle wurden die Daten der Instrumente herangezogen, für die die Informationen gemeldet wurden und bei denen die Kommission die Berechnung durchführen

und Schlussfolgerungen ziehen konnte. Daher hat die Kommission geschrieben, dass die Ergebnisse zwar „nahelegen“, aber nicht repräsentativ sind, weil es nur wenige Finanzinstrumente gab, für die solche verwertbaren Informationen gemeldet wurden, denn dies war gemäß dem für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 anwendbaren Rechtsrahmen nicht erforderlich.

64. In der „Summary of data“ wurden die Informationen auf der Grundlage des anwendbaren Rechtsrahmens für den Zeitraum 2007–2013 bereitgestellt. Auf der Grundlage der Hinweise, die der Hof im Laufe der Jahre in seinen Berichten gegeben hat, wurden die rechtlichen Anforderungen für die Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 erheblich verbessert.

66. Die Kommission wird die Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente aktualisieren, die sowohl den Prüfbehörden (im Rahmen von Fachsitzungen) als auch den Verwaltungsbehörden (über EGESIF) mitgeteilt wird.

67. Nach Artikel 137 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 liegen der Rechnungslegung für die Programme die bei der Kommission geltend gemachten Beträge zugrunde, einschließlich von Vorauszahlungen, die an Finanzierungsinstrumente geleistet wurden. Die Prüfbehörden geben Restfehlerquoten auf der Grundlage der in der Rechnungslegung berücksichtigten Ausgaben an. Als konstruktive Folgemaßnahme zur Empfehlung des Hofes von 2016 kamen die Prüfbehörden überein, der Kommission zusätzliche detaillierte Informationen bereitzustellen, sodass sie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten die Restfehlerquote ohne die Auswirkungen der in die Finanzierungsinstrumente geflossenen Vorauszahlungen berechnen kann, wie auch im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2019 anerkannt wird.

Die den Prüfbehörden bereits zur Verfügung gestellten Leitlinien zum Umgang mit Vorauszahlungen mit der Prüfungsmethodik von 2019 wird weiter aktualisiert und 2021 bereitgestellt.

76. Der Ansatz für die jährliche Annahme der Rechnungslegung soll die Überprüfung der Förderfähigkeit der Ausgaben (ungeachtet der Vorauszahlungen) vorwegnehmen, die in die während des gesamten Durchführungszeitraums vorgelegten jährlichen Rechnungslegung aufgenommen werden, während ein Teil der letzten Vorauszahlung für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss in Bezug auf die Durchführung geprüft werden muss.

Die Kommission geht davon aus, dass der Endtermin für die Einreichung der Abschlussunterlagen in Artikel 138 der Dachverordnung geregelt ist, d. h. der 15. Februar 2025 (auf Antrag eines Mitgliedstaats bis zum 1. März 2025), was dem letzten Geschäftsjahr des Programmplanungszeitraums (2023–2024) entspricht. Der Inhalt der in der Verordnung geforderten Abschlussunterlagen sowie des abschließenden Durchführungsberichts ist derselbe wie für jedes Geschäftsjahr. Einige Besonderheiten des letzten Geschäftsjahres werden in den Leitlinien für den Abschluss präzisiert, die 2021 veröffentlicht werden sollen. Dazu gehören Bestimmungen über die Gewähr für die Zuverlässigkeit der endgültigen Beträge förderfähiger Ausgaben, die beim Abschluss für Finanzierungsinstrumente gemeldet werden, und eine Aufforderung zur zusätzlichen Berichterstattung durch die Prüfbehörden.

77. Im Abschnitt „Prüfungsurteil und Kontrollbericht“ des Entwurfs der Leitlinien für den Abschluss im Zeitraum 2014–2020 sind Bestimmungen über die Gewähr für die Zuverlässigkeit der endgültigen Ausgaben enthalten, die beim Abschluss für Finanzierungsinstrumente als förderfähige Ausgaben gemeldet werden, einschließlich einer Aufforderung zur zusätzlichen Berichterstattung durch die Prüfstellen. Der Entwurf der Leitlinien wurde den Mitgliedstaaten am 20. Oktober 2020 vorgelegt und soll 2021 in Form eines Beschlusses der Kommission angenommen werden.

Darüber hinaus wird derzeit die Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente aktualisiert, um zusätzliche Klarstellungen bezüglich der Gewähr für die Zuverlässigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss bereitzustellen.

78. Die Erwartungen an die Prüfungen und Kontrollen für Finanzierungsinstrumente, einschließlich beim Abschluss, werden in der Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente und in den Leitlinien für den Abschluss beschrieben, die 2021 in Form eines Beschlusses der Kommission angenommen werden sollen.

82. Der Zweck des Berichts „Summary of data“ ist nicht die Bestätigung der Förderfähigkeit von Ausgaben, da dies ein separater Prozess bleiben sollte.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

83. Was den letzten Satz der Bemerkung betrifft, so steht Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 der Vergabe von Darlehen an große Unternehmen nicht entgegen, sofern alle sonstigen Bedingungen erfüllt sind, wie in der Antwort der Kommission auf Kapitel 6 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017 ausgeführt. Da in dieser Bestimmung keine Mindestfinanzierungsschwelle für KMU genannt wird, könnte der Begriff „vor allem“ auch so ausgelegt werden, dass die Zahl der einzelnen Darlehen gemeint ist (und nicht notwendigerweise die Beträge).

85. Zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung sollten die Stellen, die die Finanzierungsinstrumente durchführen, die Förderfähigkeit der Endbegünstigten gemäß den unterzeichneten Finanzierungsvereinbarungen überprüfen.

Auf der Grundlage der eigenen Prüfungsergebnisse, der Erkenntnisse des Hofes und der Erfahrungen aus nationalen Prüfungen hat die Kommission das Thema, wie und wann der Status eines Begünstigten oder Endbegünstigten als KMU zu bewerten ist, bei einer Fachsitzung im Jahr 2019 (6. Dezember 2019) mit den Prüfbehörden diskutiert. Die Kommission stellte den Prüfbehörden Informationen zur Bewertung des Status als KMU zur Verfügung, einschließlich eines Selbstbewertungsinstruments. Das Selbstbewertungsinstrument konnte von den Endbegünstigten verwendet werden, wenn sie bei der Beantragung des Darlehens oder der Beteiligungsinvestitionen ihren Status angaben.

86. Nach Artikel 137 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 liegen der Rechnungslegung für die Programme die bei der Kommission geltend gemachten Beträge zugrunde, einschließlich von Vorauszahlungen, die an Finanzierungsinstrumente geleistet wurden. Die Prüfbehörden geben Restfehlerquoten auf der Grundlage der in der Rechnungslegung berücksichtigten Ausgaben an. Als konstruktive Folgemaßnahme zur Empfehlung des Hofes von 2016 kamen die Prüfbehörden überein, der Kommission zusätzliche detaillierte Informationen bereitzustellen, sodass sie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten die Restfehlerquote ohne die Auswirkungen der in die Finanzierungsinstrumente geflossenen Vorauszahlungen berechnen kann, wie auch im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2019 anerkannt wird.

Die den Prüfbehörden bereits zur Verfügung gestellten Leitlinien zum Umgang mit Vorauszahlungen mit der Prüfungsmethodik von 2019 wird weiter aktualisiert und 2021 bereitgestellt.

87. Die Dachverordnung bietet eine ausreichende Grundlage für die Rolle der einzelnen Akteure in den Mitgliedstaaten und der Kommission im Abschlussverfahren. Die Kommission geht davon aus, dass der Endtermin für die Einreichung der Abschlussunterlagen in Artikel 138 der Dachverordnung geregelt ist, d. h. der 15. Februar 2025 (auf Antrag eines Mitgliedstaats bis zum 1. März 2025), was dem letzten Geschäftsjahr des Programmplanungszeitraums (2023–2024) entspricht. Der Inhalt der in der Verordnung geforderten Abschlussunterlagen sowie des abschließenden Durchführungsberichts

ist derselbe wie für jedes Geschäftsjahr. Einige Besonderheiten des letzten Geschäftsjahres werden in den Leitlinien für den Abschluss präzisiert, die 2021 veröffentlicht werden sollen. Dazu gehören Bestimmungen über die Gewähr für die Zuverlässigkeit der endgültigen Beträge förderfähiger Ausgaben, die beim Abschluss für Finanzierungsinstrumente gemeldet werden, und eine Aufforderung zur zusätzlichen Berichterstattung durch die Prüfbehörden.

Empfehlung 1 – Bereitstellung von Leitlinien, die gezielt die bei den Prüfungen der Kommission und des Hofes ermittelten Risikobereiche behandeln

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommission wird die Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente aktualisieren, die sowohl den Prüf- als auch den Verwaltungsbehörden mitgeteilt wird.

Empfehlung 2 – Fertigstellung der notwendigen Leitlinien zur Rolle und zu den Zuständigkeiten der Prüfbehörden bei der Bewertung der Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommission wird die Prüfungsmethodik für Finanzierungsinstrumente, die sowohl den Prüf- als auch den Verwaltungsbehörden mitgeteilt wird, aktualisieren und dabei die Aspekte des Abschlusses stärker berücksichtigen. Darüber hinaus werden spezifische Prüfungsaspekte zum Abschluss von Finanzierungsinstrumenten im Entwurf der Leitlinien für den Abschluss behandelt, der 2021 veröffentlicht werden soll.

95. Wie in der Antwort der Kommission auf Kapitel 6 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2017 ausgeführt, steht Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 der Vergabe von Darlehen an große Unternehmen nicht entgegen, sofern alle sonstigen Bedingungen erfüllt sind. Da in dieser Bestimmung keine Mindestfinanzierungsschwelle für KMU genannt wird, könnte der Begriff „vor allem“ auch so ausgelegt werden, dass die Zahl der einzelnen Darlehen gemeint ist (und nicht notwendigerweise die Beträge).

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes 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 Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ladislav Balko, Mitglied des Hofes. Herr Balko wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Branislav Urbanič, dem Leitenden Manager Juan Ignacio González Bastero, dem Aufgabenleiter Viorel Cirje sowie den Prüfern Adrian Rosca und Borja Martin Simon.



Ladislav Balko



Branislav Urbanič



Juan Ignacio González
Bastero



Adrian Rosca



Borja Martin Simon

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	1.7.2020
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	29.1.2021
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	17.3.2021
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	26.3.2021

URheberRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs 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 Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

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

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-5849-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/303684	QJ-AB-21-006-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-5878-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/840233	QJ-AB-21-006-DE-Q

Finanzierungsinstrumente waren im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eine wichtige Methode zur Finanzierung der Kohäsionspolitik. Frühere Prüfungen des Hofes zu diesen Instrumenten ergaben eine Reihe von Fehlern und Mängeln bei der Durchführung, die laut Kommission beim Abschluss behoben werden sollten.

Nach Einschätzung des Hofes hatten Kommission und Mitgliedstaaten im Großen und Ganzen die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um die Förderfähigkeit der Ausgaben für diese Instrumente beim Abschluss zu überprüfen. Diese Überprüfungen hatten insgesamt zu guten Ergebnissen geführt. Dennoch ermittelte der Hof noch Fehler mit finanziellen Auswirkungen. Auch wenn die meisten der vom Hof festgestellten Mängel für den Zeitraum 2014-2020 ausgeräumt wurden, empfiehlt der Hof, dass die Kommission beratende Unterstützung zu den häufigsten im Zuge von Prüfungen aufgedeckten Fehlern anbieten sollte. Darüber hinaus empfiehlt er der Kommission, die Leitlinien für die Prüfbehörden fertigzustellen, damit sie Gewähr für die Förderfähigkeit der Ausgaben für Finanzierungsinstrumente beim Abschluss bieten können.

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 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors