

Oktober 2025

Vorschläge der EU-KOM für eine Reform des Mehrjährigen Finanzrahmens und der Kohäsionspolitik ab 2028

- Bewährte Strukturen in Deutschland erhalten und Mitwirkung der Regionen sicherstellen
- Rechtsrahmen frühzeitig festlegen und nationales Goldplating vermeiden
- Angemessene Rahmenbedingungen für Finanzinstrumente schaffen

1. Einleitung und Kontext

Die Europäische Kommission hat am 16. Juli 2025 Vorschläge für eine Reform des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) sowie zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik vorgelegt. Ziel ist es, die europäische Strukturförderung wirksamer, flexibler und einfacher zu gestalten. Die Reform steht im Zeichen großer geopolitischer Veränderungen, finanzieller Belastungen und eines zunehmenden Transformationsdrucks auf Wirtschaft und Gesellschaft.

Die angestrebte Flexibilisierung und Vereinfachung sind grundsätzlich zu begrüßen. Zugleich bergen sie Risiken – insbesondere für die regionale Verankerung der Kohäsionspolitik, die Mitsprache lokaler Akteure sowie die Handlungsmöglichkeiten öffentlicher Förderbanken. Der Gemeinsamen Stellungnahme von Bund und Ländern zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027 vom 12. Dezember 2024 schließen wir uns im Grundsatz an¹.

Parallel zu geopolitischen und wirtschaftlichen Umbrüchen bestehen weitere zentrale Herausforderungen:

- Der European Green Deal erfordert massive Investitionen in klimaneutrale Infrastrukturen.
- Die digitale Transformation muss flächendeckend beschleunigt werden.
- Der demographische Wandel stellt insbesondere strukturschwache Regionen vor erhebliche Anpassungsprobleme.

Deutsche Förderbanken sind aufgrund ihrer regionalen Verankerung und jahrzehntelangen Erfahrung prädestiniert, diese Transformationsprozesse zu begleiten und durch passgenaue Finanzinstrumente zu unterstützen.

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Eckhard Forst
Stellvertretender Präsident: Rainer Neske
Hauptgeschäftsführerin und
geschäftsführendes Vorstandsmitglied:
Iris Bethge-Krauß

¹

<https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/stellungnahme-kohaesionspolitik-der-eu-nach-2027.html>

Vor dem Hintergrund angespannter öffentlicher Haushalte setzt die Europäische Kommission zunehmend auf den Einsatz von Finanzinstrumenten und die damit ermöglichte Hebelung privaten Kapitals. Finanzinstrumente – etwa zinsgünstige Darlehen, Garantien und Beteiligungen – können mit Zuschüssen kombiniert werden und ermöglichen so eine effizientere Mittelverwendung². Die deutschen Förderbanken verfügen in diesem Bereich über langjährige Erfahrung und fungieren als zentrale Partner bei der Umsetzung europäischer Strukturförderung.

Besonders kritisch wird die Übergangsphase zwischen der laufenden Förderperiode 2021–2027 und der neuen Periode ab 2028 sein. Um Förderlücken und Investitionsstaus zu vermeiden, müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen spätestens bis Mitte 2027 verbindlich feststehen. Förderbanken benötigen ausreichenden Vorlauf für Systemanpassungen, Schulungen und die Kommunikation mit potenziellen Förderempfängern.

2. Rolle der deutschen Förderbanken in der Kohäsionspolitik

Öffentliche Förderbanken in Europa – insbesondere die deutschen – sind seit vielen Jahren zentrale Partner bei der Umsetzung von EU-Strukturmitteln. Ihre besonderen Stärken liegen in:

- a. **Regionalität** – Nähe zu Unternehmen, Kommunen und Bürger:innen;
- b. **Erfahrung** – jahrzehntelange Abwicklung und Management EU-kofinanzierter Programme;
- c. **Hebelwirkung** – Mobilisierung öffentlicher und privater Mittel durch Finanzinstrumente;
- d. **Effizientem Mitteleinsatz** – zielgerichtete Förderung in Bereichen mit spezifischen Finanzierungslücken;
- e. **Risikoteilung** – faire Balance zwischen öffentlicher Förderung und privater Beteiligung.

Förderbanken sind Brückenbauer zwischen EU, Bund, Ländern, regionalen Akteuren und Förderempfängern. Sie unterscheiden sich von privaten Finanzinstituten durch ihren gesetzlichen Auftrag, Marktversagen zu beheben, und können Investitionslücken schließen, die der private Finanzsektor nicht adressiert. Förderbanken verfügen über hochentwickelte digitale Infrastrukturen für das Antrags-, Auszahlungs- und Monitoringmanagement. Sie sind bereit, diese Systeme für EU-weite Interoperabilität weiterzuentwickeln und dadurch die weitere Digitalisierung der Kohäsionspolitik zu unterstützen.

3. Vereinfachungen und Reformbedarf

Ein zentrales Anliegen der Kommission für die nächste Förderperiode ab 2028 ist die Vereinfachung von Verfahren bei der Ausreichung, Kontrolle und Prüfung von Kohäsionsmitteln. Auch soll den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität bei der Ausgestaltung der „Nationalen und Regionalen Partnerschaftspläne“ (NRPP) eingeräumt werden.

² <https://www.fi-compass.eu/>

Diese Ziele sind grundsätzlich zu begrüßen. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass eine stärkere Zentralisierung der Fondsverwaltung auf Ebene des Mitgliedstaats die regionale Dimension der Kohäsionspolitik schwächt und neue bürokratische Hürden entstehen.

Aus Sicht der deutschen Förderbanken gilt daher: Vereinfachungen müssen zügig und konsequent umgesetzt werden. Mehr Flexibilität darf nicht zu nationalem Goldplating führen. Klare Vorgaben und eine realistische Umsetzungsplanung sind notwendig, damit Förderungen in den Regionen nicht durch Übergangsprobleme verzögert werden.

4. Finanzinstrumente und Blending-Ansätze

In Zeiten knapper öffentlicher Haushalte gewinnen Finanzinstrumente wie Darlehen, Garantien und Beteiligungen zunehmend an Bedeutung. Für die Förderperiode ab 2028 ist vorgesehen, deren Einsatz weiter zu stärken. Finanzinstrumente sind in diesem Kontext EU-kofinanzierte, im Auftrag und unter der Aufsicht öffentlicher Stellen eingerichtete Fonds, aus denen marktnahe Förderdarlehen, Beteiligungen oder Garantien bereitgestellt werden.

Rückflüsse aus diesen Programmen können erneut für denselben Zweck eingesetzt werden, wodurch eine mehrfache Mittelverwendung ermöglicht wird. Für eine wirksame Anwendung sind Marktkennntnis, Fachkompetenz und institutionelle Kapazitäten unerlässlich. In Deutschland stehen diese Strukturen durch die regionalen Förderbanken seit Jahrzehnten bereit und sollten von Beginn an in die Governance und Ausgestaltung neuer Instrumente einbezogen werden.

Zuschüsse bleiben ein unverzichtbarer Bestandteil der Kohäsionspolitik, sollten künftig jedoch verstärkt in sogenannten Blending-Ansätzen kombiniert werden – also in Mischmodellen, die Zuschüsse mit Darlehen, Kapitalrabatten oder Eigenkapitalbeteiligungen verbinden. Solche Modelle steigern die Wirksamkeit, fördern Eigenverantwortung der Projektträger und ermöglichen eine wiederholte Mittelverwendung.

Neben der von der Kommission vorgesehenen Hebelung privaten Kapitals ist auch der effiziente Einsatz weiteren öffentlichen Kapitals zu berücksichtigen. Gerade bei KMU, Gründungen oder Unternehmensnachfolgen besteht oft geringe Bereitschaft privater Investoren, Finanzierungsanteile zu übernehmen. Eine ausschließliche Fokussierung auf private Hebelwirkungen könnte Fehlanreize schaffen. Daher sollten öffentliche Mittel gezielt ergänzend eingesetzt werden, um eine balancierte Kombination aus Zuschüssen und Finanzinstrumenten zu gewährleisten.

Finanzinstrumente ermöglichen:

- a. **Hebeleffekt** – jeder eingesetzte Euro kann ein Vielfaches an Investitionen mobilisieren,
- b. **Mehrfache Wiederverwendung** – Rückflüsse aus Darlehen oder Beteiligungen stehen für neue Projekte zur Verfügung,
- c. **Reduzierung von Mitnahmeeffekten** - Die unbedingte Rückzahlungsverpflichtung durch die Endempfänger bewirkt eine wirtschaftliche Umsetzung der Projekte und Erreichung der Förderziele,
- d. **Mehr Effizienz** – zielgenauere Förderung, insbesondere bei innovations- und wachstumsorientierten Projekten.

5. Wir fordern

a. Vereinfachung und Flexibilisierung konsequent umsetzen

- i) Bürokratieabbau darf nicht nur programmatisch bleiben; Vereinfachungen müssen praktisch wirksam werden.
- ii) Die Umsetzung der NRPP-Verordnung soll auf klare, einheitliche Regeln gestützt sein, um Unsicherheiten und Verzögerungen zu vermeiden.

b. Nationales Goldplating vermeiden

- i) Keine nationalen Vorschriften, die über EU-Anforderungen hinausgehen.
- ii) Verzicht auf zusätzliche Berichtspflichten und nationale Querschnittsziele (z. B. über die 30 Prozent-Klimaquote hinaus).
- iii) Einheitliche Anwendung von EU-Standardkostensätzen.
- iv) Akzeptanz der EU-Prüfstandards ohne zusätzliche nationale Prüfebene oder Zwischenprüfungen.

c. Partnerschaftsprinzip sichern

- i) Länder, Regionen und Förderbanken müssen verbindlich in die Planung und Umsetzung der NRPPs eingebunden werden.
- ii) Das Partnerschaftsprinzip ist Grundvoraussetzung für Legitimität, Akzeptanz und Wirksamkeit.

d. Förderbanken gleichstellen

- i) Förderbanken dürfen gegenüber privaten Anbietern nicht benachteiligt werden.

e. Planungssicherheit gewährleisten

- i) Der Rechtsrahmen für die neue Förderperiode muss spätestens Mitte 2027 feststehen.
- ii) Rechtliche Klarheit ist Voraussetzung für die Mobilisierung privaten Kapitals und die Vermeidung von Investitionsstaus.

f. Rechtsklarheit für Finanzinstrumente schaffen

Die EU-Kommission muss in der NRPP-Verordnung und den delegierten Rechtsakten einen klaren Rechtsrahmen für Blending-Operationen schaffen, der folgende Elemente umfasst:

- i) Klare Abgrenzung zwischen reinen Zuschüssen und reinen Finanzinstrumenten.
- ii) Zulässige Kombinationen (Zuschuss-FI-Blending) mit eindeutigen Bedingungen.
- iii) Beihilferechtliche Erleichterungen für Finanzinstrumente.
- iv) Möglichkeit, Förderbanken als bevorzugte Umsetzungspartner zu benennen, ohne dass es als wettbewerbsverzerrend gilt.
- v) Rechtsgrundlagen für erfolgsabhängige, gestundete oder teilweise erlassbare Darlehen, sofern Erfolgskriterien definiert sind.
- vi) Einheitliche Regelungen zur Aufteilung von Verwaltungskosten und vereinfachte Berichterstattung für Blending-Projekte.
- vii) Klarer Rahmen zur Reinvestition von Rückflüssen aus Blending-Vorhaben.
- viii) Ausnahmen von Ausschreibungspflichten für Förderbanken, wenn sie EU-Mittel im Auftrag einer Verwaltungsbehörde umsetzen.

g. Anreize für Finanzinstrumente stärken

- i) Höhere EU-Kofinanzierungssätze für Programme mit Blending-Komponenten.
- ii) Bevorzugte Mittelzuteilung für Mitgliedstaaten mit hohem Anteil an Blending-Programmen.
- iii) Finanzierung von Machbarkeitsstudien, Produktentwicklung und Capacity-Building für Förderbanken durch EU-Mittel.

- iv) Leitlinien und Musterverträge der EU-Kommission zur Standardisierung von Finanzinstrumenten.
- v) Reine Zuschussfinanzierungen auf Fälle beschränken, in denen Blending nicht möglich ist.
- vi) Flexible Zuschuss-Darlehens-Relationen je Projekt, keine starren Quoten auf Programmebene.

h. Verwaltungskosten und Management Fees anpassen

- i) Management Fees müssen realistische Kosten für Einrichtung, Verwaltung, Monitoring und Compliance abdecken.
- ii) Zins- und Tilgungsrückflüsse sowie Garantieerträge sollen bereits bei erstmaliger Ausreichung für Verwaltungskosten genutzt werden können.
- iii) Einführung standardisierter Kostensätze statt aufwändiger Einzelabrechnungen.

i. Mehrfachprüfungen vermeiden – echtes Single-Audit-Prinzip

- i) Einhaltung des EU-Prüfstandards ohne zusätzliche nationale Prüf- oder Berichtsebenen.
- ii) Keine nationalen Zwischenprüfungen, wenn EU-Meilensteine erfüllt sind.
- iii) Einheitliche Nutzung von EU-Kostensätzen.

j. Anwendung des Pillar-Assessments

- i) Eine Übertragung des Pillar-Assessments auf die Kohäsionspolitik (vgl. Art. 72 Abs. 3 COM(2025) 565 final) darf kleinere, regionale Förderbanken nicht benachteiligen.
- ii) Das Verfahren erfordert erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen und ist für kleinere Institute unverhältnismäßig.

k. Stärkung der Hebelwirkung als Ziel der Haushaltsordnung

- i) Die EU-Haushaltsordnung sollte die Hebelung privater Mittel und den effizienten Einsatz öffentlichen Kapitals ausdrücklich als Ziel verankern.
- ii) Dies würde die verstärkte Anwendung von Finanzinstrumenten anreizen und Finanzinstrumente als solche strukturell absichern.

l. Nahtloser Übergang zwischen Förderperioden

Einführung einer Übergangsregelung 2027–2028 zur Vermeidung von Förderlücken:

- i) Vorläufige Förderzusagen unter Vorbehalt ab dem vierten Quartal 2027 sollen möglich sein.
- ii) Großzügige N+3-Regelungen für nicht ausgeschöpfte Mittel der Vorperiode festlegen.

6. Schlussfolgerung

Die Reform der europäischen Kohäsionspolitik bietet die Chance, Verfahren zu vereinfachen, Ressourcen effizienter einzusetzen und die Förderarchitektur zu modernisieren. Damit diese Ziele erreicht werden, müssen die Mitgliedstaaten – insbesondere die Bundesregierung – eine frühzeitige, pragmatische und partnerschaftliche Umsetzung sicherstellen.

Die stärkere Nutzung von Finanzinstrumenten und Blending-Ansätzen eröffnet erhebliche Potenziale für Investitionen in Transformation, Wettbewerbsfähigkeit und regionale Entwicklung. Um diese Potenziale auszuschöpfen, sind eine rechtzeitige Vorbereitung, klare Rechtsgrundlagen und die Einbindung der bestehenden Förderstrukturen unabdingbar.

„Kohäsionspolitik gelingt nur mit starken Regionen, effizienten Strukturen und dem Mut zur Vereinfachung. Öffentliche Banken stehen für diese Zukunftsaufgabe bereit.“

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 64 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 3.200 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Viertel des deutschen Bankenmarktes ab. Die öffentlichen Banken nehmen ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 57 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 22 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Die Förderbanken im VÖB haben im Jahr 2024 Förderdarlehen in Höhe von knapp 60 Milliarden Euro bereitgestellt. Als einziger kreditwirtschaftlicher Verband übt der VÖB die Funktion eines Arbeitgeberverbandes für seine Mitgliedsinstitute aus. Die tarifrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen, werden von der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken wahrgenommen. Ihr gehören rund 65.000 Beschäftigte der VÖB-Mitgliedsinstitute an.

Weitere Informationen unter www.voeb.de