

2 EU-Zahlungen aus dem Wiederaufbaufonds an den Bund in Milliardenhöhe gefährdet

(Kapitel 6002 Titel 272 02)

Zusammenfassung

Der Bund kann die EU-Mittel aus dem Wiederaufbaufonds nur abrufen, wenn die staatlichen Stellen in Deutschland ihre Maßnahmen erfolgreich umsetzen. Die Bundesregierung hat versäumt, die verantwortlichen Stellen hierfür stärker in die Pflicht zu nehmen. In der Folge drohen Mindereinnahmen in Milliardenhöhe.

Die Europäische Union zahlt die 750 Mrd. Euro aus dem Wiederaufbaufonds größtenteils leistungsbasiert aus (leistungsbasierte Budgetierung). Die Mitgliedstaaten erhalten die EU-Mittel erst dann, wenn sie ihre Maßnahmen erfolgreich umgesetzt haben. Dafür müssen sie vorab festgelegte Meilensteine und Ziele erreichen.

Deutschland kann aus dem Wiederaufbaufonds bis zu 28 Mrd. Euro erhalten. Der Bund finanziert diese Mittel vor und gibt das Geld bereits seit dem Jahr 2020 aus. Wenn die staatlichen Stellen in Deutschland ihre Meilensteine und Ziele verfehlen, kann der Bund seine Ausgaben nicht vollständig aus EU-Mitteln refinanzieren. Die Mindereinnahmen treffen dabei den gesamten Bundeshaushalt. Sie wirken sich nicht unmittelbar auf die Ressorts aus, die dies zu verantworten haben. Dadurch fehlt in den Ressorts der finanzielle Anreiz, die Meilensteine und Ziele zu erreichen.

Das Ziel der Europäischen Union, mit einer leistungsbasierten Budgetierung darauf hinzuwirken, dass Maßnahmen erfolgreich umgesetzt werden, wird so nicht erreicht. Im Gegenteil: Weil die Bundesregierung darauf verzichtet hat, die für die Maßnahmen verantwortlichen Ressorts, auch finanziell in die Verantwortung zu nehmen, riskiert sie erhebliche Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt.

Die Bundesregierung sollte den Anreizmechanismus der leistungsbasierten Budgetierung in den Bundeshaushalt übertragen. Hierzu könnte sie z. B. für die Maßnahmen Haushaltssperren einrichten und die Mittel schrittweise freigeben. Mit Blick auf das erhebliche Mittelvolumen sollte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Haushaltsgesetzgeber zudem regelmäßig darüber unterrichten, welche Meilensteine und Ziele gefährdet sind und welche Haushaltsrisiken sich daraus ergeben.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Europäische Union knüpft die Zahlung von EU-Mitteln verstärkt an Erfolgsfaktoren

Der EU-Gesetzgeber möchte die Finanzierung von Maßnahmen in den Mitgliedstaaten aus EU-Mitteln verstärkt leistungsbasiert ausgestalten. Bei der sogenannten leistungsbasierten Budgetierung zahlt die Europäische Union ihre Mittel erfolgsabhängig aus. Zahlungen an einen Mitgliedstaat hängen also nicht mehr allein davon ab, ob er Ausgaben getätigt hat. Stattdessen knüpft die Europäische Union Zahlungen etwa daran, ob ein Mitgliedstaat vorab vereinbarte Meilensteine und Ziele erreicht. Dies soll in den Mitgliedstaaten den Anreiz erhöhen, die geplanten Maßnahmen erfolgreich umzusetzen und die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen. Die EU-Mittel refinanzieren dabei nationale Mittel, mit denen die Mitgliedstaaten in Vorleistung getreten sind.

Ausweislich der einschlägigen EU-Verordnung bezeichnen Meilensteine qualitative Ergebnisse, wie etwa den Erlass einer Vorschrift oder die Veröffentlichung einer Ausschreibung. Ziele stehen hingegen für quantitative, mess- bzw. zählbare Ergebnisse, z. B. für die Anzahl der installierten Ladesäulen oder der Anschlüsse an das Breitbandnetz.

Ein Merkmal der leistungsbasierten Budgetierung ist, dass die tatsächliche Höhe der Refinanzierung erst im Nachhinein ermittelt wird. Dem gegenüber legt der Bundeshaushalt die verfügbaren Mittel für die jeweiligen Einzelpläne zu Beginn eines jeden Haushaltsjahres fest. Damit stehen diese Mittel auch der Höhe nach fest, und zwar unabhängig davon, ob die Maßnahmen später erfolgreich umgesetzt werden.

Bis Ende 2026 zahlt die Europäische Union einen wesentlichen Anteil ihrer Mittel über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) leistungsbasiert aus. Die ARF ist das Kernstück des Wiederaufbaufonds. Der Wiederaufbaufonds ist ein Konjunkturpaket der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten richteten den Fonds als Reaktion auf die Corona-Pandemie ein. Mit ihm möchte die Europäische Union die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie abmildern. Der Fonds hat ein Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro. Mehr als 90 % dieser Mittel fließen in die ARF. Seit dem Jahr 2019 kann die Europäische Union auch Zahlungen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds an das Erreichen von Meilensteinen und Zielen knüpfen. Zudem hat die Europäische Union die leistungsbasierte Budgetierung für weitere neue EU-Instrumente wie REPowerEU und den Klima-Sozialfonds vorgeschlagen.

Umsetzung der leistungsbasierten Budgetierung im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan

Deutschland kann insgesamt bis zu 28 Mrd. Euro aus der ARF erhalten. Grundlage für den Abruf dieser Mittel ist der Deutsche Aufbau- und Resilienzplan (DARP). Darin hat die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission dargelegt, welche Maßnahmen sie aus den

EU-Mitteln finanzieren will. Hierzu zählen beispielsweise die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sowie eine Innovationsprämie für die CO₂-Gebäudesanierung. Die Bundesregierung hat die Maßnahmen des DARF mit insgesamt 129 Meilensteinen und Zielen unterlegt.

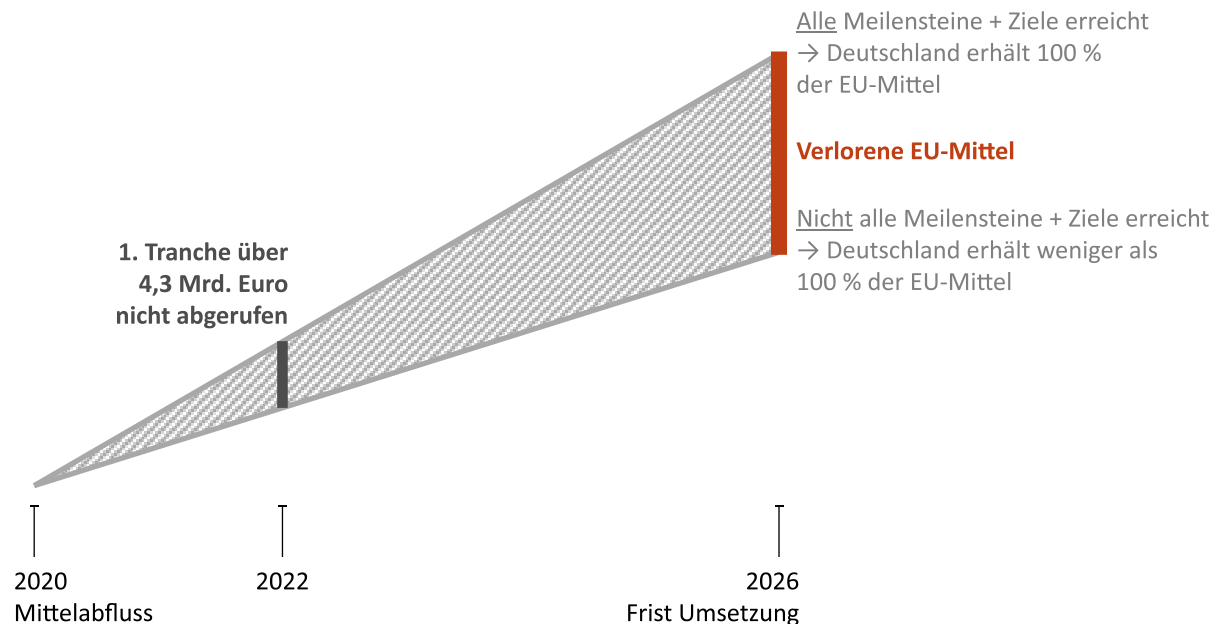
Seit dem Jahr 2021 setzen Bund und Länder den DARF um. Der Bund erhielt dafür vorab 2,25 Mrd. Euro. Diese Zahlung war nicht an Meilensteine und Ziele geknüpft. Die Bundesregierung beabsichtigte, die restlichen 25,75 Mrd. Euro in fünf Zahlungsstrichen zu beantragen. Damit die EU-Kommission eine Zahlungsstriche in Gänze auszahlt, müssen die staatlichen Stellen die hierfür im DARF vorgesehenen Meilensteine und Ziele vollständig erreichen. Sobald auch nur ein Meilenstein oder ein Ziel verfehlt wird, kann die EU-Kommission einen Teil der Mittel einbehalten. Die Bundesregierung muss die Meilensteine und Ziele bis spätestens Ende August 2026 erreichen. Andernfalls verfallen für Deutschland vorgesehene EU-Mittel.

Die für Juni 2022 geplante erste Zahlungsstriche von rund 4 Mrd. Euro beantragte die Bundesregierung nicht. Die staatlichen Stellen hatten mehrere Meilensteine und Ziele verfehlt. In der Folge hätte die EU-Kommission bei einem Zahlungsantrag wahrscheinlich nur einen Teil der Mittel ausgezahlt. Die Bundesregierung entschied daher, den DARF zu überarbeiten. Sie entfernte oder änderte Meilensteine und Ziele, die sie nicht mehr erreichen konnte. Für diese Planänderung war ein einvernehmlicher Beschluss des Europäischen Rates notwendig. Nach der Beschlussfassung stellte die Bundesregierung im September 2023 den ersten Zahlungsantrag.

Abbildung 2.1

Bund könnte EU-Mittel für den DARP verlieren

Die staatlichen Stellen in Deutschland müssen alle Meilensteine und Ziele des DARP bis Ende August 2026 erreichen. Nur dann fließen die EU-Mittel von 28 Mrd. Euro dem Bund vollständig zu. Die Umsetzung des DARP verzögert sich. Deswegen hat der Bund die für das Jahr 2022 vorgesehene Zahlungstranche nicht wie geplant abgerufen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF; Rat der Europäischen Union.

Für die Umsetzung einer Maßnahme ist auf Bundesebene das Fachressort zuständig, in dessen Geschäftsbereich die Maßnahme fällt (Ressortprinzip), auf Länderebene das für die Maßnahme verantwortliche Land. Der DARP besteht weit überwiegend aus Maßnahmen, die die Bundesregierung bereits im Juni 2020 für ihr sogenanntes Corona-Konjunkturpaket beschlossen hat. Diese Maßnahmen setzen staatliche Stellen in Deutschland seit dem Jahr 2020 um.

Die Haushaltsmittel für die Maßnahmen, auch für die der Länder, sind in den Ressort-Einzelplänen veranschlagt. Das Geld geben die Ressorts bereits seit dem Jahr 2020 aus. Diese Mittel soll die ARF im Nachhinein refinanzieren. Zahlungen aus der ARF fließen dabei dem Bund als Ganzes zu. Damit treffen etwaige Mindereinnahmen den gesamten Bundeshaushalt. Sie wirken sich nicht unmittelbar auf die Einzelpläne derjenigen Ressorts aus, die diese Mindereinnahmen zu verantworten haben, weil sie Meilensteine und Ziele verfehlt haben.

Das BMF ist dafür verantwortlich, die ordnungsgemäße Umsetzung des DARP zu kontrollieren und zu koordinieren. Hierzu soll es u. a.

- Fortschritte bei Meilensteinen und Zielen überwachen,
- Zahlungsanträge bei der EU-Kommission stellen sowie
- Fehlentwicklungen identifizieren und abstellen.

Das BMF unterrichtet den Deutschen Bundestag nicht darüber, welche Meilensteine und Ziele gefährdet sind und welche Haushaltsrisiken sich daraus ergeben.

2.2 Würdigung

Die derzeitige Ausgestaltung des DARP birgt erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt. Denn die Ressorts erhalten Mittel aus dem Bundeshaushalt unabhängig davon, ob sie ihre Maßnahmen erfolgreich umsetzen und die beabsichtigten Wirkungen erzielen. Sie haben daher keinen finanziellen Anreiz, Meilensteine und Ziele zu erreichen. Bleibt eine erfolgsabhängige Refinanzierung der nationalen Mittel durch die Europäische Union aus, so geht dies zu Lasten des gesamten Bundeshaushalts.

Der wesentliche Vorteil einer leistungsorientierten Budgetierung liegt darin, dass sie Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammenführt. Das heißt: Die Stellen, die für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich sind, müssen auch die finanziellen Konsequenzen eines Misserfolgs tragen. So kann die leistungsorientierte Budgetierung für einen starken finanziellen Anreiz sorgen, Maßnahmen erfolgreich umzusetzen. Aktuell schöpft die Bundesregierung diesen Vorteil nicht aus. Im Gegenteil: Die Ressorts können das finanzielle Risiko vollständig auf den Gesamthaushalt abwälzen. Damit fehlt ein starker Anreiz, Maßnahmen erfolgreich umzusetzen.

Es zeichnet sich ab, dass die leistungsorientierte Budgetierung in der Europäischen Union an Bedeutung gewinnt. Daher sollte die Bundesregierung den Wirkmechanismus dieses neuen Instruments in den Bundeshaushalt integrieren. Hierzu sollten die Zahlungsströme aus dem Bundeshaushalt an die Ressorts und von der Europäischen Union an den Bundeshaushalt harmonisiert werden. Am Beispiel des DARP heißt das: Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an die Ressorts sollten so weit wie möglich vom Erfolg der Maßnahmen des DARP abhängen. Hierfür bietet sich etwa die Einrichtung von Haushaltssperren und die schrittweise Freigabe von Mitteln an, wenn die staatlichen Stellen geeignete Zwischenziele erreicht haben. Diese Zwischenziele sollten soweit wie möglich an die mit der Europäischen Union vereinbarten Meilensteine und Ziele angelehnt sein.

Das BMF sollte den Haushaltsgesetzgeber zudem regelmäßig über den Stand der Umsetzung des DARP informieren. Es sollte darstellen, welche Meilensteine und Ziele gefährdet sind und welche Risiken sich daraus für den Bundeshaushalt ergeben. Dabei sollte es auch darlegen, welche Ressorts Meilensteine und Ziele verfehlt haben und hierdurch Mindereinnahmen aus der ARF verursacht haben. Der Haushaltsgesetzgeber könnte diese Informationen dazu nutzen, um im Folgejahr Mittel in den Einzelplänen der verantwortlichen Ressorts zu kürzen.

2.3 Stellungnahme

Das BMF hat das Vorliegen eines Haushaltsrisikos nicht bestritten. Es hat jedoch mitgeteilt, dass eine Harmonisierung der Zahlungsströme systembedingt nicht möglich sei. Da die ARF ein leistungsbasiertes Instrument sei, müssten die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung ihrer Maßnahmen auch finanziell in Vorleistung treten. Eine Refinanzierung durch ARF-Mittel erfolge erst, wenn Meilensteine und Ziele nachweislich erreicht worden seien. Das Haushaltsrisiko würde zudem durch eine solche Harmonisierung zwar breiter über die Bundesregierung verteilt, jedoch insgesamt nicht kleiner. Es bestünde sogar das Risiko, durch Haushaltssperren die Umsetzung der Maßnahmen zu verlangsamen und auch dadurch das Erreichen der Meilensteine und Ziele zu gefährden.

Das BMF hat zudem erklärt, dass es eine regelmäßige Unterrichtung des Haushaltsgesetzgebers zum Stand der Umsetzung des DARP sowie über etwaige Risiken für den Bundeshaushalt für nicht sachdienlich halte. Denn die Bundesregierung habe bewusst nicht vorgesehen, diese EU-Mittel dezentral in den jeweiligen Ressort-Einzelplänen zu vereinnahmen. Damit sei auch verbunden, dass ausbleibende EU-Mittel nicht unmittelbar einen finanziellen Druck bei den Ressorts auslösen. Das BMF halte es daher auch für nicht angezeigt, eine solche – nicht beabsichtigte – „dezentrale Vollzugswirkung“ im parlamentarischen Verfahren nachzuvollziehen.

Das BMF hat stattdessen vorgeschlagen, das nächste Haushaltsaufstellungsverfahren zu nutzen, um die besondere Verantwortung der Ressorts für die Umsetzung des DARP einzufordern. Sollte dennoch eine parlamentarische Erörterung angestrebt werden, könne dies in den Haushaltsberatungen für den jeweiligen Einzelplan erfolgen.

2.4 Abschließende Würdigung

Das BMF betont zu Recht die Besonderheiten der ARF als leistungsbasiertes Instrument. Sinn und Zweck eines solchen Instruments ist, die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen zu fördern. Das kann dieses Instrument aber nur erfüllen, wenn die verantwortlichen Stellen einen starken Anreiz haben, „ihre“ Maßnahmen erfolgreich umzusetzen. Dazu muss sichergestellt sein, dass diese Stellen die hierfür erforderlichen Mittel auch tatsächlich leistungsbasiert erhalten. Aufgaben- und Finanzverantwortung müssen also zusammengeführt werden. Das heißt: Stellen, die für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen verantwortlich sind, müssen auch die finanziellen Konsequenzen eines Misserfolgs tragen. Das ist beim DARP bisher nicht gegeben.

Anders als das BMF erwartet der Bundesrechnungshof, dass sich die Risiken für den Bundeshaushalt verringern, wenn Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammengeführt werden. Denn durch geeignete Zwischenziele, an die Mittelfreigaben geknüpft sind, hätten die Ressorts einen Anreiz, ihre Maßnahmen zügig und erfolgreich umzusetzen. Dies setzt voraus, dass sie fortlaufend nachhalten, wie sich die Maßnahmen entwickeln, um bei Fehlentwicklungen rechtzeitig gegenzusteuern.

Richtigerweise weist das BMF darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bei der leistungsorientierten Budgetierung systembedingt in Vorleistung treten müssen. Das bedeutet aber auch, dass die Europäische Union den Mitgliedstaaten nach erfolgreicher Umsetzung der Maßnahmen EU-Mittel zuweist, über die sie de facto „frei“ verfügen können. Denn die Maßnahmen wurden bereits vollständig national finanziert. Eine solche Refinanzierung aus EU-Mitteln entlastet also den Bundeshaushalt insgesamt und schafft damit zusätzliche finanzielle Spielräume für die Ressorts. Die Bundesregierung sollte daher ein besonderes Interesse daran haben, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, um diese EU-Mittel vollständig abzurufen.

Angesichts eines Mittelvolumens von insgesamt 28 Mrd. Euro sollte das BMF den Haushaltsgesetzgeber jährlich über den Stand der Umsetzung des DARF unterrichten. Dabei sollte es darstellen, welche Meilensteine und Ziele gefährdet sind und die Haushaltsrisiken umfassend beschreiben. Damit würde das BMF nicht nur die Transparenz erhöhen, sondern käme auch seiner Rechenschaftspflicht gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber nach. Auf dieser Grundlage kann der Haushaltsgesetzgeber entscheiden, ob und inwieweit die verantwortlichen Ressorts ausbleibende EU-Zahlungen aus ihren Einzelplänen kompensieren müssen.