



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium der Finanzen

zur Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 3 - 2021 - 0490

8. Dezember 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
2	Plan für die Umsetzung der ARF in Deutschland	9
3	Anlass und Ziel des Berichts	11
4	Stand der Umsetzung des DARF	12
5	Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten fehlen: Haushaltsrisiken für den Bund	15
5.1	BMF kann Maßnahmen der Ressorts nicht übergreifend steuern	15
5.2	BMF kann Maßnahmen der Länder nicht steuern	19
5.3	BMF kann Maßnahmen der Länder nicht kontrollieren	23
5.4	Zusammenfassende Bewertung	26
6	IPCEI: Bundesregierung kann wesentliche Erfolgsvoraussetzung nicht beeinflussen	28
7	Fazit	32

Risiken in Milliardenhöhe: BMF kann Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans nicht hinreichend steuern und kontrollieren

Das BMF kann die Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP) durch die Ressorts und die Länder nicht hinreichend steuern und kontrollieren. Daher kann es nicht sicherstellen, dass Bund und Länder die im DARP festgelegten Meilensteine und Ziele erreichen und der Bund die EU-Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) vollständig erhält. Es drohen Mindereinnahmen in Milliardenhöhe.

Worum geht es?

Um Mittel aus der ARF zu erhalten, müssen Bund und Länder die im DARP festgelegten Meilensteine und Ziele erreichen und dies gegenüber der EU-Kommission nachweisen. Andernfalls kann die EU-Kommission für Deutschland vorgesehene Mittel einbehalten. Das gesamtverantwortliche BMF kann das Erreichen der Meilensteine und Ziele aber nicht steuern und kontrollieren. Insbesondere fehlen finanzielle Anreize für die Ressorts und die Länder, ihre Maßnahmen erfolgreich umzusetzen.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung sollte hier Aufgaben- und Finanzverantwortung konsequent zusammenführen, damit die für die Umsetzung des DARP verantwortlichen Stellen einen starken Anreiz haben, „ihre“ Meilensteine und Ziele zu erreichen. Die für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen verantwortlichen Stellen müssen folglich die finanziellen Konsequenzen eines Misserfolgs tragen. Die Bundesregierung könnte dazu Haushaltssperren ausbringen und die schrittweise Freigabe von Mitteln an das Erreichen geeigneter Zwischenziele knüpfen.

Was ist das Ziel?

Aus der ARF kann Deutschland insgesamt 28 Mrd. Euro abrufen, wenn alle Meilensteine und Ziele erreicht werden. Die ARF refinanziert bereits getätigte Ausgaben, für die die Mitgliedstaaten in Vorleistung treten mussten. Eine solche Refinanzierung aus EU-Mitteln entlastet den Bundeshaushalt insgesamt und schafft zusätzliche finanzielle Spielräume. Ziel sollte daher sein, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, diese EU-Mittel vollständig abzurufen.

Abkürzungsverzeichnis

A

ARF *Aufbau- und Resilienzfähigkeit*

B

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

D

DARP *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*

I

IPCEI *Important Projects of Common European Interest*

M

MW *Megawatt*

Z

Zusatz-VV *Zusatz-Verwaltungsvereinbarung*

0 Zusammenfassung

Als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie haben die EU-Mitgliedstaaten Ende 2020 den Wiederaufbaufonds eingerichtet und mit 750 Mrd. Euro ausgestattet. Sie können aus dem Fonds nicht rückzahlbare Zuschüsse und Darlehen erhalten, im Wesentlichen über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF). Dazu müssen die Mitgliedstaaten gegenüber der EU-Kommission in nationalen Aufbau- und Resilienzplänen darlegen, welche Maßnahmen sie damit finanzieren wollen. Die Auszahlung dieser Mittel ist an vorab festgelegte Meilensteine und Ziele geknüpft. Unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundeskanzleramtes hat die Bundesregierung den Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) entwickelt. Die Bundesregierung setzt den DARP seit Mitte 2021 um.

Der Bundesrechnungshof prüft begleitend die Aufstellung und Umsetzung des DARP. Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet er das BMF über strukturelle Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des DARP und damit auch über Umsetzungsrisiken, die sich negativ auf den Bundeshaushalt auswirken können. Er gibt daraus abgeleitete Empfehlungen für die avisierte Anpassung und Nachjustierung des DARP sowie darüber hinaus für die Einführung einer leistungsorientierten Budgetierung im Zusammenhang mit der Verwendung von EU-Mitteln in Deutschland.

Der Bericht berücksichtigt die Entwicklungen bis zum 31. Oktober 2023 und die Stellungnahme des BMF zum Entwurf des Berichts. Darin hat das BMF den Feststellungen des Bundesrechnungshofes widersprochen und erklärt, dass es über ausreichende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten verfüge, um den DARP erfolgreich umzusetzen. Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des BMF für nicht überzeugend. Er hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Das BMF soll die ordnungsgemäße Umsetzung des DARP koordinieren und kontrollieren. Es richtete dazu nach EU-Vorgaben zwei voneinander unabhängige DARP-Einheiten in seinem Ressortbereich ein, eine Koordinierungsstelle und eine Audit-Einheit. Die Koordinierungsstelle trägt die Gesamtverantwortung für die sachgerechte Umsetzung des DARP. Die davon unabhängige Audit-Einheit soll garantieren und durch ein eigenes Prüfverfahren zertifizieren, dass die Angaben in den Zahlungsanträgen an die EU-Kommission bundesseitig geprüft wurden. Zudem soll sie Nachweise für das Erreichen von Meilensteinen und Zielen prüfen. Als gesamtverantwortliches Ressort muss das BMF der EU-Kommission zudem vollen Zugriff auf die Daten ermöglichen, die nachweisen, dass ein Zahlungsantrag zu Recht gestellt wurde (Nummer 2).
- 0.2 Deutschland vereinbarte mit der EU-Kommission im DARP insgesamt 129 Meilensteine und Ziele, anhand derer die erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen gemessen werden soll. Die Auszahlung der Mittel aus der ARF an Deutschland soll in fünf Zahlungstranchen erfolgen. Wenn Deutschland die an eine Zahlungstranche geknüpften Meilensteine und Ziele nicht vollständig erreicht, kann die EU-Kommission einen Teil der Tranche einbehalten. Damit entsteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn Deutschland Meilensteine oder Ziele nicht erreicht (Nummer 3).

- 0.3 Die Mitgliedstaaten dürfen die Mittel der ARF für Maßnahmen einsetzen, die sie seit Februar 2020 durchführen. Der DARP besteht weit überwiegend aus Maßnahmen des Corona-Konjunkturpakets. Mittel hierfür fließen bereits seit dem Jahr 2020 aus dem Bundeshaushalt ab. Sie werden aus der ARF refinanziert, wenn die Ressorts die vereinbarten Meilensteine und Ziele erreichen. Damit trägt der Bundeshaushalt das Risiko einer ausbleibenden Refinanzierung aus der ARF. Mit Blick auf sich bereits abzeichnende Umsetzungsprobleme kündigte das BMF an, ausbleibende ARF-Mittel in den Einzelplänen derjenigen Ressorts zu kompensieren, die Meilensteine und Ziele verfehlt und hierdurch die Mindereinnahmen verursacht haben. Die Ressorts wiesen darauf hin, dass dies grundsätzlich nicht möglich sei.

Das BMF kann seine koordinierende und kontrollierende Rolle gegenüber den Ressorts nicht ausfüllen. Weil die Ressorts die Mittel für ihre Maßnahmen de facto unabhängig von einer erfolgreichen Umsetzung erhalten, kann das BMF das Erreichen von Meilensteinen und Zielen in den Ressorts nicht über finanzielle Anreize steuern. Das BMF kann eine ausbleibende Refinanzierung der ARF bei den Ressorts auch nicht unmittelbar an anderer Stelle kompensieren (Nummer 5.1).

- 0.4 Einige Maßnahmen des DARP setzen die Länder um. Sie erhalten hierfür Finanzhilfen des Bundes gemäß Artikel 104b und 104c Grundgesetz. Mit diesen Mitteln sollen sie die im DARP vorgesehenen Meilensteine und Ziele erreichen. Wenn dies gelingt, erstattet die ARF dem Bund faktisch die Mittel, die er den Ländern gewährte. Bestimmungen zur Verwendung dieser Mittel legt der Bund durch zustimmungsbedürftige Bundesgesetze oder durch Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern fest. Damit kann der Bund den Ländern nur solche Vorgaben zur Umsetzung der Maßnahmen des DARP machen, mit denen die Länder einverstanden sind.

Im Ergebnis schafft die Aufnahme gemeinsamer Projekte mit den Ländern in den DARP eine problematische Anreizstruktur. Denn der Bund kann die Maßnahmen der Länder nicht vollends steuern, trägt aber das Haushaltsrisiko, wenn die Länder die vorgegebenen Meilensteine und Ziele nicht erreichen (Nummer 5.2).

- 0.5 Bei Finanzhilfen an die Länder nach Artikel 104b und 104c Grundgesetz verfügt der Bund nur über eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten. Bei Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz kann die Bundesregierung Berichte und die Vorlage von Akten verlangen sowie Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Diese Kontrollrechte üben derzeit diejenigen Ressorts aus, in deren Geschäftsbereich die jeweilige Maßnahme fällt. Bei Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz ist die Bundesregierung zu Erhebungen nicht befugt. Die Vorlage von Akten kann sie nur anlassbezogen bei Verdacht auf eine zweckwidrige Mittelverwendung verlangen.

Es ist daher nicht sichergestellt, dass die Audit-Einheit die Angaben in Zahlungsanträgen vollständig prüfen und damit ihre Aufgabe gegenüber der EU-Kommission angemessen ausfüllen kann. Bei Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz müsste die Audit-Einheit sich darauf verlassen, dass die umsetzenden Ressorts ihre Kontrollrechte voll ausschöpfen. Bei Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz kann die

Bundesregierung generell keine Erhebungen durchführen. Auch einen Datenzugang für die EU-Kommission kann das BMF mangels eigener Erhebungsmöglichkeiten damit nicht garantieren (Nummer 5.3).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMF vorhandene Haushaltsinstrumente nutzt, um die Mittelabflüsse aus dem Bundeshaushalt an die Ressorts und die Länder sowie die Mittelzuflüsse aus der ARF an den Bundeshaushalt zu harmonisieren. Ziel muss sein, dass die Stellen, die für die erfolgreiche Umsetzung einer Maßnahme verantwortlich sind, auch die finanziellen Konsequenzen eines Misserfolgs tragen. Das BMF könnte beispielsweise Haushaltssperren einrichten und eine schrittweise Freigabe von Mitteln an die Ressorts an das Erreichen von Zwischenzielen knüpfen. Zudem sollte das BMF dem Bundestag zum Umsetzungsstand der Maßnahmen und zum Erreichen der Meilensteine und Ziele berichten.

Bei Maßnahmen, die der Bund gemeinsam mit den Ländern durchführt, sollte das BMF Alternativen bereithalten, die gescheiterte oder gefährdete Maßnahmen der Länder ersetzen können. Sofern bei einer Anpassung des DARP Ländermaßnahmen neu aufgenommen oder aufgestockt werden sollen, sollte sich der Bund umfangreiche Steuerungs- und Kontrollrechte sichern. Zudem sollte er Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern vor Aufnahme der jeweiligen Maßnahmen in den DARP schließen. Das BMF sollte zudem bei Maßnahmen der Länder die dem Bund verfassungsrechtlich zustehenden Kontrollmöglichkeiten selbst wahrnehmen und diese nicht den Ressorts überlassen (Nummer 5.4).

- 0.7 Die Bundesregierung hat drei sogenannte IPCEI in den DARP aufgenommen und mit Meilensteinen und Zielen unterlegt. IPCEI sollen bahnbrechende Innovationen und Infrastrukturvorhaben in grenzüberschreitender Zusammenarbeit fördern. Die Meilensteine und Ziele bei diesen IPCEI kann die Bundesregierung größtenteils erst nach der beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission erreichen. Bei allen drei IPCEI haben sich inzwischen Umsetzungsrisiken aufgrund von Verzögerungen im Prä-Notifizierungsverfahren durch die EU-Kommission gezeigt. Die Bundesregierung möchte auf die Verzögerungen reagieren, indem sie bei der Anpassung des DARP die Umsetzungsfristen bei verzögerten Meilensteinen und Zielen verlängert. Einige Fristen fallen aber bereits mit dem Laufzeitende der ARF im Jahr 2026 zusammen. Hier ist eine Fristverlängerung nicht möglich.

Die Bundesregierung kann die planmäßige Umsetzung der IPCEI nicht steuern. Denn die EU-Kommission entscheidet mit der Bewilligung der Beihilfe über eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung. Das Erreichen der Meilensteine und Ziele hängt also von Faktoren ab, die die Bundesregierung nicht beeinflussen kann. Mit der Aufnahme der IPCEI in den DARP sind daher erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt verbunden.

Bei der Anpassung des DARP sollte die Bundesregierung prüfen, ob sie Mittel aus den IPCEI in andere Maßnahmen umschichten und die IPCEI – soweit möglich – aus anderen EU-Programmen oder aus dem EU-Haushalt finanzieren kann. Dadurch könnte sie die Risiken für den Bundeshaushalt reduzieren (Nummer 6).

1 Vorbemerkungen

Als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie haben die EU-Mitgliedstaaten (Mitgliedstaaten) Ende 2020 den Wiederaufbaufonds mit einem Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro¹ eingerichtet.² Aus dem Fonds können sie auf Antrag nicht rückzahlbare Zuschüsse und Darlehen erhalten. Die EU-Kommission reicht diese Mittel über verschiedene EU-Programme aus, im Wesentlichen über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF).³ Mit insgesamt 672,5 Mrd. Euro⁴ fließen fast 90 % der Fondsmittel in dieses Instrument. Mit der ARF möchte die Europäische Union ein höheres Wirtschaftswachstum erreichen, die wirtschaftliche und soziale Resilienz stärken sowie Arbeitsplätze schaffen. Zudem soll die ARF einen Beitrag zur grünen und digitalen Wende leisten.

Um Mittel der ARF zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten gegenüber der EU-Kommission in nationalen Aufbau- und Resilienzplänen darlegen, welche Maßnahmen sie damit finanzieren wollen. Die einzelnen Maßnahmen müssen sie zudem jeweils mit Meilensteinen und Zielen unterlegen, an deren Erfüllung die EU-Kommission die Auszahlung der Mittel knüpft („leistungsbasierte Budgetierung“).⁵ Für die Annahme eines Plans ist ein einvernehmlicher Beschluss des Rates der Europäischen Union (Rat) erforderlich.

Die Auszahlung der ARF-Mittel erfolgt in mehreren Tranchen, beginnend ab dem Jahr 2021. Hierzu müssen die Mitgliedstaaten Zahlungsanträge an die EU-Kommission stellen, in denen sie das Erreichen der Meilensteine und Ziele nachweisen.⁶ In einem sogenannten Operational Arrangement halten die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten die jeweiligen Auszahlungsbedingungen fest, z. B. die Nachweise für die zu erfüllenden Meilensteine und Ziele. Die EU-Kommission darf die Auszahlung von Mitteln zurückhalten oder unterlassen, wenn ein Mitgliedstaat die vereinbarten Meilensteine und Ziele nicht „in zufriedenstellender Weise

¹ In Preisen von 2018.

² Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise, ABl. EU L 433 I/23 vom 22. Dezember 2020.

³ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. EU L 57/17 vom 18. Februar 2021 (ARF-Verordnung).

⁴ Davon 312,5 Mrd. Euro als Zuschüsse und 360 Mrd. Euro als Darlehen.

⁵ Leistungsbasierte Budgetierung bezeichnet im Allgemeinen die systematische Nutzung von Leistungsdaten wie Output, Ergebnisse oder Auswirkungen, um Haushaltsentscheidungen zu treffen oder zu beeinflussen. In ihrer stärksten Ausprägung knüpft die leistungsbasierte Budgetierung die Zuweisung von Haushaltsmitteln direkt an Leistungsdaten. In weniger starken Ausprägungen dienen Leistungsdaten lediglich dazu, Information zur Haushaltsaufstellung zu liefern. Im weiteren Sinne zählen daher auch Spending Reviews und Programmevaluationen zu den Elementen der leistungsbasierten Budgetierung. Vgl. OECD Best Practices for Performance Budgeting, 23. November 2018.

⁶ Daneben konnten die Mitgliedstaaten eine Vorfinanzierung von bis zu 13 % der ihnen zustehenden Zuschüsse und ggf. auch der Darlehen beantragen, die nicht an das Erreichen von Meilensteinen und Zielen geknüpft war. Diese Vorfinanzierung konnte die EU-Kommission einem Mitgliedstaat auszahlen, sobald der entsprechende Aufbau- und Resilienzplan vom Rat gebilligt wurde. Deutschland erhielt daher im Jahr 2021 vorab 2,25 Mrd. Euro.

erreicht“.⁷ In diesem Fall kann der Mitgliedstaat in einem ersten Schritt seinen Zahlungsantrag aufschieben.

Sind „aufgrund objektiver Umstände“ Maßnahmen ganz oder teilweise nicht mehr durchführbar oder Meilensteine und Ziele nicht mehr erreichbar, kann der Mitgliedstaat in Absprache mit der EU-Kommission einen geänderten oder neuen Plan vorlegen. In diesem kann er Maßnahmen nachmelden sowie Meilensteine und Ziele anpassen.⁸ Für die Annahme dieses geänderten oder neuen Plans ist wiederum ein einvernehmlicher Beschluss des Rates erforderlich.

2 Plan für die Umsetzung der ARF in Deutschland

Entwicklung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP)

Unter der Federführung des BMF und des Bundeskanzleramtes hat die Bundesregierung von August 2020 bis April 2021 den DARP entwickelt. Der Rat hat den DARP nach positiver Bewertung durch die EU-Kommission im Juli 2021 gebilligt. Bund und Länder setzen die Maßnahmen des DARP seitdem um.

Nach ursprünglichen Berechnungen hätte Deutschland insgesamt 25,6 Mrd. Euro an Zuschüssen aus der ARF erhalten sollen. Die Bundesregierung möchte keine Darlehen aus der ARF beantragen.⁹ Ende Juni 2022 berechnete die EU-Kommission die Verteilung der Zuschüsse auf Basis aktueller Daten neu. Im Ergebnis erhält Deutschland dadurch zusätzliche Zuschüsse von 2,4 Mrd. Euro. Um diese zusätzlichen Mittel abzurufen, muss die Bundesregierung den DARP überarbeiten, indem sie weitere Maßnahmen aufnimmt oder das finanzielle Volumen bei bereits geplanten Maßnahmen aufstockt. Für die Annahme dieses überarbeiteten Plans ist wiederum ein einvernehmlicher Beschluss des Rates erforderlich.

Die Bundesregierung möchte die Mittel der ARF zum Großteil für Maßnahmen verwenden, die sie bereits im Juni 2020 für ihr sogenanntes Corona-Konjunkturpaket¹⁰ beschlossen hat. Die hierfür erforderlichen Mittel sind im Bundeshaushalt veranschlagt und teils bereits abgeflossen. Diese Mittel sollen durch die ARF refinanziert werden, sobald Deutschland die

⁷ Artikel 24 Absatz 6 ARF-Verordnung.

⁸ Artikel 21 Absatz 1 ARF-Verordnung.

⁹ Bundestagsdrucksache 19/23976 vom 4. November 2020, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Nummer 8.

¹⁰ Zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie beschloss die Bundesregierung Anfang Juni 2020 ein Konjunkturpaket mit einem Volumen von knapp 130 Mrd. Euro. Bundestag und Bundesrat stimmten dem Konjunkturpaket Ende Juni 2020 zu. Das Konjunkturpaket umfasste u. a. eine temporäre Senkung der Mehrwertsteuer, einen Kinderbonus und eine Senkung der Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG-Umlage). Teil des Konjunkturpakets war auch ein sogenanntes Zukunftspaket, das 50 Mrd. Euro für Maßnahmen vor allem in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung vorsah.

entsprechenden Meilensteine und Ziele erreicht. Aus dem Konjunkturpaket hat die Bundesregierung insbesondere Maßnahmen aus den Bereichen Klimaschutz und Energiewende, Digitalisierung der Wirtschaft und Infrastruktur, Modernisierung der Verwaltung sowie Stärkung eines pandemieresilienten Gesundheitssystems in den DARP aufgenommen.

Für die Umsetzung des DARP sind die Fachressorts zuständig, in deren Geschäftsbereich die einzelnen Maßnahmen fallen (Ressortprinzip). Sie sind damit auch für das Erreichen der im DARP vereinbarten Meilensteine und Ziele verantwortlich. Sind im Einzelfall die Länder oder andere Mitgliedstaaten involviert, sind die jeweiligen Fachressorts ebenfalls für die Umsetzung der Maßnahmen aus ihrem Geschäftsbereich zuständig.

Rolle des BMF

Das BMF soll die ordnungsgemäße Umsetzung des DARP koordinieren und kontrollieren.¹¹ Es richtete dazu nach EU-Vorgaben¹² zwei voneinander unabhängige DARP-Einheiten ein, eine Koordinierungsstelle und eine Audit-Einheit. Die Koordinierungsstelle trägt die Gesamtverantwortung für die sachgerechte Umsetzung des DARP. Sie soll¹³

- Fortschritte bei Meilensteinen und Zielen überwachen,
- Zahlungsanträge bei der EU-Kommission stellen,
- das Berichtswesen zu Meilensteinen und Zielen koordinieren,
- in Risikoanalysen Fehlentwicklungen identifizieren und
- sich mit anderen Stellen zur Kohärenz in Bezug auf die Verwendung anderer EU-Mittel abstimmen.

Die von der Koordinierungsstelle unabhängige Audit-Einheit soll die Überwachungstätigkeiten zur Wahrung der finanziellen Interessen der Europäischen Union steuern und koordinieren.¹⁴ Hierzu gehört auch, im Vorfeld der Zahlungsanträge zu prüfen, ob die Meilensteine und Ziele tatsächlich erreicht wurden. Die Audit-Einheit erarbeitet derzeit eine operative Prüfstrategie, die sie auf Nachfrage der EU-Kommission vorlegen wird.¹⁵ Die Audit-Einheit muss den Zahlungsanträgen zudem Prüfungsberichte beifügen, in denen sie darlegt, welche Prüfungen mit welchem Ergebnis durchgeführt und welche Maßnahmen ergriffen wurden, um gefundene Schwachstellen zu beseitigen.¹⁶

¹¹ DARP, S. 1062.

¹² I DARP – Vw 9510/21/10001 (Dokumentenummer 2021/1045057).

¹³ DARP, S. 1062 f.

¹⁴ I DARP – Vw 9510/21/10001 (Dokumentenummer 2021/1045057).

¹⁵ Die Audit-Einheit im BMF hat einen Entwurf der Prüfstrategie erstellt. Diesen Entwurf möchte sie eigenen Angaben zufolge im weiteren Verlauf der Umsetzung der DARP-Maßnahmen weiterentwickeln.

¹⁶ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer ii ARF-Verordnung; DARP, S. 1078.

Fortschrittsberichte des BMF

Zweimal jährlich muss das BMF der EU-Kommission über den Fortschritt hinsichtlich der vereinbarten Meilensteine und Ziele berichten.¹⁷ Dazu lässt sich das BMF von den Ressorts, in deren Geschäftsbereich die Maßnahmen fallen, zum Stand hinsichtlich des Erreichens der Meilensteine und Ziele informieren. Werden Maßnahmen gemeinsam mit den Ländern umgesetzt, unterrichten diese die zuständigen Ressorts im Rahmen der jeweils vereinbarten Berichtspflichten.

Gemäß der Entschließung „Zusätzliche Berichtspflichten der Bundesregierung zum EU-Aufbauinstrument Next Generation EU“¹⁸ des Deutschen Bundestages unterrichtet die Bundesregierung zudem den Deutschen Bundestag über den Stand der Entwicklung beim Wiederaufbaufonds. Halbjährlich berichtet sie unter anderem

- zur Gesamtentwicklung des Wiederaufbaufonds,
- zur Kreditaufnahme durch die EU-Kommission,
- zur Mittelverwendung der ARF durch die Mitgliedstaaten und
- zu Erörterungen des Wirtschafts- und Finanzausschusses sowie des Europäischen Rates zu den Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten.

Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag hingegen nicht über den Fortschritt bei der Umsetzung oder das Erreichen der Meilensteine und Ziele des DARF.

3 Anlass und Ziel des Berichts

Deutschland vereinbarte mit der EU-Kommission im DARF insgesamt 129 Meilensteine und Ziele, anhand derer die erfolgreiche Umsetzung gemessen werden soll. Die Auszahlung der Mittel aus der ARF an Deutschland soll in fünf Zahlungstranchen erfolgen. Der Anhang des Durchführungsbeschlusses des Rates hält fest, welche Meilensteine und Ziele für die Auszahlung der jeweiligen Tranchen erfüllt sein müssen.¹⁹ Wenn Deutschland die an eine Zahlungstranche geknüpften Meilensteine und Ziele nicht vollständig erreicht, kann die EU-Kommission einen Teil der Tranche einbehalten.

Die EU-Kommission teilte den Mitgliedstaaten mit, dass ein vollständiges Erreichen aller Meilensteine und Ziele notwendig sei, um Zahlungsanträge in Gänze zu genehmigen und die Mittel auszuzahlen. Das heißt: Wenn Deutschland nur einen Meilenstein oder ein Ziel verfehlt, entsteht ein Risiko für den Bundeshaushalt. Die EU-Kommission kündigte zudem an, dass sie nicht alle Meilensteine und Ziele gleich gewichtet. Beim Verfehlen bestimmter

¹⁷ Artikel 27 ARF-Verordnung.

¹⁸ Bundestagsdrucksache 19/27838 vom 23. März 2021 i. V. m. Plenarprotokoll 19/218 vom 25. März 2021, S. 27490.

¹⁹ Anhang des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands, Dok. 10158/21 ADD 1.

Meilensteine und Ziele kann die EU-Kommission die Zahlungen aus der ARF folglich überproportional kürzen.²⁰ Damit kann bereits das Verfehlen einzelner Meilensteine und Ziele zu erheblichen Mindereinnahmen führen.

Vor diesem Hintergrund prüft der Bundesrechnungshof begleitend die Umsetzung der ARF in Deutschland. In diesem Bericht befasst er sich mit der Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des DARF durch das BMF. Dabei hat er hinterfragt, ob und inwieweit das BMF

- die Umsetzung des DARF wirksam überwachen,
- das Erreichen von Meilensteinen und Zielen beeinflussen und kontrollieren sowie
- bei Fehlentwicklungen steuernd eingreifen kann.

Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof das BMF über strukturelle Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des DARF und damit auch über Umsetzungsrisiken, die sich negativ auf den Bundeshaushalt auswirken können. Er gibt daraus abgeleitete Empfehlungen für die avisierte Anpassung und Nachjustierung des DARF sowie darüber hinaus für die Einführung einer leistungsorientierten Budgetierung im Zusammenhang mit der Verwendung von EU-Mitteln in Deutschland. Diese Art der Budgetierung könnte an Bedeutung gewinnen, da der EU-Gesetzgeber auch die Kohäsionspolitik sowie neue EU-Programme stärker leistungsorientiert ausrichten möchte.

Der Bericht berücksichtigt die Entwicklungen bis zum 31. Oktober 2023 und die Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf dieses Berichts.

4 Stand der Umsetzung des DARF

Die erste Mittelauszahlung aus der ARF an Deutschland im August 2021 war als Vorfinanzierung auf Grundlage von Artikel 13 der ARF-Verordnung noch nicht an das Erreichen von Meilensteinen und Zielen gebunden. Deutschland erhielt 2,25 Mrd. Euro. Der erste reguläre Zahlungsantrag, der an das Erreichen von Meilensteinen und Zielen geknüpft gewesen wäre, war für April 2022 geplant. In diesem Zahlungsantrag hätte die Bundesregierung eine Zahlungstranche von 4,5 Mrd. Euro beantragen können.²¹ Die Auszahlung dieser ersten regulären Tranche an Deutschland hätte im Juni 2022 erfolgen sollen. Weil Deutschland bei vier Maßnahmen die hierfür vorgesehenen Meilensteine und Ziele nicht vollständig erreicht hatte, entschied die Bundesregierung den Zahlungsantrag vorerst nicht zu stellen. Konkret gab es Verzögerungen bei

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Recovery and Resilience Facility: Two years on, A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation, COM(2023) 99 final, S. 11 vom 21. Februar 2023.

²¹ Anhang zum Durchführungsbeschlusses des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands, 10158/21 ADD 1 vom 5. Juli 2021, S. 79.

- 1) dem Pilotprogramm Klimaschutzverträge nach dem Prinzip Carbon Contracts for Difference²² (Maßnahme 1.1.3 im DARP),
- 2) der Förderung der Digitalisierung der Deutschen Bahn durch den Ersatz konventioneller Stellwerke (Maßnahme 2.2.4 im DARP),
- 3) den Bildungskompetenzzentren (Maßnahme 3.1.3 im DARP) sowie
- 4) dem Sonderprogramm Beschleunigung von Forschung und Entwicklung dringend benötigter Impfstoffe gegen SARS-CoV-2 (Maßnahme 5.1.3 im DARP).

Den Meilenstein beim „Pilotprogramm Klimaschutzverträge“ (oben Ziff. 1) erreichte das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zwischenzeitlich. Den Meilenstein zur Maßnahme „Bildungskompetenzzentren“ (oben Ziff. 3) setzte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mittlerweile verspätet um (siehe Nummer 5.2). Bei den anderen beiden Maßnahmen (oben Ziff. 2 und 4) können insgesamt drei Meilensteine nicht mehr erreicht werden. Das BMF hat daher den DARP kurzfristig geändert und die nicht mehr erreichbaren Meilensteine und Ziele teils entfernt und teils angepasst. Diese Änderung hat der Rat im Februar 2023 gebilligt. Hierdurch veränderte sich auch die Höhe der einzelnen Zahlungstranchen. Im Ergebnis reduzierte sich die erste reguläre Zahlungstranche von 4,5 auf 4,3 Mrd. Euro.²³ Auf dieser Grundlage hat das BMF den ursprünglich für 2022 vorgesehenen Zahlungsantrag Mitte September 2023 gestellt. Das bedeutet aber auch, dass die eigentlich noch für das Jahr 2022 geplante Zahlungstranche dem Bundeshaushalt erst im Jahr 2023 oder später zufließen kann.

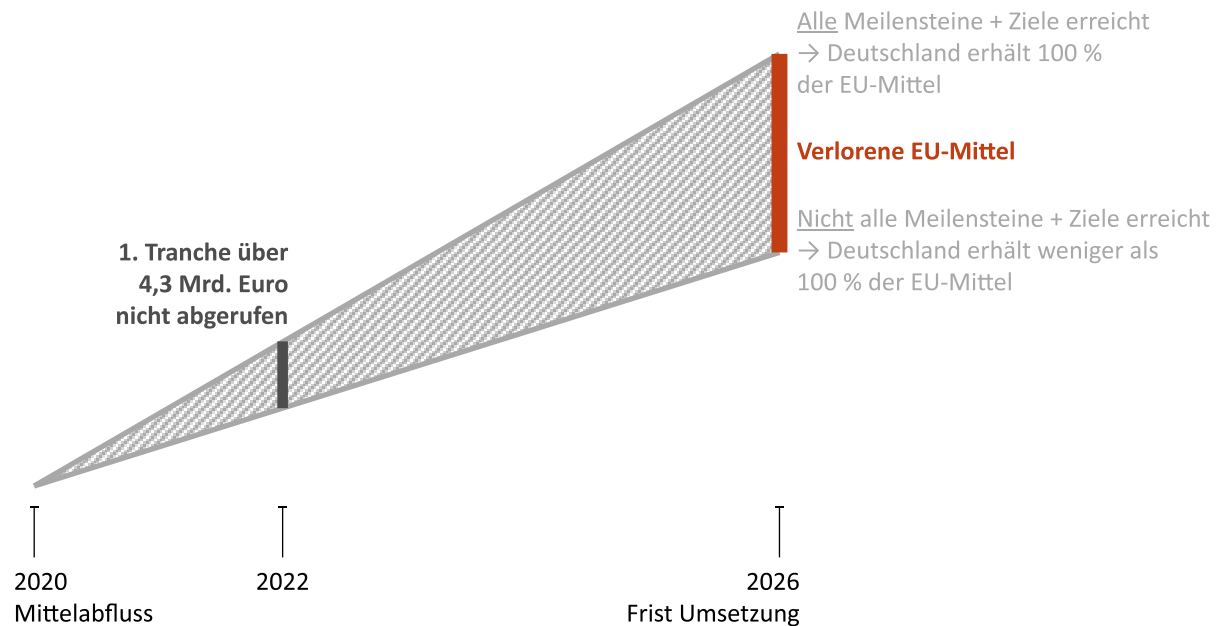
²² Mit dem Pilotprogramm Klimaschutzverträge nach dem Prinzip Carbon Contracts for Difference möchte die Bundesregierung höhere Betriebskosten von innovativen Technologien abfedern. Hierzu schließt sie Verträge mit Unternehmen, die klimafreundliche Produktionsverfahren entwickeln. Über die Vertragslaufzeit garantiert sie diesen Unternehmen einen festen CO₂-Preis. Liegt der aktuelle CO₂-Preis über dem Vertragspreis, erhält das Unternehmen einen Zuschuss in Höhe der Differenz.

²³ Council Implementing Decision amending the Council Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Germany (2023/0011(NLE)).

Abbildung 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.



Für das Jahr 2023 plant das BMF weitere Änderungen des DARP. Hierbei möchte es Maßnahmen für die zusätzlich gewährten 2,4 Mrd. Euro (siehe Nummer 2) in den Plan aufnehmen. Zudem möchte das BMF den DARP ändern, um Maßnahmen, bei denen aus seiner Sicht Meilensteine und Ziele risikobehaftet oder nicht mehr erreichbar sind, aus dem DARP zu entfernen oder zu überarbeiten. Um eben solche gefährdeten Meilensteine und Ziele zu identifizieren, griff das BMF auf eine Beratungsleistung im Rahmen der Technischen Hilfe der EU-Kommission zurück. Im Zuge dessen erstellte ein Beratungsunternehmen eine Risikoanalyse.²⁴ Bei einer Anpassung des DARP wäre es für das BMF auch möglich, grundsätzliche Konstruktionsfehler bei der Aufsetzung des DARP zu korrigieren und somit die Chancen für dessen erfolgreiche Umsetzung zu erhöhen.

²⁴ Umsetzungsrisiken im nationalen Aufbau- und Resilienzplan Deutschlands (DARP), 15. November 2022.

5 Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten fehlen: Haushaltsrisiken für den Bund

5.1 BMF kann Maßnahmen der Ressorts nicht übergreifend steuern

Sachverhalt

Die Mitgliedstaaten dürfen die Mittel der ARF für Maßnahmen einsetzen, die sie seit Februar 2020 durchführen.²⁵ Bis spätestens zum 31. August 2026 müssen die Mitgliedstaaten die vereinbarten Meilensteine und Ziele erreicht haben, um Zahlungen aus der ARF zu erhalten.²⁶

Die Bundesregierung entschied, die Mittel des DARP hauptsächlich für das bereits im Juni 2020 verabschiedete Corona-Konjunkturpaket einzusetzen. Als Kriterien für die Aufnahme einer Maßnahme in den DARP sah das BMF zudem vor, dass diese bereits in den Ressort-Einzelplänen finanziert und geeignet war, die Vorgaben²⁷ der ARF-Verordnung zu erfüllen. Zudem identifizierte die Bundesregierung Reformen, die sie ohne Mittelansatz in den DARP aufnehmen wollte. Diese sollten die Maßnahmen des DARP inhaltlich kohärent ergänzen und insbesondere die Anzahl adressierter länderspezifischer Empfehlungen erhöhen.

Die Maßnahmen des Konjunkturpakets sind bereits in den Haushaltsplänen 2021, 2022 und 2023, im Finanzplan bis 2026 sowie den jeweiligen Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds und Digitalfonds abgebildet. Wo nötig, wurden Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht.

Das BMF forderte die Ressorts im August 2020 auf, Maßnahmen des Konjunkturpakets aus ihrem Geschäftsbereich zu benennen, die sich für eine Aufnahme in den DARP eignen. Einen Großteil dieser Maßnahmen setzten die Ressorts zu diesem Zeitpunkt bereits um. Das bedeutet auch, dass bereits seit dem Jahr 2020 Mittel für diese Maßnahmen abfließen. Die Zuflüsse aus der ARF werden ab dem Jahr 2021 im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) vereinnahmt. Damit fallen Mittelabfluss aus den jeweiligen Ressort-Einzelplänen und Mittelzufluss an den Einzelplan 60 auseinander. Auch aus diesem Grund wollte das BMF nur Maßnahmen in den DARP aufnehmen, über deren Finanzierung unabhängig vom DARP Einvernehmen bestand. Da die Maßnahmen in den Ressort-Einzelplänen bereits finanziert sind, trägt der Bundeshaushalt das Risiko einer ausbleibenden Refinanzierung aus der ARF. Um dieses Risiko zu minimieren, wollte das BMF Mechanismen vorsehen, um die Ressorts zu einer effektiven Umsetzung ihrer Maßnahmen anzuhalten.

²⁵ Artikel 17 Absatz 2 ARF-Verordnung.

²⁶ Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe i ARF-Verordnung.

²⁷ Adressierung der länderspezifischen Empfehlungen, Erfüllung des geforderten Anteils grüner Maßnahmen etc.

Zum Zeitpunkt des geplanten ersten regulären Zahlungsantrags waren im Geschäftsbereich dreier Ressorts bereits Verzögerungen bei den Meilensteinen und Zielen eingetreten. Daher machte das BMF diese Ressorts im März 2022 in einem Schreiben darauf aufmerksam, dass das Verfehlen von Meilensteinen und Zielen zu ausbleibenden Einnahmen für den Bundeshaushalt führen würde und bat um zeitnahe Umsetzung der Maßnahmen. Es behielt sich zudem vor, aus einer ausbleibenden Refinanzierung entstehende Lücken im Bundeshaushalt durch Kompensation im jeweiligen Einzelplan zu schließen.

Im Mai 2022 bat das BMF zudem alle Ressorts, Risiken in der Umsetzung der Maßnahmen proaktiv zu identifizieren. Dazu sollten die Ressorts berichten, welche Meilensteine und Ziele gefährdet seien. Dies könne es dem BMF ermöglichen, Meilensteine und Ziele, die risikobehaftet oder nicht mehr erreichbar seien, durch eine Anpassung des DARP zu entfernen. Zudem kündigte das BMF abermals Kompensationen in den jeweiligen Einzelplänen an, falls Meilensteine und Ziele verfehlt würden und eine Refinanzierung ausbliebe. Wie das BMF bei diesen Kompensationen konkret vorgehen wollte, beschrieb es nicht. Es legte bislang auch intern noch keine Verfahrensweise hierzu fest.

Auf die Ankündigung, Kompensationen einzufordern, antwortete unter anderem das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Es merkte an, dass die Haushaltsmittel für die Maßnahmen des DARP im Rahmen des Konjunkturpakets 2020 durch den Bundeshaushalt bereitgestellt und über den zweiten Nachtragshaushalt und die folgenden Haushaltsaufstellungsverfahren bis einschließlich 2024 titelbezogen veranschlagt seien. Erst im Nachhinein sei auf Wunsch des BMF die zusätzliche Aufnahme in den DARP erfolgt. Nach Ansicht des BMVg könnten ausbleibende Zahlungen aus der ARF infolge verfehlter Meilensteine und Ziele nur bei solchen Maßnahmen zu entsprechenden Kompensationen in den Einzelplänen führen, die allein durch die Aufnahme in den DARP initiiert bzw. finanziert wurden.

Auch das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) äußerte sich zu Kompensationen. Es teilte mit, dass eine Kompensation von ausbleibenden Zahlungen aus der ARF im Einzelplan des BMI nicht möglich sei. Entstehende Deckungslücken könnten nur im Gesamthaushalt geschlossen werden.

Zwischenbewertung

Das BMF soll eine koordinierende und kontrollierende Rolle gegenüber den Ressorts einnehmen, kann diese Rolle aber de facto nicht ausfüllen. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Finanzierung des Konjunkturpakets durch den Haushaltsgesetzgeber bereits beschlossen ist, die Mittel den Ressorts fest zugewiesen und zum Teil auch schon aus dem Bundeshaushalt abgeflossen sind. Diese Mittel sollen im Nachhinein durch die ARF refinanziert werden. Die Refinanzierung fließt dabei dem Bund als Ganzes zu. Etwaige Mindereinnahmen treffen also den gesamten Bundeshaushalt. Sie wirken sich nicht unmittelbar auf die Einzelpläne derjenigen Ressorts aus, die Mindereinnahmen zu verantworten haben.

Daher kann das BMF das Erreichen von Meilensteinen und Zielen in den Ressorts nicht mehr über finanzielle Anreize steuern. Das führt zu einem Haushaltsrisiko, weil die Ressorts „national“ Mittel erhalten und ausgeben, ohne dass sie bei einer ausbleibenden Refinanzierung

durch EU-Mittel für den „Schaden haftbar“ gemacht werden können, und zwar selbst dann nicht, wenn ihnen dieser Schaden zuzurechnen ist. Aufgaben- und Finanzverantwortung fallen damit – trotz leistungsbasierter Budgetierung – auseinander. Eine unmittelbare Möglichkeit, etwaige Ausfälle durch ausbleibende Zuflüsse aus der ARF bei den Ressorts an anderer Stelle zu kompensieren, besteht für das BMF nicht.

Die Ressorts haben im Ergebnis keine positiven Anreize, etwa in Form zusätzlicher finanzieller Mittel, aktiv das Erreichen der Meilensteine und Ziele voranzutreiben. Anreize durch Sanktionen, etwa durch eine Kompensation ausbleibender Mittel aus der ARF in den Einzelplänen der Ressorts, kann das BMF zudem nicht einseitig durchsetzen.

Vor diesem Hintergrund hätten wir erwartet, dass das BMF vorhandene Haushaltsinstrumente nutzt, um Aufgaben- und Finanzverantwortung konsequent zusammenzuführen, damit diejenigen Stellen, die für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich sind, auch die finanziellen Konsequenzen etwaiger Misserfolge tragen. Denkbar wäre etwa, bei laufenden Maßnahmen Haushaltssperren auszubringen und die schrittweise Freigabe von Mitteln an die Ressorts an das Erreichen geeigneter Zwischenziele zu knüpfen.

Das BMF sollte den Haushaltsgesetzgeber zudem regelmäßig über den aktuellen 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 und hierdurch Mindereinnahmen aus der ARF verursacht haben. Dies wäre angesichts des finanziellen Volumens möglicher ausbleibender Zahlungen an den Bundeshaushalt ohnehin sachgerecht. Der Haushaltsgesetzgeber könnte diese Informationen dazu nutzen, um im Folgejahr Kürzungen in den Einzelplänen der verantwortlichen Ressorts vorzunehmen.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat der Darstellung widersprochen, dass es seine Steuerungsfunktion gegenüber den Ressorts nicht wahrnehmen könne. Wenn Zahlungen aus der ARF an Deutschland ausblieben, müsste dies im Bundeshaushalt kompensiert werden. Hierbei stünde das Ressort, das für eine ausbleibende Zahlung verantwortlich wäre, in einer besonderen Verantwortung. Dies habe das BMF den Ressorts auch mit Staatssekretärsschreiben mitgeteilt. Der Bundesrechnungshof unterschätze die Möglichkeit des BMF, die Ressorts bei mangelhafter Umsetzung von Maßnahmen finanziell in die Verantwortung nehmen zu können.

In seiner Steuerungsfunktion habe das BMF in enger Abstimmung mit den Ressorts im vergangenen Jahr eine Risikoanalyse durchgeführt, um Meilensteine und Ziele zu identifizieren, bei denen Umsetzungsrisiken bestehen. Diese Risiken würden aktuell adressiert und mit der EU-Kommission besprochen. Außerdem habe das BMF ein Projekthandbuch verfasst, das alle Anforderungen für die Umsetzung des DARP zusammenfasse. Dieses Projekthandbuch habe das BMF den koordinierenden Einheiten in den Ressorts zur Verfügung gestellt und darum gebeten, es an die beteiligten nachgeordneten Stellen weiterzuleiten. Damit übe das BMF seine Steuerungs- und Koordinierungsfunktion beständig aus.

Das BMF hat zudem mitgeteilt, dass eine Harmonisierung der Zahlungsströme systembedingt nicht möglich sei. Da die ARF ein leistungsorientiertes 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.

Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMF überzeugen nicht. Denn das BMF lässt nach wie vor offen, wie es die Ressorts bei mangelhafter Umsetzung der Maßnahmen nachträglich finanziell in die Verantwortung nehmen möchte. Eine Kompensation in den jeweiligen Einzelplänen derjenigen Ressorts, die das Verfehlen von Meilensteinen und Zielen zu verantworten haben, müsste im parlamentarischen Verfahren beschlossen werden. Das BMF kann zwar im Haushaltsaufstellungsverfahren auf Kürzungen in den Ressort-Einzelplänen hinwirken, aber de facto nicht darüber entscheiden.

Hinzu kommt, dass das BMF das Erreichen der Meilensteine und Ziele in den Ressorts nicht übergreifend steuern kann. Es kann zwar Steuerungsimpulse setzen, indem es Fehlentwicklungen identifiziert und versucht, sich gemeinsam mit der EU-Kommission und den Ressorts über bestehende Risiken auszutauschen. So enthält z. B. das Projekthandbuch Hinweise für die Ressorts, die Umsetzungsrisiken reduzieren können. In letzter Konsequenz ist das BMF aber immer darauf angewiesen, dass die Ressorts kooperieren und diese Hinweise auch tatsächlich umsetzen. Das BMF selbst kann hier nicht einseitig tätig werden. Damit kann es auch Haushaltsrisiken, die durch ausbleibende Zahlungen aus der ARF entstehen könnten, nicht wirksam begrenzen.

Nur die für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlichen Stellen können das Erreichen der Meilensteine und Ziele sicherstellen. Ziel muss daher sein, dass diese Stellen auch die finanziellen Konsequenzen eines Misserfolgs tragen und damit einen starken Anreiz für eine erfolgreiche Umsetzung ihrer Maßnahmen haben. Im Kern müssen also Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammengeführt werden. Eine solche Harmonisierung, d. h. die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung, würde – anders als vom BMF erwartet – das Risiko nicht nur auf die für die jeweiligen Maßnahmen verantwortlichen Ressorts verteilen, sondern auch insgesamt verringern. Denn durch unterjährige Zwischenziele, an die Mittelfreigaben geknüpft sind, hätten die Ressorts einen Anreiz, ihre Maßnahmen zügig und erfolgreich umzusetzen.

5.2 BMF kann Maßnahmen der Länder nicht steuern

Sachverhalt

Die EU-Rechtsgrundlagen zur ARF beziehen sich auf die mitgliedstaatliche Ebene. Sie enthalten – anders als z. B. die Europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds – keine Vorgaben, die eine regionale Verteilung der Mittel innerhalb der Mitgliedstaaten fordern oder den Einsatz der Mittel an entsprechende Kriterien knüpfen. Die Mittel der ARF fließen daher dem Bund zu.

Einige Maßnahmen des Konjunkturpakets, die der Bund im DARF umsetzen möchte, fallen in die Zuständigkeit der Länder. Nach Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig. Sie tragen gemäß Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Eine Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund ist daher grundsätzlich ausgeschlossen. Lediglich in den verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmefällen kann der Bund die Länder finanziell unterstützen. Dies umfasst beispielsweise Finanzhilfen nach Artikel 104b und 104c Grundgesetz.²⁸ In diesen Fällen kann der Bund den Ländern daher auch Mittel aus der ARF zuweisen. Mit den vom Bund gewährten Mitteln sollen die Länder dann die im DARF vorgesehenen Meilensteine und Ziele erreichen. Wenn dies gelingt, erstattet die ARF dem Bund damit faktisch die Mittel, die der Bund den Ländern gewährt hat.

Bestimmungen zur Verwendung dieser Mittel legt der Bund durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder durch Verwaltungsvereinbarung im Einvernehmen mit den Ländern fest. Das heißt: Der Bund kann den Ländern nur solche Vorgaben zur Umsetzung der Maßnahmen des DARF machen, mit denen die Länder einverstanden sind. Hierzu prüft und entscheidet der Bund, welche inhaltlichen Vorgaben er für die jeweiligen Länderprogramme machen will und stimmt sich danach mit den Ländern ab. Folglich kann der Bund die Maßnahmen mit Länderbeteiligung nur in dem Ausmaß steuern, wie es die Länder zulassen. Das kann – wie nachfolgende Beispiele belegen – dazu führen, dass die Bundesregierung das Erreichen der im DARF festgelegten Meilensteine und Ziele nicht angemessen beeinflussen kann.

Beispiel 1: Mobile Endgeräte für Lehrkräfte

Für die Maßnahme „Mobile Endgeräte für Lehrkräfte“ sieht die Bundesregierung **500 Mio. Euro** im DARF vor. Diese Mittel gewährt sie den Ländern als Finanzhilfe nach Artikel 104c Grundgesetz. Hiermit sollen Schulen den Lehrkräften mobile digitale Endgeräte zur

²⁸ Artikel 104b Grundgesetz ermöglicht es dem Bund, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zu gewähren, wenn dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des Wirtschaftswachstums erforderlich ist. Auf der Grundlage von Artikel 104c Grundgesetz kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.

Verfügung stellen. Die Maßnahme ist Teil des „DigitalPakts Schule“, mit dem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) den Ländern Finanzhilfen von 5 Mrd. Euro für Investitionen in die schulische IT-Infrastruktur gewährt. Für die Umsetzung sind die Länder verantwortlich. Sie haben hierzu eigene Landesrichtlinien erlassen. Der „DigitalPakt Schule“ startete am 17. Mai 2019 und endet am 16. Mai 2024.²⁹

Für die „Mobilen Endgeräte für Lehrkräfte“ haben der Bund und die Länder eine Zusatz-Verwaltungsvereinbarung³⁰ (Zusatz-VV) geschlossen. Diese sieht vor, dass die Länder die Bundesmittel für Endgeräte verwenden dürfen, die frühestens ab dem 3. Juni 2020 und spätestens bis zum Ende der Laufzeit des „DigitalPakts Schule“ im Jahr 2024 beschafft wurden (§ 4 Zusatz-VV). Gemäß § 6 Zusatz-VV ist eine vollständige Verausgabung bis zum 31. Dezember 2021 anzustreben. Eine verbindliche Vorgabe, die Mittel bis zu diesem Stichtag tatsächlich auszugeben, konnte der Bund in der Zusatz-VV nicht durchsetzen.

Als Ziel dieser Maßnahme sieht der DARP vor, dass 95 % der Mittel bis zum 15. März 2022 abgeflossen sind. Dies entspricht 475 Mio. Euro. **Dieses Ziel wurde nicht erreicht.** Nach Angaben des BMBF haben die Länder bis zum 31. März 2022 lediglich knapp 90 % der Bundesmittel abgerufen. Das BMBF teilte dem BMF mit, dass es auf den Abruf keinen direkten Einfluss habe. Der Bund könne damit nicht zu einer Beschleunigung beitragen.

Die Länder haben die Möglichkeit des Vorabrufs von Mitteln (§ 7 Absatz 1 Zusatz-VV). Demnach können die Länder den Schulträgern auch dann schon Bundesmittel zuleiten, bevor diese Mittel für Zahlungen benötigt werden. Das heißt: Mittel können beim Bund schon abfließen, **auch wenn noch keine Endgeräte beschafft wurden.**

Die Länder müssen dem BMBF halbjährlich jede abgeschlossene und von ihnen geprüfte Maßnahme melden. Zum 30. Juni 2022 hatten die Länder knapp 483 Mio. Euro (98 %) abgerufen, allerdings davon erst für ein Volumen von knapp 111 Mio. Euro Verwendungsnachweise geprüft und hierüber berichtet. Die Differenz zwischen der Höhe des Mittelabrufs und der Höhe der Mittel, die die Länder im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise an den Bund berichteten, ergibt sich aus der **Möglichkeit des Vorabrufs von Mitteln** und dem Zeitpunkt der Vorlage der Verwendungsnachweise und ihrer Prüfung in den Ländern. **Wann** die Berichte der Länder über **abgeschlossene und von ihnen geprüfte Maßnahmen** mit einem Volumen von mindestens 475 Mio. Euro vorlägen, ist laut der erstellten Risikoanalyse derzeit **nicht absehbar**. Daher werde eine Zielrevision angestrebt.³¹

²⁹ Der Bundesrechnungshof hat wiederholt auf die Schwächen des „DigitalPakts Schule“ hingewiesen, z. B. im Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Prüfung der Steuerung und Wirkungskontrolle des „DigitalPakts Schule“ vom 5. August 2022 (Haushaltsausschuss-Drucksache 20/1550). In einer Gesamtbetrachtung habe sich gezeigt, dass Finanzhilfen des Bundes ungeeignet seien, die Digitalisierung der Schulen voranzubringen. Denn unter anderem müsse das federführende BMBF in allen wesentlichen Fragen einen Konsens mit den Ländern erzielen. Zudem könne es nicht kontrollieren, ob Bundesmittel bestmöglich eingesetzt werden.

³⁰ Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“ zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 27. Januar 2021 (Zusatz-VV).

³¹ Risikoanalyse S. 65.

Beispiel 2: Bildungskompetenzzentren

Die Bundesregierung hat die Maßnahme „Bildungskompetenzzentren“ mit **205 Mio. Euro** in den DARF aufgenommen. Sie möchte gemeinsam mit den Ländern Kompetenzzentren für digital gestütztes Unterrichten entwickeln. Hierdurch sollen Lehrkräfte ihre didaktischen Kompetenzen in diesem Bereich stärken. Lehrerbildende Hochschulen, einschlägig tätige Forschungsinstitute und Lehrerfortbildungseinrichtungen in den Ländern sollen stärker miteinander vernetzt werden.

Der Bund wollte hierzu die Bildungsforschung an den lehramtsausbildenden Einrichtungen fördern, um die Konzepte und Werkzeuge für die Fortbildung der Lehrkräfte vor Ort in den Ländern zur Verfügung stellen zu können. Die Länder sollten die Kompetenzzentren ausgestalten und die Lehrkräfte fortbilden.

Zur Umsetzung der Maßnahme wollte das federführend zuständige BMBF eine Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern schließen. **Die Vereinbarung kam allerdings nicht zustande**, weil Bund und Länder sich nicht über die Finanzierung der Maßnahme einigen konnten. Strittig war der Eigenanteil der Länder, den diese über den „DigitalPakt Schule“ – also durch Bundesmittel – aufbringen wollten. Das BMBF entschied daher, die Kompetenzzentren als eigenes Forschungsprogramm in Kooperation mit den Ländern – aber ohne rechtliche Verbindlichkeiten für die Länder – einzurichten.

Wegen dieser Verzögerung wurde der für das 4. Quartal 2021 im DARF vorgesehene erste Meilenstein – Inkrafttreten der ersten Förderrichtlinie und Ausschreibung der Projektträgerschaft für das Gesamtprogramm – erst im Laufe des Jahres 2022 erreicht. In der Folge erreichte das BMBF auch das für **das 3. Quartal 2022 avisierte Ziel** – Bewilligung von 45 Forschungsvorhaben – **erst im 2. Quartal 2023**.³²

Beispiel 3: Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Der DARF sieht **3 Mrd. Euro** für die beschleunigte Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes³³ (OZG) vor. Das OZG verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 digital verfügbar zu machen. Für 80 % der 575 Verwaltungsleistungen, die digitalisiert werden sollen, sind die Länder und Kommunen zuständig. Mit den Mitteln des DARF möchte die Bundesregierung 115 Verwaltungsleistungen des Bundes und 100 Verwaltungsleistungen der Länder bundesweit digitalisieren. Das bedeutet, dass eine

³² Risikoanalyse S. 71.

³³ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz (OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250; 2023 I Nummer 230) geändert worden ist.

Verwaltungsleistung in mindestens der Hälfte der Länder verfügbar ist. Dieses **Ziel** hat die Bundesregierung auch im DARF mit der EU-Kommission für das **4. Quartal 2022** vereinbart.

Um Doppelentwicklungen zu vermeiden, hat die Bundesregierung die zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen der Länder in Themenfelder eingeteilt. Die Federführung für ein Themenfeld haben sogenannte „Tandems“, bestehend aus einem Land und einem fachlich zuständigen Bundesressort. Das Bundesressort übernimmt dabei die haushaltstechnische Abwicklung der Auszahlung der Mittel an das Land, während das Land das Projekt umsetzt. Hierzu schließt das Land eine Verwaltungsvereinbarung mit dem fachlich zuständigen Ressort, die für jedes Projekt Meilensteine vorschreibt.

Gemäß dem „Einer für alle“-Prinzip werden umgesetzte und online verfügbare Verwaltungsleistungen dann anderen Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt. Diese können den Dienst mitnutzen. Hierfür müssen sie sich mittels standardisierter Schnittstellen anbinden. Ob eine Verwaltungsleistung bis zum 31. Dezember 2022 in mindestens der Hälfte der Länder online verfügbar ist, hängt somit auch davon ab, ob andere Länder die Verwaltungsleistung rechtzeitig mitnutzen.

Bei einer **Abfrage nach potenziellen Verzögerungen** teilte das federführende BMI dem BMF mit, dass die **Zielerreichung für das 4. Quartal 2022 gefährdet** sei. Denn die Länder arbeiteten die Umsetzungsvorhaben mit unterschiedlicher Geschwindigkeit ab. Die von dem Beratungsunternehmen erstellte Risikoanalyse wies **die bundesweite Umsetzung in den Ländern bis Ende 2022 als unerreichbar** aus. Das Unternehmen prognostizierte, dass bis dahin lediglich 35 der 100 geplanten Leistungen bundesweit verfügbar sein würden. Schlussendlich erreichte das BMI auch das nicht. Daher strebt das BMF an, das Ziel zeitlich zu verschieben.

Zwischenbewertung

Die Aufnahme gemeinsamer Projekte mit den Ländern in den DARF schafft eine problematische Anreizstruktur. Denn der Bund trägt das Haushaltsrisiko, wenn die vorgegebenen Meilensteine und Ziele nicht erreicht werden, weil die Länder Maßnahmen nicht wie geplant umsetzen oder an der Umsetzung von Maßnahmen des Bundes nicht wie vorgesehen mitwirken. In diesem Fall erhält der Bund für seine bereits getätigten Ausgaben keine Refinanzierung aus der ARF. Gleichzeitig hat der Bund aber nur eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten. Beispielsweise benötigt der Bund eine Einigung mit den Ländern, um Verwaltungsvereinbarungen schließen zu können, die ihm umfangreiche Steuerungsrechte sichern.

Im Ergebnis ist der Bund daher davon abhängig, dass die Länder bei der Umsetzung der Maßnahmen mitwirken, während er allein das finanzielle Risiko eines Scheiterns trägt.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat der Darstellung widersprochen, dass es die Maßnahmen der Länder nicht übergreifend steuern könne. Zwar verfüge das BMF nicht über ein unmittelbares Durchgriffsrecht bei den Ländern. Eine wirksame Steuerung und Kontrolle durch das BMF sei aber mittelbar

über die Ressorts möglich, die gegenüber dem BMF die Gesamtverantwortung für die Umsetzung der jeweiligen Einzelmaßnahmen hätten.

Vorhaben, bei denen die Zuständigkeit der Länder berührt sei, würden von den jeweils fachlich zuständigen Ressorts umgesetzt. Hierbei stimmten sich die Ressorts mit den Ländern sowohl bei der Projektentwicklung als auch bei der Umsetzung der Vorhaben eng ab. Sofern im Einzelfall bisher keine Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern geschlossen worden seien oder die im Rahmen des Konjunkturpakets geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen den Kontroll- und Informationspflichten nicht den Vorgaben der ARF-Verordnung genügten, müssten die Ressorts nachsteuern. Dies gelänge auch. So habe das BMBF die Bildungskompetenzzentren aufgrund einer fehlenden Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern als eigenes Projekt und damit von den Ländern unabhängig aufgesetzt.

Die Umsetzung des DARP sei eine gesamtstaatliche Aufgabe, bei der auch die Länder ihrer Verantwortung nachzukommen hätten. Hierauf habe das BMF die Ressorts in seiner Steuerungsfunktion wiederholt hingewiesen.

Abschließende Würdigung

Mit dem Verweis auf die Maßnahme „Bildungskompetenzzentren“ bestätigt das BMF die wesentliche Kritik des Bundesrechnungshofes. Denn der Bund setzt diese Maßnahme, anders als ursprünglich vorgesehen, nunmehr ohne Beteiligung der Länder um, da er sich mit diesen nicht über die Finanzierung einigen konnte. Das Beispiel belegt, dass der Bund vom Wohlwollen und von der Kooperationsbereitschaft der Länder abhängig ist. Weder das BMF noch die Ressorts verfügen über unmittelbare oder mittelbare Durchgriffsrechte bei den Ländern. Die Länder können sich im Gegenteil stets weigern, eine Verwaltungsvereinbarung zu schließen. Daher ist auch nicht sichergestellt, dass der Bund im DARP vorgesehene oder nach der ARF-Verordnung geforderte Informations- und Kontrollpflichten nachträglich mit den Ländern vereinbaren kann.

Sofern konkrete Meilensteine und Ziele vorsehen, dass sich die Länder beteiligen, kann das BMF deren Erreichen daher weder unmittelbar noch mittelbar über die Ressorts beeinflussen. Im Ergebnis ist der Bund davon abhängig, dass die Länder bei der Umsetzung der Maßnahmen mitwirken.

5.3 BMF kann Maßnahmen der Länder nicht kontrollieren

Sachverhalt

Die Mitgliedstaaten müssen jedem Zahlungsantrag an die EU-Kommission eine Verwaltungserklärung beilegen, aus der unter anderem hervorgeht, dass die Mittel widmungsgerecht eingesetzt wurden und die Angaben im Zahlungsantrag vollständig, sachlich richtig und

verlässlich sind.³⁴ Zudem müssen die Anträge eine Zusammenfassung der durchgeführten Prüfungen enthalten, die unter anderem die aufgedeckten Schwachstellen und die ergriffenen Abhilfemaßnahmen auflistet. Diese Aufgaben übernimmt die unabhängige Audit-Einheit im BMF. Sie soll garantieren und durch ein eigenes Prüfverfahren in einer Managementerklärung zertifizieren, dass die Angaben in einem Zahlungsantrag bundesseitig einer speziellen Prüfung unterzogen wurden. Zudem soll sie Nachweise für das Erreichen von Meilensteinen und Zielen prüfen. Nach Auskunft des BMF behält sich die Audit-Einheit vor, auch die Daten der Länder zu prüfen, soweit dies rechtlich möglich ist.

Als gesamtverantwortliches Ressort muss das BMF der EU-Kommission zudem vollen Zugriff auf die Daten ermöglichen, die nachweisen, dass ein Zahlungsantrag zu Recht gestellt wurde.³⁵ Die EU-Kommission fordert hier eine Primärevidenz.³⁶ Das bedeutet z. B., dass die EU-Kommission zum Nachweis eines Mittelabflusses die Vorlage der entsprechenden Rechnungen verlangen kann.

Nach Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe e der ARF-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die EU-Kommission, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), den Europäischen Rechnungshof sowie die Europäische Staatsanwaltschaft ausdrücklich zu ermächtigen, bei den Endempfängern der Mittel die zum Schutz der finanziellen Interessen der Union erforderlichen Rechte und den erforderlichen Zugang zu Daten und Informationen zu erhalten.

Von den Ländern durchzuführende Maßnahmen im DARF werden im Wesentlichen durch Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104b und 104c Grundgesetz finanziert. Bei diesen Finanzhilfen verfügt der Bund nur über eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten. Diese Kontrollmöglichkeiten stehen grundsätzlich der Bundesregierung als Ganzes zu. Für die Maßnahmen des DARF üben diejenigen Ressorts die Kontrollrechte aus, in deren Geschäftsbereich die von den Ländern umgesetzten Maßnahmen fallen.³⁷ Bei Finanzhilfen nach Artikel 104b Grundgesetz kann die Bundesregierung Berichte und die Vorlage von Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Bei Finanzhilfen nach Artikel 104c Grundgesetz ist die Bundesregierung zu Erhebungen nicht befugt. Die Vorlage von Akten kann sie nur anlassbezogen bei Verdacht auf eine zweckwidrige Mittelverwendung verlangen.

Das heißt, dass die Audit-Einheit des BMF in letzter Konsequenz die Daten der Maßnahmen der Länder in den Zahlungsanträgen nicht eigenständig kontrollieren kann. Bei Maßnahmen nach Artikel 104b Grundgesetz müsste die Audit-Einheit sich darauf verlassen, dass die jeweils zuständigen Ressorts zumindest anhand von Stichproben Kontrollen vornehmen. Der

³⁴ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer i ARF-Verordnung.

³⁵ Anhang des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands, Dok. 10158/21 ADD 1.

³⁶ Als Primärevidenz bezeichnen wir direkte Belege dafür, dass eine Maßnahme erfolgreich umgesetzt wurde, z. B. Rechnungen, Förderbescheide oder Verträge. Im Gegensatz dazu läge lediglich eine Sekundärevidenz vor, wenn die Beweisführung gegenüber der Kommission auf Angaben anderer Stellen beruhen würde, z. B. Berichte der Länder an den Bund über die Mittelverwendung.

³⁷ BMF, Leitlinie zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen, zuletzt aktualisiert am 14. April 2021.

Bundesrechnungshof stellte in der Vergangenheit jedoch fest, dass die Bundesverwaltung ihre Kontrollrechte hier nicht ausschöpft.³⁸

Hinzu kommt, dass die Ressorts die von der EU-Kommission geforderte Primärevidenz von den Ländern beschaffen müssten. Bei Maßnahmen nach Artikel 104c Grundgesetz ist dies – gegen den Willen der Länder – grundsätzlich nicht möglich. Folglich kann die Bundesregierung hier weder stichprobenartige Kontrollen durchführen noch der EU-Kommission die geforderte Primärevidenz zur Verfügung stellen.

Zwischenbewertung

Derzeit ist nicht sichergestellt, dass die Audit-Einheit des BMF ihre Aufgabe gegenüber der EU-Kommission angemessen erfüllen kann. Sie soll zertifizieren, dass die Angaben in den Zahlungsanträgen korrekt sind, kann diese Angaben aber in letzter Konsequenz nicht durchgängig selbst kontrollieren. Auch einen Datenzugang für die EU-Kommission kann das BMF mangels eigener Erhebungsmöglichkeiten nicht garantieren.

Hinzu kommt, dass falsche Angaben in Zahlungsanträgen nur für den Bundeshaushalt ein finanzielles Risiko darstellen. Denn es ist grundsätzlich nicht vorgesehen, dass die Länder dem Bund eine entgangene Refinanzierung aus der ARF erstatten. Das gilt selbst dann, wenn die Länder dies zu verantworten haben.

Die Länder müssen also keinerlei finanzielle Nachteile fürchten. Damit fehlt hier ein wirksamer Anreiz, der die Länder dazu anhält, im Vorfeld auf eine zweckentsprechende Mittelverwendung und das Erreichen der Meilensteine und Ziele zu achten.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat der Feststellung widersprochen, dass es die Maßnahmen der Länder nicht kontrollieren könne. Zwar stimmt das BMF dem Bundesrechnungshof zu, dass die Kontrolle der Maßnahmen auf Länderebene eine der Herausforderungen des Prüfverfahrens sei. Sowohl den Ländern als auch den Ressorts sei aber bewusst, dass ARF-Mittel nur dann ausgezahlt würden, wenn im Prüfverfahren bestätigt werde, dass die Maßnahmen korrekt umgesetzt und alle Meilensteine und Ziele erreicht worden seien.

Das BMF arbeite derzeit mit den Ressorts und weiteren involvierten Stellen daran, das Prüfverfahren zu optimieren. Bei Maßnahmen, bei denen die zwischen Ressorts und Ländern getroffenen Verwaltungsvereinbarungen nicht den Informationsanforderungen der ARF-Verordnung entsprächen oder keine Verwaltungsvereinbarung geschlossen worden sei, arbeite man derzeit daran, die Informationsbeschaffung zu verbessern.

³⁸ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 24, Bundestagsdrucksache 19/15700 vom 10. Dezember 2019.

Abschließende Würdigung

Mit der Ankündigung, an einer Verbesserung der Informationsbeschaffung zu arbeiten, bestätigt das BMF de facto das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Risiko, dass die Audit-Einheit ihre Aufgabe gegenüber der EU-Kommission derzeit nicht angemessen erfüllen kann. Hinzu kommt, dass das BMF sein Kontrollniveau nicht eigenständig erhöhen kann, sondern auf die Mitwirkung und das Wohlwollen der Länder angewiesen ist. Im Ergebnis ist damit nicht garantiert, dass das BMF die vorgesehenen Kontrollen durchführen können.

5.4 Zusammenfassende Bewertung

Das für die Umsetzung des DARP federführend zuständige BMF kann die Maßnahmen im DARP nur unzureichend steuern und kontrollieren. Hierdurch entsteht für den Bund ein Haushaltsrisiko. Denn zum einen ist das BMF beim Erreichen von Meilensteinen und Zielen von der Mitwirkung der Ressorts und der Länder abhängig. Wenn das Erreichen von Meilensteinen und Zielen gefährdet ist, kann das BMF nicht steuernd eingreifen oder gar durchgreifen. Zum anderen kann das BMF bei Maßnahmen der Länder – mangels eigener Erhebungsmöglichkeiten – gegenüber der EU-Kommission nicht verlässlich zertifizieren, dass Meilensteine und Ziele tatsächlich erreicht wurden.

Hier drohen Rückforderungen von Mitteln, wenn sich etwa durch nachträgliche Kontrollen von EU-Kommission, OLAF, Europäischem Rechnungshof oder Europäischer Staatsanwaltschaft herausstellen sollte, dass Zahlungsanträge fehlerhafte Angaben enthalten und EU-Mittel fälschlicherweise ausgezahlt wurden. Außerdem fordert die EU-Kommission eine Primärevidenz zur Genehmigung von Zahlungsanträgen. Auf diese Primärevidenz kann das BMF bei Maßnahmen der Länder nicht zugreifen, sodass auch deshalb EU-Zahlungen ausbleiben könnten.

Bei der Anpassung und Aufstockung des DARP sollte das BMF daher zumindest für die neuen Maßnahmen Aufgaben- und Finanzverantwortung so weit wie möglich zusammenführen und so den Anreiz bei den verantwortlichen Stellen erhöhen, eine erfolgreiche Umsetzung ihrer Maßnahmen sicherzustellen. Hierzu könnte es Haushaltssperren einrichten und die schrittweise Freigabe von Mitteln an die Ressorts an das Erreichen geeigneter Zwischenziele knüpfen. Zudem sollte das BMF dem Deutschen Bundestag zum Umsetzungsstand des DARP und zum Erreichen der Meilensteine und Ziele berichten.

Bei Maßnahmen, die gemeinsam mit den oder durch die Länder umgesetzt werden, sollte das BMF bei einer Anpassung und Aufstockung des DARP

- geeignete Alternativen bereithalten, die gescheiterte oder gefährdete Maßnahmen der Länder ersetzen können,
- Meilensteine und Ziele so gestalten, dass der Bund einen möglichst großen Einfluss auf deren Erreichen hat,

- sich beim Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen einen größtmöglichen Einfluss auf die ordnungsgemäße Umsetzung sichern und umfassende Steuerungs- und Kontrollrechte zur Bedingung einer Aufnahme von Maßnahmen der Länder in den DARP machen,
- Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern vor Aufnahme der jeweiligen Maßnahmen in den DARP schließen, beziehungsweise deren Abschluss bei der Aufnahme von Maßnahmen in den Plan zur Bedingung machen sowie
- für die aus der Neuberechnung im Jahr 2022 resultierenden zusätzlichen Zuschüsse von 2,4 Mrd. Euro – nach Möglichkeit – vollständig auf Maßnahmen der Länder verzichten.

Unabhängig von den anstehenden Anpassungen des DARP sollte das BMF die dem Bund verfassungsrechtlich zugebilligten Kontrollrechte nicht den Ressorts überlassen, sondern diese selbst ausüben und voll ausschöpfen.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat mitgeteilt, dass der DARP grundsätzlich überzeichnet sei. Das Finanzvolumen des DARP übersteige damit die in der ARF für Deutschland vorgesehenen Mittel. Dadurch könnten etwaige Risiken bei der Umsetzung des DARP aufgefangen werden. Auch bei der Aufstockung des DARP infolge der zusätzlich verfügbaren 2,4 Mrd. Euro sei eine Überzeichnung vorgesehen. Das Finanzvolumen der neu in den DARP aufzunehmenden Maßnahmen solle daher 2,4 Mrd. Euro übersteigen.

Darüber hinaus hat das BMF erklärt, dass die Bundesregierung die zusätzlichen 2,4 Mrd. Euro ausschließlich für Maßnahmen einsetzen möchte, die das BMWK auf Bundesebene umsetzt. Damit sei der Bund für diese Mittel beim Erreichen der Meilensteine und Ziele nicht von den Ländern abhängig. Folglich müsse er hier auch keine Verwaltungsvereinbarungen schließen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Überzeichnung des DARP für sinnvoll und zweckmäßig, um bei Bedarf den Wegfall einzelner Maßnahmen kompensieren zu können und eine Vollausschöpfung der für Deutschland vorgesehenen EU-Mittel zu erreichen. Allerdings war der DARP – bezogen auf die ursprüngliche Mittelzuweisung von 25,6 Mrd. Euro – lediglich um knapp 0,7 Mrd. Euro und damit um weniger als 3 % überzeichnet.³⁹ Dieser Risikopuffer erscheint zu knapp bemessen. Denn bereits für einzelne Maßnahmen sind EU-Mittel in Milliardenhöhe vorgesehen, so z. B. 3 Mrd. Euro für das Onlinezugangsgesetz. Scheitert eine solche Maßnahme auch nur teilweise, kann dies dazu führen, dass die verbleibenden Maßnahmen im DARP nicht ausreichen, um alle für Deutschland vorgesehenen EU-Mittel auszuschöpfen.

³⁹ Council Implementing Decision amending the Council Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Germany (2023/0011(NLE)).

In der Kabinettsitzung vom 30. August 2023 stimmte die Bundesregierung einer Kabinetttvorlage⁴⁰ des BMF zur Aufstockung des DARF zu. Hiernach will die Bundesregierung für die zusätzlich zugewiesenen Mittel von 2,4 Mrd. Euro Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von lediglich 1,7 Mrd. Euro in den DARF aufnehmen. Die Lücke von 0,7 Mrd. Euro will sie durch die bestehende Überzeichnung schließen. Damit weicht die Bundesregierung von ihrem Konzept der Überzeichnung ab. Der Risikopuffer aus der anfänglichen Überzeichnung des DARF wird vollständig aufgebraucht.

Vor diesem Hintergrund bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, Alternativen zu identifizieren und bereit zu halten, um gescheiterte oder gefährdete Maßnahmen ersetzen zu können. Zudem sollte die Bundesregierung den DARF bei der nächsten geplanten Änderung abermals überzeichnen, um den Risikopuffer wieder aufzubauen.

6 IPCEI: Bundesregierung kann wesentliche Erfolgsvoraussetzung nicht beeinflussen

Sachverhalt

Mit Important Projects of Common European Interest (IPCEI) möchte die Europäische Union bahnbrechende Innovationen und Infrastrukturvorhaben in grenzüberschreitender Zusammenarbeit ermöglichen. Voraussetzung für die Genehmigung von Beihilfen im Rahmen eines IPCEI ist unter anderem, dass das IPCEI

- einen wichtigen Beitrag zu den strategischen Zielen der Europäischen Union leistet und erhebliche Auswirkungen auf ein nachhaltiges Wachstum hat,
- auf die Behebung eines schwerwiegenden Markt- oder Systemversagens oder auf gesellschaftliche Herausforderungen ausgerichtet ist,
- von mindestens vier Mitgliedstaaten durchgeführt wird und allen Mitgliedstaaten eine echte Gelegenheit zur Beteiligung bietet,
- positive Spillover-Effekte⁴¹ in der gesamten Europäischen Union bewirkt und
- eine Ko-Finanzierung durch die beteiligten Unternehmen vorsieht.⁴²

Sind diese Bedingungen erfüllt, kann die EU-Kommission ein IPCEI trotz des grundsätzlichen Verbots staatlicher Beihilfen (Artikel 107 AEUV) genehmigen. Solche Beihilfen sollen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen, sondern stattdessen gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer im Binnenmarkt erhalten (level playing field).

⁴⁰ Kabinetttvorlage vom 25. August 2023, Entwurf der Erweiterung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans, Gz. I C 6 - Vw 9510/23/10043 :001, Dok. 2023/0822564.

⁴¹ Unter einem Spillover-Effekt (Übertragungseffekt) versteht man in diesem Kontext insbesondere, dass die positiven Auswirkungen eines Ereignisses oder einer Maßnahme in einem Mitgliedstaat auf andere Mitgliedstaaten übergreifen.

⁴² BMWK, IPCEI – europäisches Beihilfeinstrument für eine aktivierende Industriepolitik.

Zum Start eines IPCEI entscheiden zuerst Unternehmen auf nationaler Ebene, ob sie in das IPCEI investieren wollen und erstellen entsprechende Konzepte. Danach erfolgt das nationale Interessensbekundungsverfahren. Hier veröffentlicht das zuständige Ressort eine Bekanntmachung im Bundesanzeiger und die Unternehmen reichen Projektskizzen ein, in denen sie das angestrebte Projekt beschreiben sowie darstellen, inwieweit sie hiermit die IPCEI-Kriterien erfüllen. In allen beteiligten Mitgliedstaaten soll dieser Schritt zeitgleich erfolgen. Sodann werden die nationalen Projekte ausgewählt, die die beteiligten Mitgliedstaaten im Anschluss in sogenannten Matchmaking-Prozessen zu einem europäischen IPCEI-Gesamtprojekt verbinden.

In einem nächsten Schritt beginnt das Beihilfegenehmigungsverfahren der EU-Kommission mit der Prä-Notifizierung. Hierzu reichen die Mitgliedstaaten ihre Unterlagen bei der EU-Kommission ein. Die EU-Kommission prüft auf dieser Grundlage, ob die vorgeschlagenen Projekte eines IPCEI die Fördervoraussetzungen erfüllen und entscheidet, ob eine Beihilfe gewährt werden kann. Gemäß Artikel 108 Absatz 3 Satz 3 AEUV (Durchführungsverbot) darf die Bundesregierung grundsätzlich erst dann nationale Förderbescheide ausstellen, wenn die EU-Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.

IPCEI wurden im Jahr 2014 im Beihilferecht etabliert. Sie können sowohl über nationale Mittel als auch über EU-Mittel finanziert werden, und damit auch aus der ARF. An dem ersten IPCEI beteiligten sich Deutschland, Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich und Österreich. Es sollte die Entwicklung neuer mikroelektronischer Produkte mit insgesamt 1,9 Mrd. Euro fördern. Das Prä-Notifizierungsverfahren mit der EU-Kommission startete im Oktober 2016. Im Dezember 2018 – und damit vor Einrichtung des Wiederaufbaufonds – erteilte die EU-Kommission schlussendlich die beihilferechtliche Genehmigung.⁴³

Die Bundesregierung möchte drei IPCEI teilweise aus dem DARF finanzieren:

- Für das IPCEI „Wasserstoff“ hat sie 1,5 Mrd. Euro im DARF vorgesehen. Mit diesem IPCEI möchte sie den Markthochlauf von Wasserstofftechnologien unterstützen.
- Für das IPCEI „Mikroelektronik“ hat sie 1,5 Mrd. Euro im DARF vorgesehen. Dieses IPCEI soll europäische Wertschöpfungsketten in der Mikroelektronik stärken.
- Für das IPCEI „Cloud“ hat sie 750 Mio. Euro im DARF vorgesehen. Dieses IPCEI soll Cloud- und Edge-Infrastrukturen, -Services und -Plattformen fördern.

Bei allen drei IPCEI übernimmt Deutschland, teils gemeinsam mit Frankreich, eine koordinierende Rolle.

Die Bundesregierung hat Auszahlungen aus der ARF im DARF konkret an das Erreichen von Meilensteinen und Zielen der drei IPCEI geknüpft. Diese Meilensteine und Ziele müssen die

⁴³ Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung der Förderung der Mikroelektronik für die Digitalisierung, Gz. III 1 - 2021 - 0357 vom 16. Dezember 2022.

IPCEI nach ihrem Start erreichen, damit Deutschland die Zahlungsstranchen aus der ARF vollständig erhält.

Zu einem Großteil kann die Bundesregierung die für die drei IPCEI im DARF vereinbarten Meilensteine und Ziele erst nach der beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission erreichen. Beispielsweise plante die Bundesregierung für das IPCEI „Wasserstoff“,

- bis zum 1. Quartal 2022 erste Förderbescheide auszustellen,
- bis zum 4. Quartal 2025 eine Evaluierung der Auswirkungen der Beihilfe vorzunehmen,
- bis zum 3. Quartal 2026 mindestens 1,5 Mrd. Euro in Übereinstimmung mit den Förderbescheiden bereitzustellen und
- bis zum 3. Quartal 2026 mindestens 300 Megawatt (MW) Elektrolyseleistung zu schaffen.

Zwischenzeitlich zeigten sich bei allen drei IPCEI Umsetzungsrisiken, die aus Verzögerungen im Prä-Notifizierungsverfahren durch die EU-Kommission resultieren. Die Bundesregierung geht davon aus, dass diese Verzögerungen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch weitere Verzögerungen bei der Projektumsetzung nach sich ziehen werden. Zudem muss die Bundesregierung nach einer positiven Beihilfeentscheidung durch die EU-Kommission erst eine Prüfung aller Detailfragen vornehmen. Zwischen der beihilferechtlichen Genehmigung und der Ausstellung von Förderbescheiden könnten dadurch weitere Monate vergehen. Gestörte Lieferketten könnten zu weiteren Verzögerungen führen.⁴⁴

Insgesamt können durch diese Verzögerungen auch im DARF vereinbarte Meilensteine und Ziele, die sich etwa auf die Ausstellung von Förderbescheiden oder die Evaluation von Projekten beziehen, erst verspätet erreicht werden.

Die Bundesregierung möchte hierauf reagieren, indem sie bei der Anpassung des DARF die Umsetzungsfristen bei verzögerten Meilensteinen und Zielen verlängert. Einige Fristen fallen aber bereits mit dem Laufzeitende der ARF im Jahr 2026 zusammen. Hier ist eine Fristverlängerung nicht möglich. In diesen Fällen möchte die Bundesregierung das vorgesehene Zielniveau reduzieren. Im Fall des IPCEI „Wasserstoff“ möchte sie beispielsweise lediglich 100 MW – anstelle der ursprünglich vorgesehenen 300 MW – Elektrolyseleistung schaffen. Für die anderen IPCEI möchte sie insbesondere die für das Jahr 2026 avisierten Mittelabflussziele reduzieren.

Bewertung

Die Bundesregierung kann die planmäßige Umsetzung der IPCEI nicht steuern. Denn das Erreichen der Meilensteine und Ziele hängt auch von Faktoren ab, die die Bundesregierung nicht beeinflussen kann. So entscheidet z. B. die EU-Kommission mit der Bewilligung der Beihilfe über eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung. In der Konsequenz möchte die Bundesregierung bereits das Zielniveau für ihre im DARF vorgesehenen IPCEI reduzieren.

⁴⁴ Risikoanalyse S. 23.

Mit der Aufnahme der IPCEI in den DARP sind erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt verbunden. Denn einerseits können Meilensteine und Ziele nur bis zum Jahr 2026 verschoben werden. Eine weitere Verlängerung der Fristen lässt die ARF-Verordnung nicht zu. Wenn die vorgesehenen Meilensteine und Ziele bis dahin nicht erreicht sind, verfallen die für Deutschland vorgesehenen Zahlungen aus der ARF endgültig.

Andererseits haben sich infolge der Verzögerungen seit dem Jahr 2021 bereits erhebliche Preissteigerungen für die IPCEI-Projekte ergeben.⁴⁵ Da die EU-Kommission aktuell für die im Notifizierungsprozess befindlichen Projekte keine Erhöhung der Projektkosten zulässt, müssen Unternehmen etwaige Mehrkosten womöglich selbst tragen. In der Folge könnten sie sich aus den Projekten zurückziehen. Auch das könnte dazu führen, dass die Bundesregierung Meilensteine und Ziele der IPCEI nicht erreicht und Zahlungen aus der ARF an den Bundeshaushalt ausbleiben.

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, IPCEI über EU-Mittel zu finanzieren. Denn dies erlaubt auch kleineren und finanzschwächeren Mitgliedstaaten, sich an diesen Projekten zu beteiligen. So kann allen Mitgliedstaaten wie gefordert tatsächlich ermöglicht werden, sich an diesen länderübergreifenden Projekten zu beteiligen. Außerdem legt auch die Ausrichtung dieser Projekte auf mehrere Mitgliedstaaten eine EU-Finanzierung nahe. Die ARF mit ihrer festen Umsetzungsfrist bis zum Jahr 2026 erscheint aber für eine Finanzierung der IPCEI – angesichts der langen Vorlaufzeiten und der vielen Unwägbarkeiten – nicht geeignet. Der Bundesregierung hätte dieses Umsetzungsrisiko aufgrund der Erfahrungen aus den Beihilfeverfahren bei anderen IPCEI bewusst sein müssen.

Bei der nächsten Anpassung des DARP sollte die Bundesregierung daher soweit möglich Mittel aus den IPCEI in andere Maßnahmen umschichten. Dadurch würde sie nicht nur die Risiken für den Bundeshaushalt reduzieren. Vielmehr könnte sie sich auch aus dem starren Korsett der ARF lösen und die Umsetzungsfristen für die IPCEI flexibler ausgestalten. Das wäre mit Blick auf das Risiko bei innovativen Großprojekten wie den IPCEI sachgerecht. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, IPCEI aus anderen EU-Programmen oder aus dem EU-Haushalt zu finanzieren.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat widersprochen, dass die Bundesregierung wesentliche Erfolgsvoraussetzungen bei der Umsetzung der IPCEI nicht beeinflussen könne. Es hat hierzu erklärt, es erkenne zwar an, dass IPCEI der Bewilligung durch die EU-Kommission bedürften. Es sei auch zutreffend, dass sich die Beihilfegenehmigungsverfahren der EU-Kommission bei den IPCEI verzögert hätten und sich dadurch die Projektdurchführung verschiebe. In der Folge werde die Bundesregierung jedoch die betroffenen Meilensteine und Ziele anpassen. Der Erfolg der IPCEI werde daher weder durch die Verzögerung noch durch die Anpassung in der Substanz berührt.

⁴⁵ Bundestagsdrucksache 20/4522 vom 17. November 2022, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Nummer 8.

Eine Herausnahme der IPCEI aus dem DARP sei – so das BMF weiter – auch wegen der anderen beteiligten Mitgliedstaaten keine Option. Hinzu komme, dass die EU-Kommission die Mitgliedstaaten ausdrücklich aufgefordert habe, IPCEI in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne aufzunehmen. Mit Blick auf die politische Bedeutung länderübergreifender Maßnahmen sei die Bundesregierung dieser Aufforderung gefolgt.

Abschließende Würdigung

Die Bundesregierung hätte die langen Vorlaufzeiten und Unwägbarkeiten bei den IPCEI bei ihrer Entscheidung über die Aufnahme dieser innovativen Großprojekte in den DARP berücksichtigen müssen. Dadurch hätte sie Haushaltsrisiken vermeiden können, die durch unvollständige Auszahlungen aus der ARF entstehen könnten.

Das Erreichen der im DARP für die IPCEI festgelegten Meilensteine und Ziele kann die Bundesregierung nicht allein steuern. Denn ohne die Beihilfegenehmigung der EU-Kommission kann die Bundesregierung diese Großprojekte noch nicht einmal beginnen. Mit Blick auf die feste Umsetzungsfrist der ARF bis 2026 und das sich schließende Zeitfenster sieht der Bundesrechnungshof hier erhebliche Risiken für die Auszahlung aus der ARF. Behält die Bundesregierung die Meilensteine und Ziele für die IPCEI im DARP bei, wird sie diese Risiken nicht nennenswert reduzieren können.

Dem Bundesrechnungshof ist die politische Bedeutung länderübergreifender Maßnahmen natürlich bewusst. Die Empfehlung lautet daher auch nicht, die IPCEI nicht durchzuführen. Vielmehr geht es darum, die sich aus den Umsetzungsrisiken bei den IPCEI ergebenden negativen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt zu reduzieren. Dazu sollten die IPCEI soweit möglich aus dem DARP herausgelöst und über andere EU-Programme finanziert oder die Meilensteine und Ziele im DARP – in Abstimmung mit der EU-Kommission – realistischer gewählt werden. Diese Anpassung der Meilensteine und Ziele sollte insbesondere die enge Umsetzungsfrist sowie den fehlenden Einfluss der Bundesregierung auf den zeitlichen Ablauf des Beihilfegenehmigungsverfahrens berücksichtigen.

7 Fazit

Die Mitgliedstaaten müssen vorab festgelegte Meilensteine und Ziele erreichen, um EU-Mittel aus der ARF zu erhalten („leistungsbasierte Budgetierung“). Angesichts des enormen finanziellen Volumens der ARF zahlt die Europäische Union damit bereits jetzt einen wesentlichen Anteil ihrer Mittel auf Basis der leistungsbasierten Budgetierung aus. Auch in den Struktur- und Kohäsionsfonds können die Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2019 die Auszahlung von Mitteln zu einem kleinen Teil an das Erreichen von Meilensteinen und Zielen knüpfen. Zudem wird die leistungsbasierte Budgetierung auch für neue EU-Instrumente

vorgeschlagen.⁴⁶ In Zukunft könnte die Bedeutung der leistungsorientierten Budgetierung damit weiter zunehmen und bei EU-Programmen zum vorherrschenden Fördermodell werden.

In der Theorie bietet die leistungsorientierte Budgetierung eine Reihe von Vorteilen. Denn die Verknüpfung von Zahlungen mit dem Erreichen von Meilensteinen und Zielen kann

- den Anreiz zur erfolgreichen Umsetzung von Maßnahmen bei den verantwortlichen Stellen erhöhen,
- die kosteneffiziente Umsetzung von Maßnahmen fördern und
- die Transparenz hinsichtlich des Erfolgs von Maßnahmen sowohl für den Haushaltsgesetzgeber als auch für die Öffentlichkeit stärken.

Mit Blick auf die festgestellten Schwächen des DARF hat der Bundesrechnungshof aber Zweifel an der Zukunftsfähigkeit der leistungsorientierten Budgetierung in Deutschland. Denn in der derzeitigen Ausgestaltung fallen die Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen und die Budgetverantwortung auseinander. Selbst wenn ein Ressort oder ein Land „seine“ Meilensteine und Ziele nicht erreicht, verliert es grundsätzlich keine Mittel aus seinem Gestaltungsspielraum.⁴⁷ Denn der Gesamthaushalt fängt die ausbleibenden EU-Mittel auf. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bislang nicht über das Erreichen der Meilensteine und Ziele berichtet.

Damit

- fehlt bei den für die jeweiligen Maßnahmen zuständigen Ressorts oder Ländern der Anreiz, die erfolgreiche Umsetzung „ihrer“ Maßnahmen und das Erreichen von Meilensteinen und Zielen aktiv voranzutreiben,
- sinkt zudem der Anreiz für die Ressorts oder Länder, Maßnahmen kosteneffizient umzusetzen und
- ist für den Haushaltsgesetzgeber nicht ersichtlich, warum eine Zahlung aus der ARF ausbleibt oder sich verzögert und welche Stellen hierfür verantwortlich sind.

Im Ergebnis kann die derzeitige Ausgestaltung der leistungsorientierten Budgetierung im DARF das Potenzial dieses Instruments nicht voll ausschöpfen.

Das BMF muss den Anreizmechanismus der leistungsorientierten Budgetierung in den Bundeshaushalt übertragen. Hierzu sollte es die bestehenden Haushaltsinstrumente nutzen, um Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammenzuführen und so den Anreiz bei den verantwortlichen Stellen für eine erfolgreiche Umsetzung ihrer Maßnahmen erhöhen. Denkbar wäre etwa, bei laufenden Maßnahmen Haushaltssperren auszubringen und die schrittweise Freigabe von Mitteln an die Ressorts an das Erreichen geeigneter Zwischenziele zu knüpfen.

⁴⁶ So soll z. B. auch REPowerEU leistungsorientiert ausgestaltet werden. Als Reaktion auf die russische Invasion in der Ukraine möchten die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten mit REPowerEU ein neues EU-Instrument einrichten. REPowerEU soll die Mitgliedstaaten bei Investitionen und Reformen unterstützen, die die Unabhängigkeit von russischen Rohstoffen fördern. Ein Trilog-Kompromiss zu REPowerEU wurde im Dezember 2022 erreicht. Die REPowerEU-Verordnung ist Anfang 2023 in Kraft getreten.

⁴⁷ Dies gilt nicht unbedingt, wenn der Mittelabfluss selbst als Ziel vereinbart wurde. Ein solches Ziel würde das Instrument einer leistungsorientierten Budgetierung aber konterkarieren.

Zudem sollte das BMF dem Deutschen Bundestag zusätzlich zu den bereits bestehenden Berichtspflichten regelmäßig zum Umsetzungsstand der Maßnahmen und zum Erreichen der Meilensteine und Ziele berichten. Dabei sollte es auch darlegen, welche Ressorts durch nicht erreichte Meilensteine und Ziele Mindereinnahmen aus der ARF verursacht haben. Der Haushaltsgesetzgeber könnte diese Informationen dazu nutzen, um im Folgejahr Kürzungen in den Einzelplänen der für diese Mindereinnahmen verantwortlichen Ressorts vorzunehmen. In der Konsequenz müssten die Ressorts dann damit rechnen, ausbleibende Zahlungen aus der ARF in ihrem jeweiligen Einzelplan kompensieren zu müssen. Auch das könnte den Anreiz für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen bei den verantwortlichen Stellen erhöhen.

Dr. Mähring

Demir