



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat

über die Prüfung

Ausgabereste im Einzelplan 06

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 2 - 0000278

13. März 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	7
2	Rechtslage	7
2.1	Voraussetzung für das Bilden von Ausgaberesten	8
2.2	Inanspruchnahme und Gegenfinanzierung der Ausgabereste	10
2.2.1	Nicht flexibilisierter Bereich	10
2.2.2	Flexibilisierter Bereich	11
2.2.3	Haushaltspraxis Ausnahmeregelung	11
3	Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten	11
4	Struktur des Einzelplans 06 und Entwicklung der Ausgabereste	13
4.1	Struktur des Einzelplans 06	13
4.2	Entwicklung der Ausgabereste im Einzelplan 06	14
4.2.1	Ressortvergleich	14
4.2.2	Entwicklung der Ausgabereste im BMI in den Jahren 2012 bis 2021	15
4.2.3	Übertragbare Mittel/gebildete/in Anspruch genommene Ausgabereste	17
4.2.4	Anteil der Ausgabereste aus flexibilisierten und nicht flexibilisierten Ausgaben an verfügbaren Ausgaberesten im Epl. 06 in den Jahren 2012 bis 2021	18
4.2.5	Herkunft der Reste aus flexibilisierten Ausgaben nach Hauptgruppen	20
4.2.6	Kapitelvergleich	21
4.2.7	Ursachen der hohen Ausgabereste	23
4.3	Zusammenfassende Würdigung	23
4.4	Zusammenfassende Empfehlung	25
4.5	Stellungnahme des BMI	25
4.6	Abschließende Würdigung	26

5	Verfahren beim BMI zum Bilden der Ausgabereiste	27
5.1	Verfahren im BMI intern	27
5.2	Verfahren bei den Geschäftsbereichsbehörden des BMI	28

Abkürzungsverzeichnis

B

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BfdH *Beauftragte/r für den Haushalt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

E

Epl. 06 *Einzelplan 06*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

HG *Haushaltsgesetz*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bundeshaushaltsordnung*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung, die Bildung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten im nicht flexibilisierten und im flexibilisierten Bereich des Einzelplans 06 (Epl. 06) in den Jahren 2012 bis 2021 geprüft. Für ausgewählte Kapitel hat er untersucht, ob das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) die rechtlichen Vorgaben einhielt sowie ob und wie es den Bedarf an Ausgaberesten begründete und dokumentierte. Der Bundesrechnungshof stellt die Ergebnisse der Prüfung in der vorliegenden Prüfungsmitteilung gemäß § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO abschließend fest. Die Stellungnahme des BMI hat er dabei berücksichtigt.

- 0.1 Die Ausgabereste im Epl. 06 stiegen seit dem Jahr 2018 im Verhältnis zur Entwicklung des Gesamtetats überproportional an und erreichten im Haushalt 2021 mit rund 4,8 Mrd. Euro einen Wert von mehr als einem Viertel der Gesamtausgaben. Die gebildeten Ausgabereste nahm das BMI in den letzten vier Jahren nur zwischen 45 und 57 % in Anspruch.

Das BMI sollte die Höhe an Ausgaberesten den tatsächlichen Erfordernissen anpassen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Zeitbedarf für die Realisierung und den Verlauf von Maßnahmen bereits bei deren Planung möglichst realistisch zu schätzen und den Mittelabfluss von Anfang an sorgfältig zu planen und zu kontrollieren. Zur Durchführung der Maßnahmen sollte das BMI klare zeitliche Vorgaben machen und deren Einhaltung hinreichend kontrollieren. (Tz. 4)

Das BMI hat den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt. Es hat zugesagt, nach Möglichkeit zu vermeiden, dass Ausgabereste entstehen, und zu versuchen, die vorgesehene Planung der Mittelabflüsse einzuhalten.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der Ausgabereste im Epl. 06 weiter beobachten.

- 0.2 Die dem BMI nachgeordneten Behörden beantragten in erheblichem Umfang Ausgabereste im flexibilisierten Bereich. Im Haushaltsjahr 2021 konnten sie mit rund 1,6 Mrd. Euro über 84 % der übertragbaren Mittel als zugewiesene Reste im flexibilisierten Bereich verfügen. In den zwei Jahren davor lag die Quote bei jeweils über 98 %. Das BMI delegierte die Bedarfsprüfung auf die Beauftragten für den Haushalt (BfdH) seiner nachgeordneten Behörden. Diese bestätigten gegenüber dem BfdH des BMI als verantwortlichem Entscheider zur Restebildung, dass sie die Bedarfe ordnungsgemäß unter Einhaltung der Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) geprüft hätten. Mehrere vom Bundesrechnungshof exemplarisch ausgewählte Geschäftsbereichsbehörden konnten ihm keine Dokumentationen zu den Bedarfsprüfungen vorlegen. Zu einzelnen Titeln erhielt er lediglich stichwortartige pauschale Begründungen. Der Nachweis eines sachlichen Bedürfnisses für die Bildung von Ausgaberesten erfordert eine titelbezogene tragfähige Begründung und Dokumentation. Die jahrelange Praxis der Geschäftsbereichsbehörden, annähernd keine

übertragbaren Mittel in Abgang zu stellen, hätte Anlass für das BMI sein müssen, den Bedarf an Ausgaberesten vertieft zu hinterfragen und kritisch zu bewerten.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass die Geschäftsbereichsbehörden des BMI die Vorgaben zur Bildung von Ausgaberesten beachten. Bei der Bedarfsprüfung ist zwingend ein strenger Maßstab anzulegen. Nicht benötigte Mittel sind in Abgang zu stellen. Die Bedarfsprüfung ist titelbezogen nachvollziehbar zu dokumentieren. Das BMI hat dafür Sorge zu tragen, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften auch von seinen Geschäftsbereichsbehörden eingehalten werden. (Tz. 5.2)

Das BMI hat mitgeteilt, es werde die Prozesse weiter optimieren. Es habe seinen Geschäftsbereich angewiesen, bei der Beantragung von Ausgaberesten Begründungen für die Bildung im HKR vollständig aufzunehmen. Das BMI werde seinen Geschäftsbereich erneut zur Einhaltung der Vorgaben zur Bildung von Ausgaberesten auffordern.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BMI einen besonderen Fokus auf den vom BMF geforderten strengen Maßstab bei den Bedarfsprüfungen zu legen hat. Der Bundesrechnungshof behält sich eine Kontrollprüfung insbesondere der Bedarfsprüfungen in den Geschäftsbereichsbehörden des BMI vor.

1 Vorbemerkungen

Im Bundeshaushalt erhöhten sich von Jahr zu Jahr das Gesamtvolumen, die übertragbaren Ausgaben und die daraus gebildeten Ausgabereste.

Mit der Steigerung der Ausgaben ging ein überproportionaler Anstieg der Ausgabereste einher. Dies war grundsätzlich auch im Epl. 06 zu verzeichnen.

Wir haben die Entwicklung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im Bereich des Epl. 06 geprüft. Dabei haben wir sowohl den nicht flexibilisierten als auch den flexibilisierten Bereich in den Jahren 2012 bis 2021 betrachtet. Für ausgewählte Kapitel haben wir untersucht, ob die rechtlichen Vorgaben beachtet und Bedarfe hinreichend begründet sowie dokumentiert wurden. Den in den Auswertungen enthaltenen Baubereich hatte das BMI im Jahr 2018 übernommen und gab diesen Ende des Jahres 2021 an das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) ab. Haushaltstechnisch wird dieser Wechsel mit dem Haushalt 2023 umgesetzt werden.

Ausgabereste bedürfen als fortbestehende Ausgabeermächtigung keiner erneuten Veranschlagung im nächsten Haushalt. Sie wachsen der Ausgabeermächtigung im neuen Haushalt automatisch zu und sind aus diesem nicht ersichtlich. Dies kann die Budgethoheit des Parlaments und die Transparenz des Bundeshaushalts beeinträchtigen.

Der stetige Anstieg der Ausgabereste wird im parlamentarischen Raum kritisch gesehen und wurde wiederholt in den Haushaltsverhandlungen zum Epl. 06 thematisiert. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) fasste im November 2020 einen Maßgabebeschluss, Ausgabereste im Bundeshaushalt deutlich abzubauen.¹ Auch im aktuellen Koalitionsvertrag² ist diese Absicht formuliert.

Wir haben dem BMI unsere Feststellungen mit Prüfungsmitteilung vom 28. November 2022 mitgeteilt. Das BMI hat dazu am 19. Januar 2023 Stellung genommen. Diese Stellungnahme ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Rechtslage

Die Voraussetzungen und Vorgaben, Ausgabereste zu bilden und in Anspruch zu nehmen, ergeben sich aus der BHO, den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften dazu, den jährlichen Haushaltsgesetzen (HG) sowie aus Rundschreiben des BMF³.

¹ Ausschussdrucksache 19/8295 vom 26. November 2020.

² Seite 161.

³ Zur (vorläufigen) Haushaltsführung und zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich.

2.1 Voraussetzung für das Bilden von Ausgaberesten

Die Übertragbarkeit von Ausgaben und das Bilden von Ausgaberesten richten sich nach §§ 19 und 45 BHO.

Nach dem in § 45 Absatz 1 Satz 1 BHO normierten Grundsatz der zeitlichen Bindung gelten die Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben nur bis zum Ende des Haushaltsjahres, für das sie vom Gesetzgeber bewilligt worden sind.

Ausnahme von diesem Grundsatz der Jährlichkeit ist die Übertragbarkeit. Hiernach können veranschlagte Ausgaben, die am Ende eines Haushaltsjahres noch nicht geleistet worden sind, für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus nach Maßgabe des § 45 BHO als Ausgabereste verfügbar gehalten werden.⁴

Am Ende des Haushaltsjahres nicht verbrauchte Ausgabeermächtigungen werden als übertragbare Ausgaben bezeichnet.⁵ Diese können flexibilisiert oder nicht flexibilisiert sein.

Nicht flexibilisierte Ausgaben – für Investitionen⁶ und aus zweckgebundenen Einnahmen – sind stets gemäß § 19 Absatz 1 Satz 1 BHO kraft Gesetzes übertragbar. Für diese ist kein Haushaltsvermerk im Haushaltsplan erforderlich.⁷ Sie stehen nicht zur Disposition in den jährlichen Haushaltsgesetzen.

Flexibilisierte Ausgaben können gemäß § 19 Absatz 1 Satz 2 BHO für übertragbar erklärt werden, wenn dies die wirtschaftliche Verwendung fördert. Umgesetzt wird die Erklärung im Einzelfall durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan oder durch eine generelle Regelung im Haushaltsgesetz. Letzteres hat der Haushaltsgesetzgeber seit Einführung der Haushaltsflexibilisierung 1998 durchgehend praktiziert. Gemäß § 5 Absatz 4 in Verbindung mit Absatz 2 HG⁸ sind Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen, bestimmte Baumaßnahmen sowie Investitionen⁹ und Investitionsfördermaßnahmen übertragbar.

Die Übertragung wird durch das Bilden von Ausgaberesten vollzogen.

⁴ VV Nummer 1 zu § 19 BHO, VV-BHO zuletzt geändert durch BMF-Rundschreiben vom 18. Juli 2022 - II A 3 - H 1012-6/21/10003 :003 - 2022/0730889 (GMBL 2022 Nummer 33, S. 742).

⁵ BMF (Hrsg.): Das System der öffentlichen Haushalte, (Stand August 2015), S. 46.

⁶ Gemäß § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 BHO.

⁷ VV Nummer 2 zu § 19 BHO.

⁸ Haushaltsgesetz vom 19. Juni 2022, BGBl. I, S. 890.

⁹ Ausgaben für Investitionen sind gemäß § 19 Absatz 1 Satz 1 BHO bereits bei den nicht flexibilisierten Ausgaben erfasst. Sie werden hier aufgeführt im Rahmen der Aufzählung der gemäß § 5 Absatz 4 i. V. m. Absatz 2 HG übertragbaren Ausgaben. In § 5 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 HG sind Ausgaben der Titel der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) genannt.

Die Ressorts bilden die Ausgabereste in eigener Verantwortung. Die oder der BfdH stellt beim Jahresabschluss fest, in welcher Höhe übertragbare Ausgaben des Haushaltsplans nicht geleistet worden sind und entscheidet, ob und in welcher Höhe Ausgabereste gebildet werden sollen.¹⁰ Diese Entscheidungsbefugnis kann nicht auf die BfdH in den nachgeordneten Dienststellen des Ressorts übertragen werden.¹¹

Ausgabereste dürfen gemäß VV Nummer 3 zu § 45 BHO gebildet werden, soweit der Zweck der Ausgaben fort dauert, ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis besteht und bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen entsprechende Einnahmen eingegangen sind.

Dies gilt sowohl für die nicht flexibilisierten als auch für die flexibilisierten Ausgaben.

Die BfdH haben nach pflichtgemäßem Ermessen insbesondere zu prüfen, ob ein sachlicher Bedarf für das Bilden von Ausgaberesten besteht. Dabei haben sie einen angemessenen, an den Zielen der Haushaltsflexibilisierung ausgerichteten Beurteilungsspielraum. Erforderlich ist eine Prognose über die zukünftige Mittelverwendung und die Feststellung eines sachlichen Bedürfnisses für die überjährige Verfügbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln.

Ein solches „sachliches Bedürfnis“ liegt insbesondere dann vor, wenn über das laufende Haushaltsjahr hinaus noch Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind, die aufgrund des übertragbaren Ausgabeansatzes eingegangen wurden.¹²

Bei Ausgaben im flexibilisierten Bereich ist diese Voraussetzung gegeben, wenn Ausgabereste wirtschaftliche Vorteile für den Bund bewirken oder Vorsorge für einen bei der Haushaltsaufstellung nicht berücksichtigten Mehrbedarf treffen sollen.¹³

Das sachliche Bedürfnis fehlt in der Regel, wenn Minderausgaben

- auf dem dauerhaften Wegfall von Aufgaben beruhen,
- im Bereich von Sondertatbeständen entstanden sind, die in Zukunft entfallen,
- bei großen und kleinen Baumaßnahmen oder größeren Beschaffungen im Sinne des § 24 BHO darauf beruhen, dass diese ganz oder teilweise auf Dauer nicht durchgeführt oder auf unbestimmte Zeit verschoben werden.

Das Bilden von Ausgaberesten ohne Bedarfsprüfung steht im Widerspruch zu den Zielen der Haushaltsflexibilisierung und den rechtlichen Vorgaben für das Bilden von Ausgaberesten.¹⁴

¹⁰ VV Nummer 3.3.5 zu § 9 BHO.

¹¹ Heuer/Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand Juni 2022, RN 8 zu § 45 BHO.

¹² Vgl. BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, S. 46.

¹³ Heuer/Scheller, a. a. O., RN 14 zu § 45 BHO.

¹⁴ Vgl. BMF-Rundschreiben vom 23. November 2015 zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich – II A 2 – H 1200/14/10063 DOK 2014/0957054, S. 2.

In seinen jährlichen Haushaltsführungsgrundschriften¹⁵ schreibt das BMF die Anwendung dieser Vorgaben zur Bedarfsprüfung bei der Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich durchgehend vor. Dabei ist für das Jahr 2021¹⁶ bei der Bedarfsprüfung zwingend ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein schematisches Bilden der Ausgabereste stünde in Widerspruch zu diesen Vorgaben.

2.2 Inanspruchnahme und Gegenfinanzierung der Ausgabereste

Gemäß § 45 Absatz 3, 1. Halbsatz BHO dürfen Ausgabereste nur mit Einwilligung des BMF in Anspruch genommen werden. Diese Einwilligung darf das BMF nur erteilen, wenn in demselben oder einem anderen Einzelplan Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt worden sind (§ 45 Absatz 3, 2. Halbsatz BHO). Durch dieses Deckungserfordernis ist sichergestellt, dass die Inanspruchnahme übertragener Ausgabeermächtigungen aus Vorjahren nicht zur Überschreitung der vorgesehenen Gesamtausgaben des Haushaltsplans des laufenden Jahres führt.¹⁷

2.2.1 Nicht flexibilisierter Bereich

Bei Resten aus nicht flexibilisierten Ausgaben hat das BMF die Einwilligung in die Inanspruchnahme allgemein erteilt für Fälle, in denen eine konkrete zulässige Einsparstelle feststeht.¹⁸ In allen anderen Fällen bedarf es der gesonderten Einwilligung des BMF in die Inanspruchnahme der Ausgabereste im Einzelfall.¹⁹ Diese Einwilligung wird nur erteilt, wenn die Ausgaben innerhalb der folgenden drei Monate zur Erfüllung entsprechender Verpflichtungen benötigt werden.²⁰

Zur Gegenfinanzierung der Ausgabereste im nicht flexibilisierten Bereich sind gemäß § 19 Absatz 2 Satz 1 BHO Ausgabemittel zu veranschlagen. Das BMF hat bisher stets von der Ausnahmeregelung in § 19 Absatz 2 Satz 2, 2. Halbsatz BHO Gebrauch gemacht: Bei der Inanspruchnahme der Reste verlangt das BMF von den Ressorts, dass innerhalb des

¹⁵ Für die Haushaltsjahre 2016 bis 2020 in der jeweiligen Ziffer 3.4 bzw. 3.2 für 2018.

¹⁶ Ziffer 3.5 des BMF-Rundschreibens zur Haushaltsführung 2021 vom 18. Dezember 2020 II A 2 – H 1200/20/10051 DOK 2020/11322048.

In der ansonsten wortgleichen Ziffer 2.5 des BMF-Rundschreibens zur vorläufigen Haushaltsführung 2022 vom 21. Dezember 2021 II A 2 – H 1200/21/10025 :001 DOK 2021/1256860 ist „strenger“ durch „enger“ ersetzt.

¹⁷ BMF: Das System der öffentlichen Haushalte, S. 46.

¹⁸ Ziffer 3.6.4 des Haushaltsführungsgrundschriftens 2021. Für 2022: Ziffer 2.6.4.

Davor: jeweilige Ziffer 3.5.4 (3.3.4 für 2018) der Haushaltsführungsgrundschriften 2015 bis 2020.

¹⁹ Ziffer 3.6.4 des Haushaltsführungsgrundschriftens 2021.

²⁰ Heuer/Scheller, a. a. O., RN 20 zu § 45 BHO.

Verfügungsrahmens der Einzelpläne eine kassenmäßige Einsparung in gleichem Umfang erbracht wird. Die einzelplanführenden Stellen zahlen die von ihnen in Anspruch genommenen Ausgabereste im nicht flexibilisierten Bereich aus dem eigenen Einzelplan.²¹

2.2.2 Flexibilisierter Bereich

Bei Resten aus flexibilisierten Ausgaben hat das BMF die Einwilligung in die Inanspruchnahme ebenfalls allgemein, aber ausnahmslos erteilt.²² Reste aus flexibilisierten Ausgaben können grundsätzlich ohne Einsparauflage zulasten des Einzelplans in Anspruch genommen werden.²³ Zu deren haushaltsmäßiger Gegenfinanzierung werden im Einzelplan 60 (Kapitel 6002 Titel 971 02) zusätzliche Deckungsmittel veranschlagt. Seit dem Haushaltsjahr 1999 waren dies alljährlich 250 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2021 wurde dieser Ansatz erstmalig auf 125 Mio. Euro halbiert. Für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 wurde dieser Ansatz wieder auf 250 Mio. Euro verdoppelt.

Diese Deckungsmittel wurden noch nie in Anspruch genommen. Die Reste aus flexibilisierten Ausgaben konnten bisher in jedem Haushaltsjahr kassenmäßig dadurch gedeckt werden, dass an anderer Haushaltsstelle im jeweiligen Einzelplan bzw. im Gesamthaushalt veranschlagte Mittel nicht bzw. nicht vollständig verausgabt wurden.²⁴

2.2.3 Haushaltspraxis Ausnahmeregelung

In der Haushaltspraxis werden regelmäßig Ausgabereste aus kassenmäßigen Minderausgaben gedeckt. Die Ausnahme wird damit zur Regel. Die Ressorts finanzieren den größten Teil der Ausgabereste selbst, weil das BMF dafür Einsparstellen im jeweiligen eigenen Einzelplan verlangt bzw. die Ressorts selbst im flexibilisierten Bereich entsprechende Einsparungen vornehmen (vgl. Tzn. 2.2.1 und 2.2.2).

3 Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten

Der Haushaltsausschuss hatte in einem Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten vom 26. November 2020 die Bundesregierung aufgefordert, ab dem Haushaltsjahr 2021 die

²¹ Heuer/Scheller, a. a. O., RN 80 zu § 19 BHO.

²² BMF-Rundschreiben vom 23. November 2015, Ziffer 2. b) Satz 2.

Davor: BMF-Rundschreiben vom 10. Juli 2006 zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich – II A 2 – H 1200 – 97/06, Ziffer 2. b) Satz 2.

²³ BMF-Rundschreiben vom 23. November 2015, Ziffer 2. b) Satz 1.

Davor: BMF-Rundschreiben vom 10. Juli 2006, Ziffer 2. b) Satz 1.

²⁴ Heuer/Scheller, a. a. O., RN 24 zu § 45 BHO und Angabe des BMI, Z II 1, vom 21. Oktober 2021 in Anlage 3 zu unserem Fragebogen vom 28. September 2021.

Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen und hierbei unter anderem folgende Vorgaben umzusetzen:

Im flexibilisierten Bereich ist das Bilden von Ausgaberesten auf höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel zu begrenzen.

Im nicht flexibilisierten Bereich sind die aus dem Haushalt 2020 gebildeten Ausgabereste – sofern sie nicht rechtlich gebunden sind – im Umfang von mindestens 10 % zum Ende des Jahres 2021 in Abgang zu stellen. Entsprechend ist in den Folgejahren zu verfahren.

Dazu hatte das BMF im Haushaltsführungs Rundschreiben 2021²⁵ und wortgleich im Rundschreiben zur vorläufigen Haushaltsführung 2022²⁶ die Ressorts gebeten, diese Vorgaben durch geeignete Maßnahmen innerhalb des jeweiligen Verfügungsrahmens des Einzelplans bereits ab der Bildung von Ausgaberesten im Haushalt 2021 (bzw. 2022) sicherzustellen.

In seinem Erlass vom 29. Januar 2021 gab das BMI seinen internen Stellen und den Geschäftsbereichsbehörden dazu Folgendes vor:

„- Ausgabereste im flexibilisierten Bereich (Kürzungsvorgabe 15 %):

Von den übertragbaren flexibilisierten Ausgabenresten des Jahres 2020 wird angesichts der aktuellen Bewirtschaftungssituation die Kürzungsvorgabe im Einzelplan in vollem Umfang in der Hauptgruppe 4 erbracht. Die konkrete Aufteilung erfolgt unter Berücksichtigung der jeweiligen Restesituation bei ausgewählten Kapiteln. Den betroffenen Behörden werden die entsprechenden Beträge in gesonderten Schreiben mitgeteilt.

Im Übrigen kann in den Behörden in Abhängigkeit von der Bedarfsprüfung in voller Höhe über die Reste aus 2020 verfügt werden.

- Ausgabereste im nicht-flexibilisierten Bereich (Kürzungsvorgabe mindestens 10 %)...

Diese Kürzungsvorgabe wird unter Berücksichtigung der aktuellen Bewirtschaftungssituation in ausgewählten Ausgabebereichen des Einzelplans erbracht werden. Die entsprechenden Fachbereiche sind informiert. Im Übrigen kann in den Behörden/Ausgabebereichen in Abhängigkeit von Ihrer Bedarfsprüfung in voller Höhe über die Reste aus 2020 verfügt werden.“

In seiner Dokumentation der Ausgabereste für das parlamentarische Verfahren für das Haushaltsjahr 2020 weist das BMI auf Folgendes hin: Im nicht flexibilisierten Bereich würden zur Erfüllung dieser Kürzungsvorgabe in Übereinstimmung mit der Auslegung des BMF und anderer Ressorts von den übertragbaren Mitteln des Haushalts 2020, die keiner rechtlichen Bindung unterlägen, mindestens 10 % der Gesamtsumme in Abgang gestellt.

²⁵ Vom 18. Dezember 2020, II A 2 – H 1200/20/10051, Ziffer 3.2 a. E.

²⁶ Vom 21. Dezember 2021, II A 2 – H 1200/21/10025 :001, Ziffer 2.2 a. E.

Das BMI hat den Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten umgesetzt:

Es stellte im flexibilisierten Bereich für sich und seine Geschäftsbereichsbehörden aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2020 rund 327 Mio. Euro (entspricht 15 %) in Abgang. Hiervon betroffen waren ausschließlich Reste aus der Hauptgruppe 4 (Personal).

Im nicht flexibilisierten Bereich stellte das BMI rund 326 Mio. Euro (entspricht 10 %) der übertragbaren Mittel des Haushalts 2020, die keiner rechtlichen Bindung unterliegen, in Abgang. Hier habe das BMI nach eigenen Angaben die Kürzungsvorgabe bereits aufgrund der haushaltsrechtlichen Bedarfsprüfung eingehalten. Unter anderem seien beim Baukindergeld Minderausgaben zu verzeichnen gewesen.

Die Kürzungsvorgaben des Maßgabebeschlusses beziehen mögliche Ergebnisse von Bedarfsprüfungen nicht ein. Die Höchstgrenze für die Restebildung im flexibilisierten Bereich und die Mindestvorgabe für die Inabgangstellung im nicht flexibilisierten Bereich sind pauschale prozentuale Kappungen. Sie berücksichtigen nicht, dass nach einer ordnungsgemäßen Bedarfsprüfung auch mehr Reste benötigt werden könnten, als diese Grenzen zulassen.

4 Struktur des Einzelplans 06 und Entwicklung der Ausgabereste

4.1 Struktur des Einzelplans 06

Für den Haushalt 2022 enthält der Epl. 06 Gesamtausgaben in Höhe von rund 15 Mrd. Euro. Davon stammen rund 7,8 Mrd. Euro aus dem flexibilisierten Bereich und rund 7,2 Mrd. Euro aus dem nicht flexibilisierten Bereich. Im Haushalt 2021 (vor der Ausgliederung des Baubereichs) überwogen die Ausgaben im nicht flexibilisierten Bereich (rund 11 Mrd. Euro) die des flexibilisierten Bereichs (rund 7 Mrd. Euro) deutlich.

Der Epl. 06 ist mit 26 Kapiteln (23 seit dem Haushalt 2022) ²⁷ einer der umfangreichsten des Bundeshaushalts. 19 Kapitel enthalten flexibilisierte Ausgaben. Deren Anteile an den Gesamtausgaben überwiegen bei 17 Kapiteln deutlich die nicht flexibilisierten Ausgaben bzw. belaufen sich dort auf (fast) 100 % der Gesamtausgaben.

Sieben Kapitel bestehen zu 100 % aus nicht flexibilisierten Ausgaben.

²⁷ Wegen der Relevanz für die Betrachtung der Ausgabereste bleiben die am 8. Dezember 2021 durch Organisationserlass des Bundeskanzlers in den neuen Einzelplan 25 übertragenen Kapitel 0604, 0605 und 0621 einbezogen.

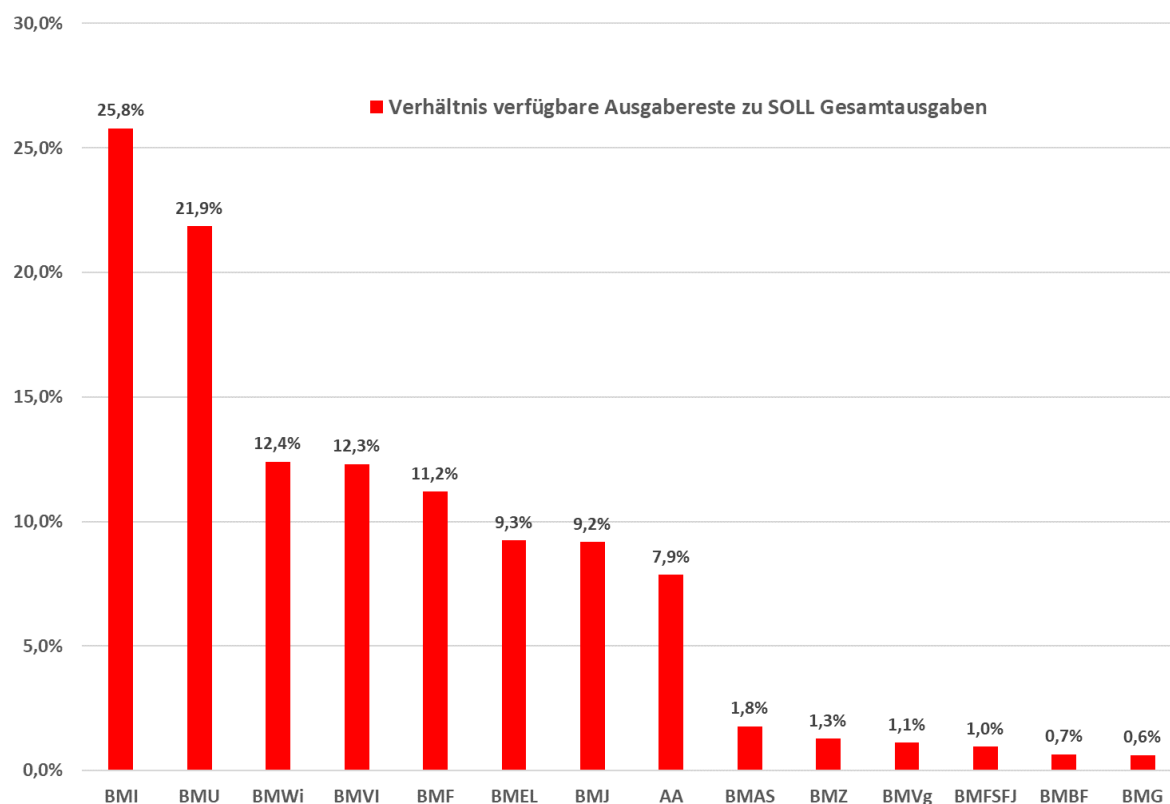
4.2 Entwicklung der Ausgabereste im Einzelplan 06

4.2.1 Ressortvergleich

Abbildung 1

Anteil der Ausgabereste am Gesamt-SOLL im Ressortvergleich für das Jahr 2021

Im Ressortvergleich bildete das BMI die höchsten Ausgabereste im Verhältnis zum Gesamtetat.



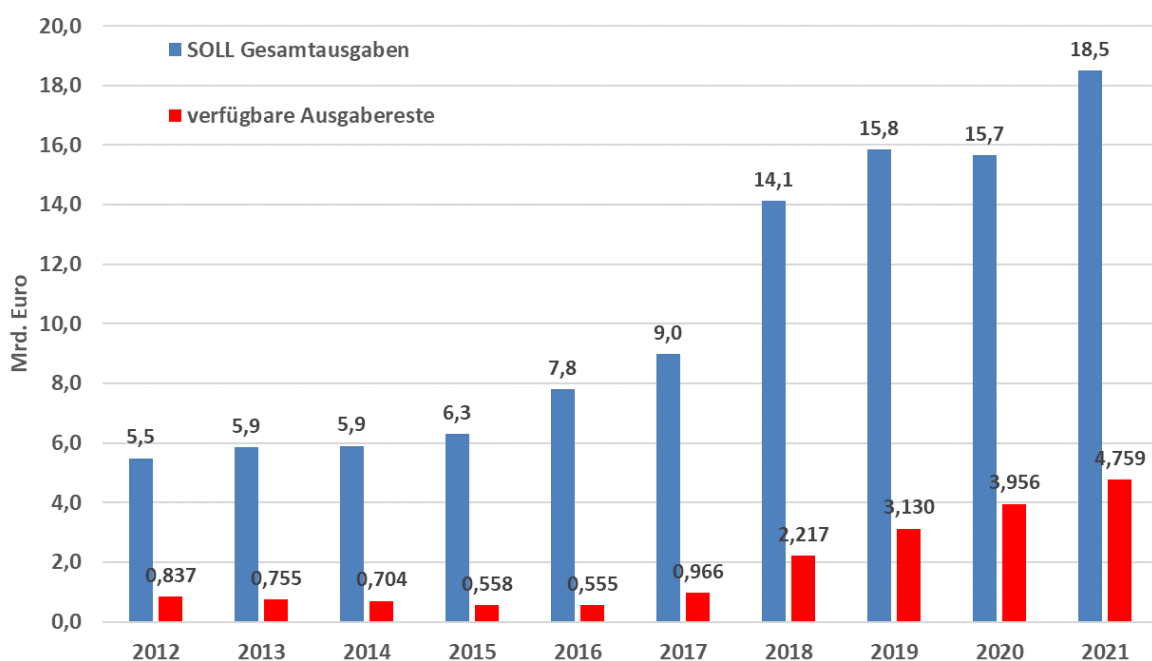
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsplan 2022.

4.2.2 Entwicklung der Ausgabereste im BMI in den Jahren 2012 bis 2021

Abbildung 2

Entwicklung der verfügbaren Ausgabereste im Einzelplan 06 im Vergleich zum SOLL der Gesamtausgaben in den Jahren 2012 bis 2021

Nach moderaten Steigerungen des Gesamt-SOLLS mit niedrigen Werten der Ausgabereste in den Jahren 2012 bis 2017 stiegen sowohl die Gesamtausgaben als auch die Höhe der Ausgabereste in den Jahren 2018 bis 2021 deutlich an.



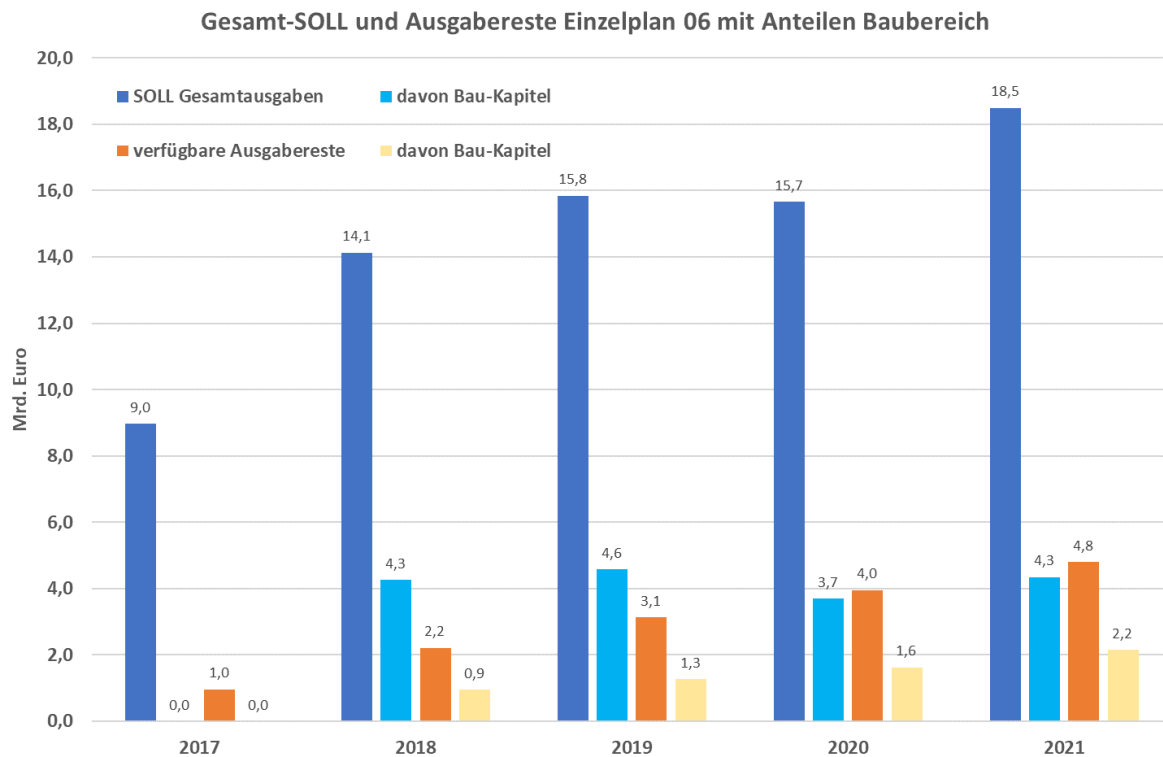
Erläuterung: Ab Haushalt 2018 mit Einschluss Aufgabenbereich Bau. Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne für die Jahre 2013 bis 2022.

Seit dem Jahr 2018 stiegen die Ausgabereste im Verhältnis zum Gesamt-SOLL überproportional an. Im Haushalt 2021 standen neben dem Gesamt-SOLL von rund 18,5 Mrd. Euro Ausgabereste in Höhe von rund 4,8 Mrd. Euro zur Verfügung. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang der Ausgabereste im Verhältnis zu den Gesamtausgaben erreichten die Reste im Jahr 2021 – wie bereits im Jahr 2020 – einen Wert von rund einem Viertel der Gesamtausgaben.

Abbildung 3

Höhe der Ausgaberrreste im Vergleich zum Gesamt-SOLL mit separaten Anteilen des Baubereichs

Die Gesamtausgaben und die Ausgaberrreste im Bereich der Bauaufgaben hatten einen hohen Anteil an den Gesamtausgaben und Ausgaberrresten des gesamten Etats des Epl. 06.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne für die Jahre 2017 bis 2022.

Mit der Übernahme der Aufgaben im Baubereich im Jahr 2018 in die drei Kapitel 0604, 0605 und 0621 erhöhte sich der Etat des Epl. 06 um rund die Hälfte. Die Höhe der Ausgaberrreste verdoppelte sich gegenüber dem Vorjahr. Zum Ende des Jahres 2021 gab das BMI diese Aufgaben an das BMWSB ab. Haushaltstechnisch wird dieser Wechsel jedoch erst mit dem Haushalt 2023 umgesetzt werden.

Die Ausgaben des Baubereichs machten rund ein Drittel der Gesamtausgaben aus. Demgegenüber erreichten die Ausgaberrreste des Baubereichs mit einem Anteil von fast der Hälfte einen überproportionalen Anteil an den gesamten Ausgaberrresten des Epl. 06.

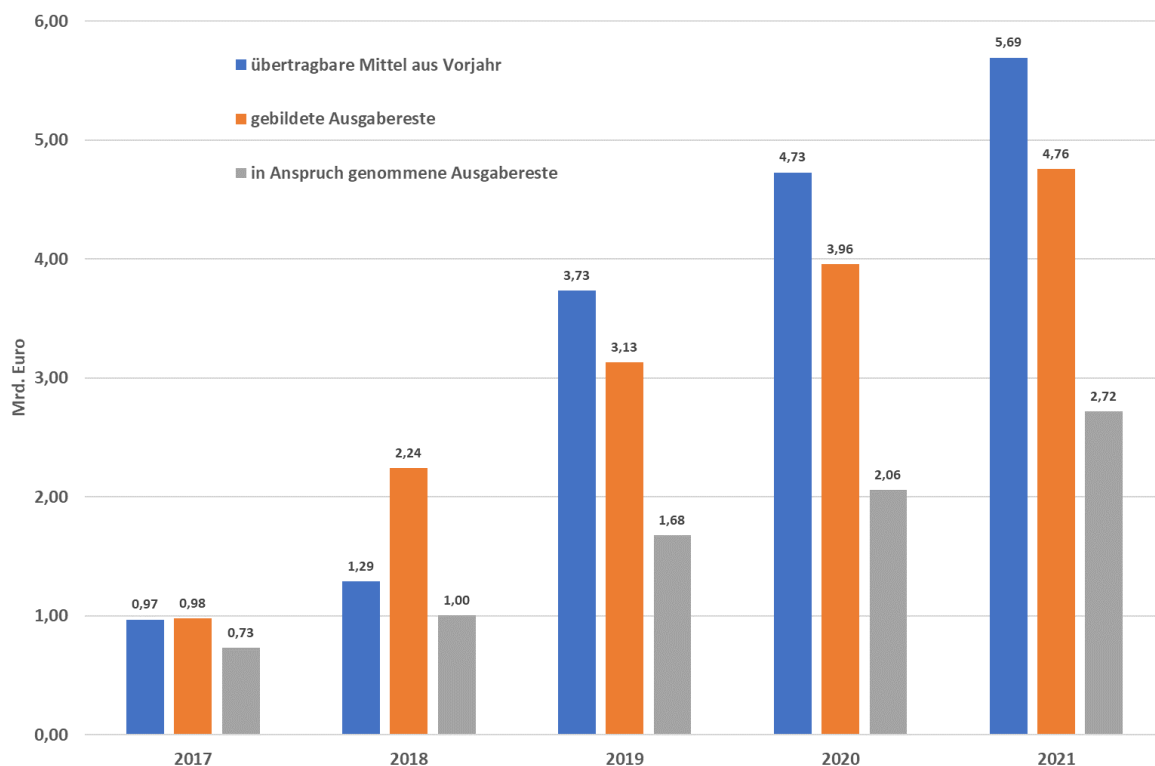
Während sich die SOLL-Ausgaben in den Baukapiteln in den Jahren 2018 bis 2021 nur wenig verändert haben, stiegen die Ausgaberrreste aus diesen Kapiteln von Jahr zu Jahr.

4.2.3 Übertragbare Mittel/gebildete/in Anspruch genommene Ausgabereste

Abbildung 4

Verhältnis der gebildeten und in Anspruch genommenen Ausgabereste zu den übertragbaren Mitteln

Die übertragbaren Mittel sowie die daraus gebildeten und in Anspruch genommenen Ausgabereste stiegen seit dem Jahr 2018 erheblich an.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen für die Jahre 2017 bis 2021.

Auch hier ist die Übernahme des Baubereichs im Jahr 2018 erkennbar:

Mit der Übernahme der Ausgabereste im Baubereich waren die gebildeten Reste im Jahr 2018 fast doppelt so hoch wie die übertragbaren Mittel des Vorjahres.

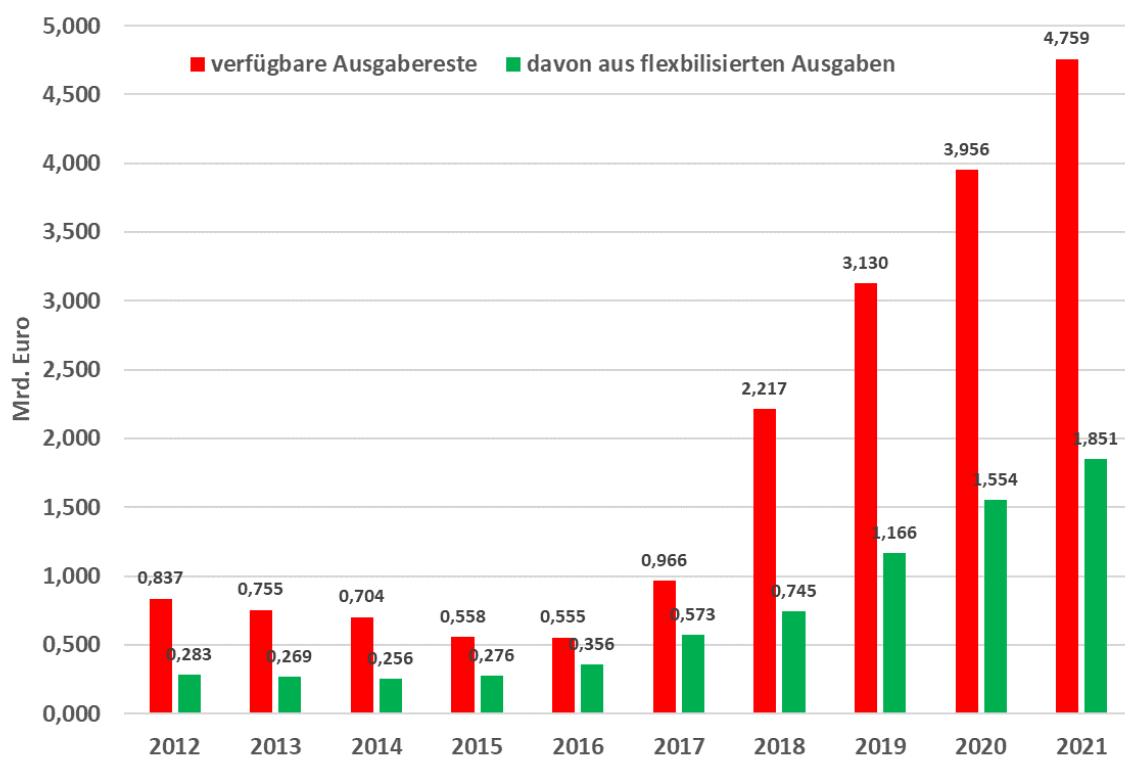
In den Jahren 2017 und 2018 bildete das BMI aus allen übertragbaren Mitteln des Vorjahres Ausgabereste und nahm davon rund drei Viertel in Anspruch. Seit dem Jahr 2019 entsprachen die vom BMI gebildeten Ausgabereste rund vier Fünftel der übertragbaren Mittel des Vorjahres. Von den gebildeten Resten nahm es in den Jahren 2019 bis 2021 etwa die Hälfte in Anspruch.

4.2.4 Anteil der Ausgabereste aus flexibilisierten und nicht flexibilisierten Ausgaben an verfügbaren Ausgaberesten im Epl. 06 in den Jahren 2012 bis 2021

Abbildung 5

Anteil der Ausgabereste aus flexibilisierten Ausgaben an verfügbaren Ausgaberesten im Epl. 06 in den Jahren 2012 bis 2021

Die Reste aus flexibilisierten Ausgaben stiegen seit dem Jahr 2017 erheblich an, verblieben aber deutlich unter einem hälftigen Anteil an den gesamten Ausgaberesten.



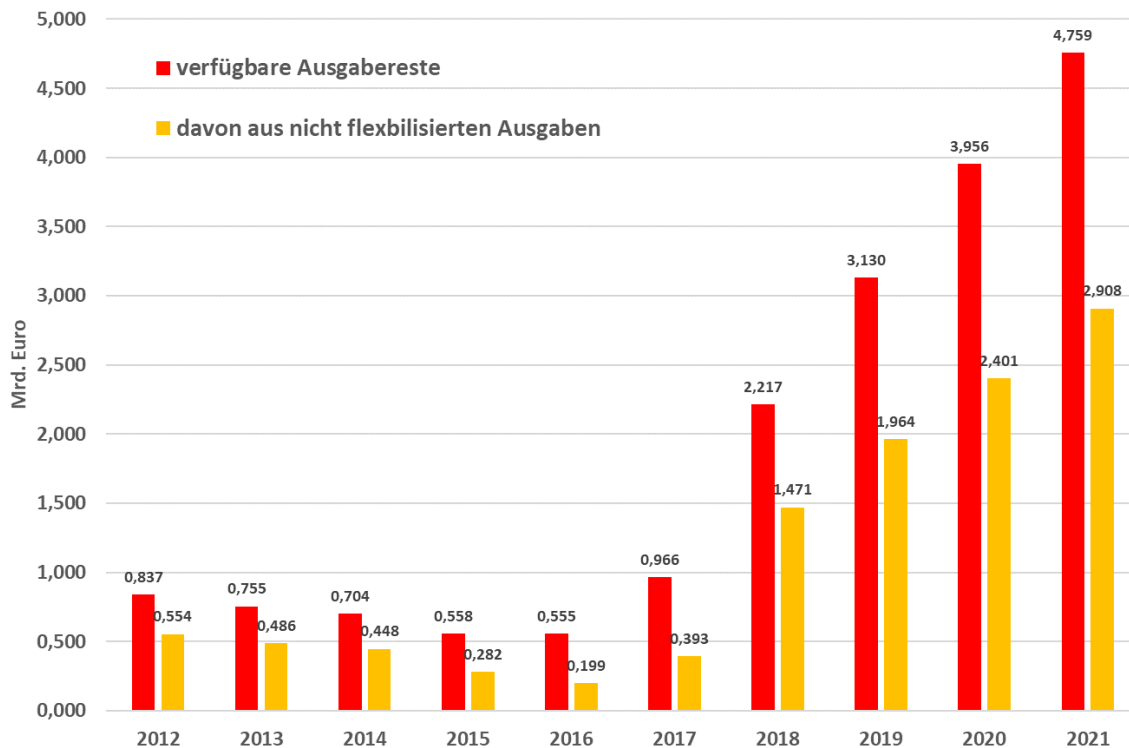
Erläuterung: Ab Haushalt 2018 mit Einschluss Aufgabenbereich Bau. Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne für die Jahre 2013 bis 2022.

Die Höhe der Reste aus flexibilisierten Ausgaben änderte sich in den Jahren 2012 bis 2016 kaum, während gleichzeitig die Ausgabereste insgesamt leicht abnahmen. Seither ist eine dynamische Entwicklung zu verzeichnen, bei der die Reste aus flexibilisierten Ausgaben zwar erheblich stiegen, aber deutlich unter einem hälftigen Anteil der Ausgabereste verblieben.

Abbildung 6

Anteil der Ausgabereste aus nicht flexibilisierten Ausgaben an verfügbaren Ausgaberesten im Epl. 06 in den Jahren 2012 bis 2021

Seit dem Jahr 2018 wuchsen die Reste aus nicht flexibilisierten Ausgaben dynamisch an und behielten ihren überproportionalen Anteil an den Ausgaberesten bei.



Erläuterung: Ab Haushalt 2018 mit Einschluss Aufgabenbereich Bau. Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne für die Jahre 2013 bis 2022.

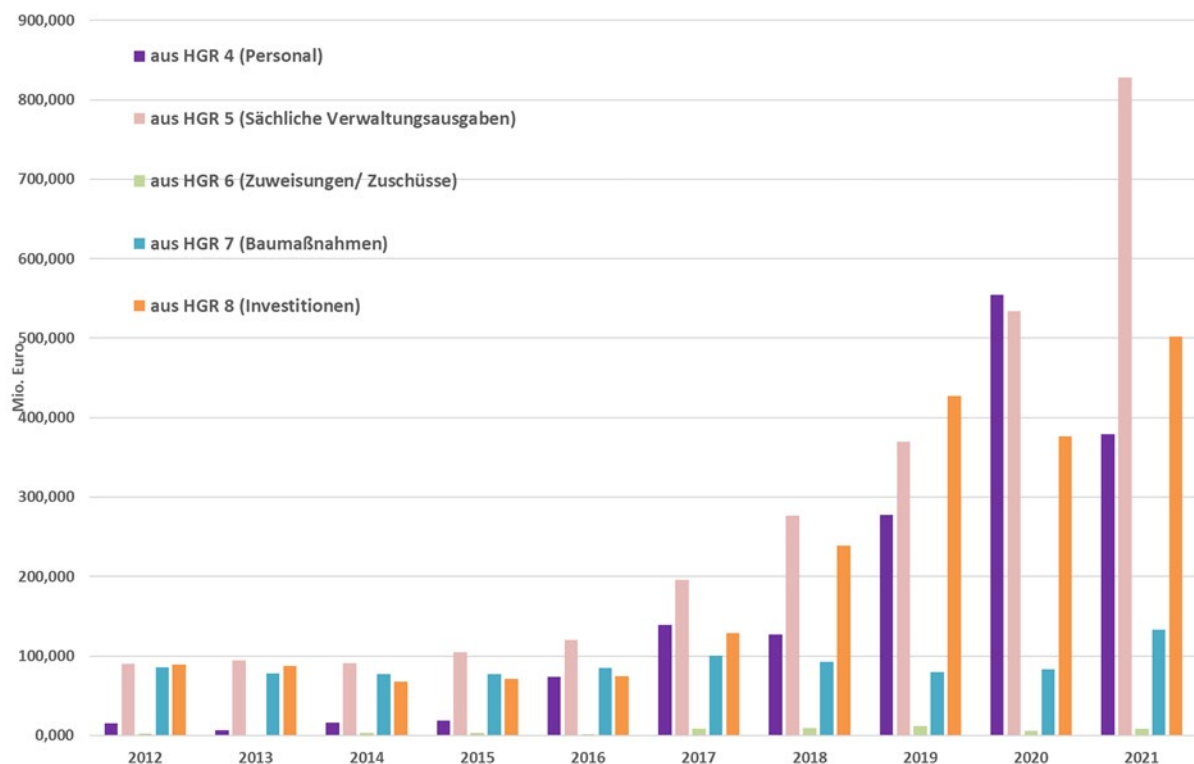
Die Reste aus nicht flexibilisierten Ausgaben spielten nur in den Jahren 2016 und 2017 eine untergeordnete Rolle. In den anderen betrachteten Jahren überwogen die Reste aus nicht flexibilisierten Ausgaben mit meist über 60 % deutlich.

4.2.5 Herkunft der Reste aus flexibilisierten Ausgaben nach Hauptgruppen

Abbildung 7

Herkunft der gebildeten Reste aus flexibilisierten Ausgaben nach Hauptgruppen

Die Hauptgruppe 5 hatte seit dem Jahr 2017 einen stetig steigenden Anteil an den Resten aus flexibilisierten Ausgaben und erreichte im Jahr 2021 den Höchststand mit großem Abstand zu den anderen Hauptgruppen.



Erläuterung: Ab Haushalt 2018 mit Einschluss Aufgabenbereich Bau. Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne für die Jahre 2013 bis 2022.

Ab dem Jahr 2016 bildete das BMI einen bedeutenden Anteil an den Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich aus der Hauptgruppe 4, bis im Jahr 2020 schließlich die meisten Ausgabe-
reste aus dieser Hauptgruppe stammten. Im Jahr 2021 sank deren Höhe wieder deutlich.

Die aus der Hauptgruppe 5 gebildeten Reste aus flexibilisierten Ausgaben stiegen seit dem Jahr 2017 kontinuierlich an, bis sie im Jahr 2021 den Höchststand mit großem Abstand zu den anderen Hauptgruppen erreichten.

Die Hauptgruppe 8 hatte hier die drittgrößte Bedeutung. Sie dominierte nur im Jahr 2019, fiel in ihrer Bedeutung im Jahr 2020 wieder hinter die der Hauptgruppen 4 und 5 zurück und stellte 2021 den zweithöchsten Betrag an Resten aus flexibilisierten Ausgaben.

Die Hauptgruppe 7 blieb über die gesamte Zeit in ihren Absolutwerten in etwa gleich, sodass sie vor allem ab dem Jahr 2017 in ihrer Bedeutung für die gesamten verfügbaren Ausgabereste deutlich abnahm.

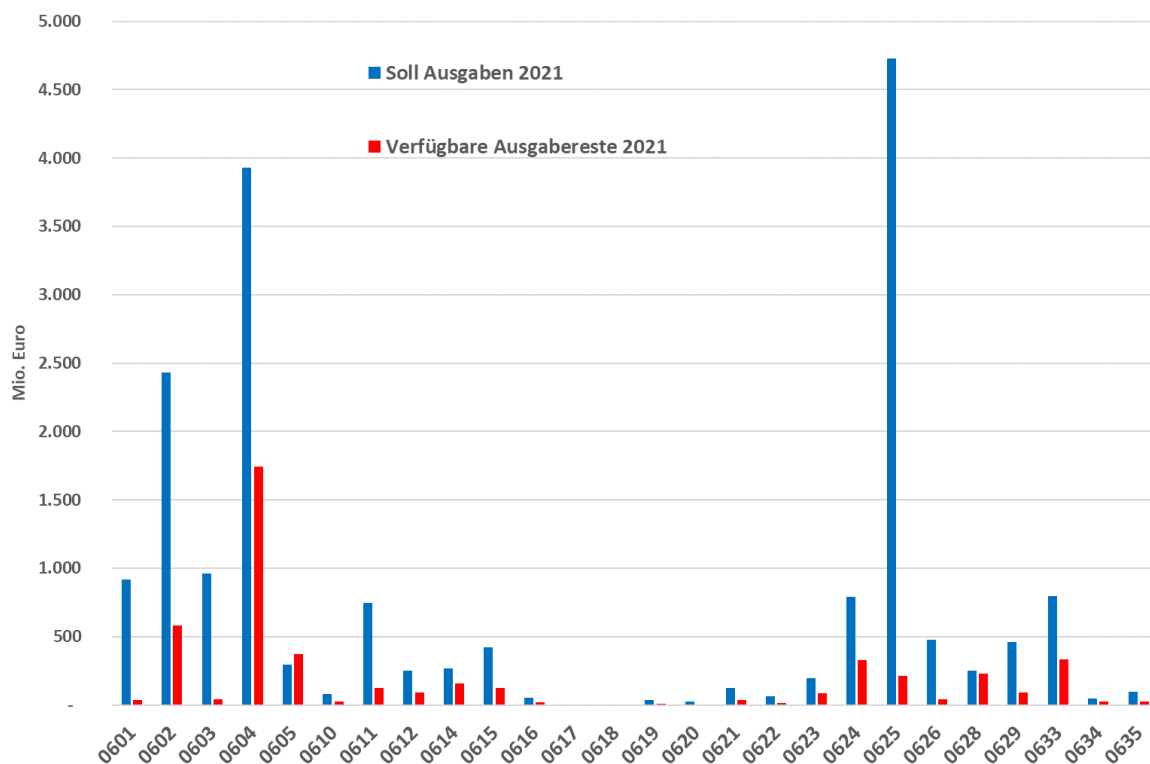
Die Hauptgruppe 6 hatte in der gesamten Zeit bis hin zum Jahr 2021 mit sehr geringen Beträgen keinen nennenswerten Anteil an den Ausgaberesten.

4.2.6 Kapitelvergleich

Abbildung 8

Höhe der Ausgabereste im Vergleich zum Gesamt-SOLL im Jahr 2021 in den einzelnen Kapiteln des Epl. 06

In einigen Kapiteln waren die Ausgabereste im Verhältnis zu den Gesamtausgaben hoch.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsplan 2022.

In dieser Abbildung werden die kapitelbezogenen SOLL-Ausgaben des Jahres 2021 den jeweiligen Ausgaberesten gegenübergestellt. Die Kapitel 0602 (IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung), 0604 (Wohnungswesen und Stadtentwicklung) und 0625 (Bundespolizei) hatten maßgebliche Anteile an den Gesamtausgaben.

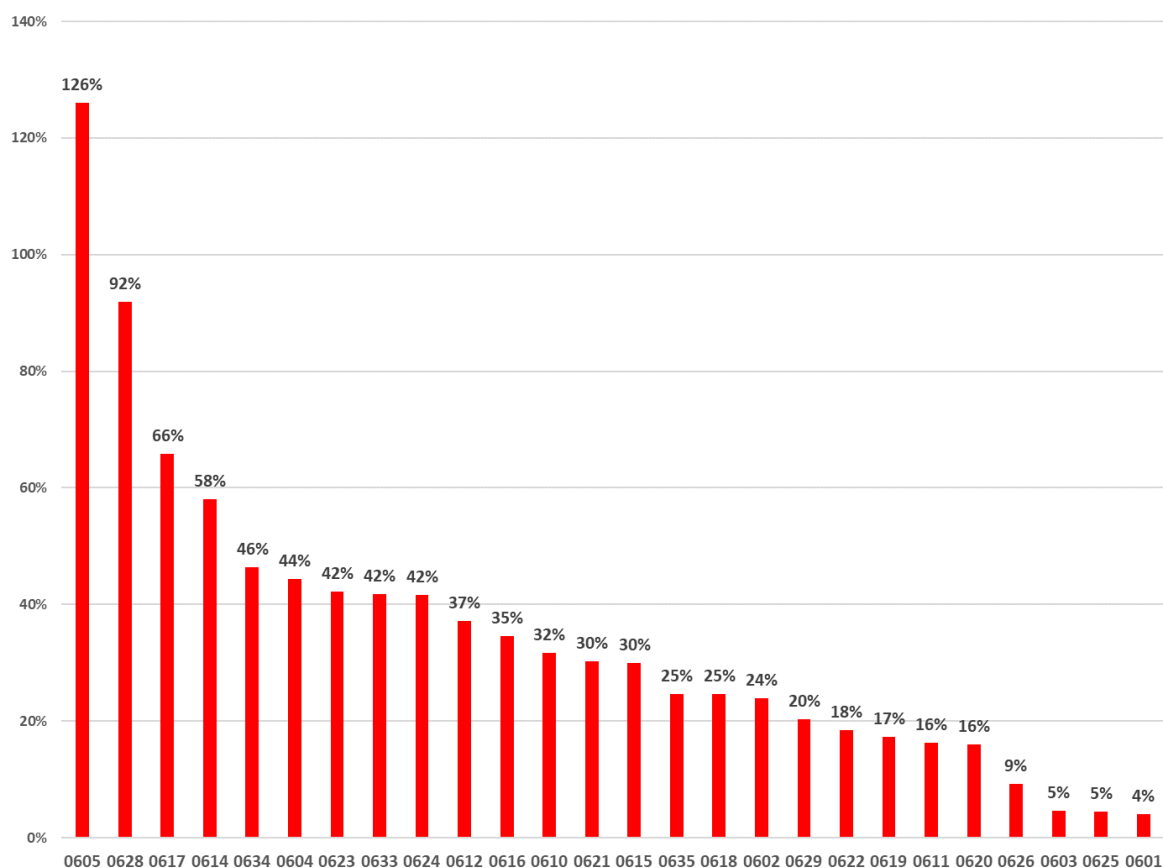
In den Kapiteln 0602, 0604, 0605 (Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn), 0614 (Statistisches Bundesamt), 0624 (Bundeskriminalamt), 0628 (Bundesamt für

Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) und 0633 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) waren die Ausgabereste – wie bereits im Jahr 2020 – hoch.

Abbildung 9

Verhältnis der Ausgabereste zu den SOLL-Ausgaben im Jahr 2021 in den einzelnen Kapiteln des Epl. 06, absteigend sortiert

In einer Vielzahl der Kapitel betrugen die Reste über 30 % der SOLL-Ausgaben des jeweiligen Kapitels. In einem Kapitel betrugen sie 126 % des SOLL-Ansatzes.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsplan 2022.

Die Ausgabereste überschritten in einigen Kapiteln die Hälfte des Volumens der Gesamtausgaben, bei vielen weiteren lagen sie bei mindestens 30 %. Im Kapitel 0605 (Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn) überstiegen die Ausgabereste in ihrem Volumen die Gesamtausgaben um rund ein Viertel. (Im Jahr 2020 überstiegen die Reste in diesem Kapitel die Gesamtausgaben um die Hälfte.)

Auch das Kapitel 0628 (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) wies mit 92 % (69 % im Jahr 2020) sehr hohe Reste im Verhältnis zu den Gesamtausgaben auf. In den Kapiteln 0617 (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung) und 0614 (Statistisches Bundesamt) beliefen sich die Reste ebenfalls auf über 50 % der Gesamtausgaben.

4.2.7 Ursachen der hohen Ausgabereste

Nach Angaben des BMI komme es bei Digitalisierungsprojekten²⁸ zu nicht vorhersehbaren Verzögerungen und die Kosten könnten nicht immer trennscharf auf die einzelnen Jahre aufgeteilt werden. Auch im Bereich der Beschaffungen²⁹ sei der Mittelabfluss häufig verzögert.

Zu den Ursachen für die hohen Ausgabereste gab das BMI an:

In den Behördenhaushalten (Kapitel 0612 bis 0635) würden deutlich überwiegend bis ausschließlich Reste aus dem flexibilisierten Bereich gebildet. Im Epl. 06 mit insgesamt 19³⁰ Behörden könnten hohe Reste besonders in Aufwuchsphasen entstehen. Hier verzögerten typischerweise große IT-Vorhaben, Baumaßnahmen der Behörden in eigener Verantwortung sowie die Beschaffung von Fahrzeugen und Ausstattung den Mittelabfluss. Wegen der Vielseitigkeit der Bewirtschaftungssituation in den unterschiedlichen Behörden sei zu differenzieren. Zum Beispiel wiesen Bundeskriminalamt und Bundesverwaltungsamt mit laufenden IT-Vorhaben hohe Reste auf. Bei Bundespolizei und Technischem Hilfswerk mit aktuell abgeschlossenen bzw. rasch voranschreitenden Beschaffungsvorhaben seien die Reste vergleichsweise niedrig.

In den Programmkapiteln (0601 bis 0605) stammten die Reste zu 100 % aus nicht flexibilisierten Titeln. Die Reste entstünden vor allem bei Programmen, die auf Basis einer mehrjährigen Planung in übertragbaren Titeln veranschlagt seien. Bei den großen Investitionsprogrammen träten Verzögerungen auf und die Mittel flössen nicht rechtzeitig ab, wenn die Beschaffung oder technische Umsetzung vorübergehend stocke oder die Planung angepasst werden müsse.

Im Baubereich sei es zudem bei großen Programmen, einzeln veranschlagten (Zuwendungs-) Baumaßnahmen und Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 b Grundgesetz zum verzögerten Mittelabruf (häufig durch die Länder) gekommen. Wesentliche Gründe dafür seien die aktuell hohe Auslastung der Bauwirtschaft und Kapazitätsengpässe auf kommunaler Ebene gewesen.

4.3 Zusammenfassende Würdigung

Seit mehreren Jahren stiegen die Ausgabereste im Epl. 06 kontinuierlich an. Seit dem Jahr 2018 erhöhten sie sich im Verhältnis zum Gesamt-Soll überproportional (Abbildung 2). In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 erreichten die Ausgabereste einen Wert von rund einem Viertel der Gesamtausgaben. Von allen Ressorts bildete das BMI die höchsten Ausgabereste im Verhältnis zum Gesamt-Soll (Abbildung 1). Die übertragbaren Mittel des Vorjahres

²⁸ Aufbau des Digitalfunks, Netze des Bundes, IT-Konsolidierung und Verwaltungsdigitalisierung, wofür Ausgabereste in Höhe von insgesamt rund 563 Mio. Euro in das Jahr 2021 übertragen worden seien.

²⁹ Bei THW, BBK, BPOL und BKA.

³⁰ 18 seit dem 8. Dezember 2021 – ohne Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (0621).

nutzte das BMI seit dem Jahr 2019 jeweils zu rund vier Fünfteln zur Bildung von Ausgaberesten. Von diesen gebildeten Ausgaberesten nahm das BMI nur etwa die Hälfte in Anspruch (Abbildung 4).

Mit der Übernahme der Aufgaben im Baubereich im Jahr 2018 erhöhte sich der Etat des Epl. 06 um rund die Hälfte. Die Höhe der Ausgabereste verdoppelte sich gegenüber dem Vorjahr. Während die Ausgaben im Baubereich rund ein Drittel der Gesamtausgaben ausmachten, hatten die Ausgabereste des Baubereichs mit fast der Hälfte einen überproportionalen Anteil an den gesamten Ausgaberesten des Epl. 06. Die Ausgaben in den Baukapiteln änderten sich in den Jahren 2018 bis 2021 nur wenig. Demgegenüber stiegen die Ausgabereste aus diesen Kapiteln kontinuierlich an (Abbildung 3).

Seit dem Jahr 2018 überwogen im Epl. 06 die Reste aus nicht flexibilisierten Ausgaben mit meist über 60 % (Abbildung 6). Ein Grund dafür ist, dass die Baukapitel 0604 und 0605 zu 100 % aus nicht flexibilisierten Ausgaben bestanden.

Der überproportionale Anstieg der Ausgabereste im Verhältnis zu den Gesamtausgaben dürfte neben der Übernahme des Baubereichs im Jahr 2018 auf Verzögerungen bei der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten und Beschaffungen zurückzuführen sein (vgl. Tz. 4.2.7). Auch die vom BMI genannten Hemmnisse im Baubereich sind nachvollziehbar.

Die hohen Anteile der Ausgabereste im Verhältnis zu den Gesamtausgaben dürften sich zwar mit der Ausgliederung der Baukapitel zum Haushaltsjahr 2022 relativieren. Gleichwohl sollte das BMI im eigenen Haus und bei seinen Geschäftsbereichsbehörden stärker dafür Sorge tragen, den zeitlichen Bedarf geplanter Maßnahmen und den damit verbundenen Mittelabfluss möglichst realistisch und genau einzuschätzen³¹.

Werden Ausgabereste gebildet, dürfen über die Sollansätze der entsprechenden Titel im folgenden Haushalt hinaus Ausgaben in Höhe der Reste geleistet werden. Die Ausgabereste wachsen so den Ausgabeermächtigungen im neuen Haushalt automatisch zu und sind aus diesem nicht ersichtlich. Ausgabereste erhöhen damit das faktische Soll der entsprechenden Titel, ohne dass dies im Haushaltsplan erkennbar ist. Sie beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgabereste wird erst in der Haushaltsrechnung für das Vorjahr ausgewiesen. Bei Verabschiedung des Haushaltsplans für ein bestimmtes Haushaltsjahr ist dem Haushaltsgesetzgeber nicht bekannt, in welcher Höhe Ausgabereste als zusätzliche Ausgabeermächtigungen zu den veranschlagten Soll-Ausgaben hinzukommen.

Um diesen Transparenzverlust möglichst gering zu halten, ist es unerlässlich, Ausgabereste nur bei tatsächlicher Notwendigkeit zu bilden. Dabei sind die Anforderungen an die Bedarfsprüfung konsequent einzuhalten.

³¹ Entsprechend VV Nummer 1.2 zu § 11 BHO.

Die Entwicklung der Ausgabereste im Epl. 06 legt nahe, dass das BMI seit mehreren Jahren von zu optimistischen und der Realität deutlich abweichenden Ausgabeverläufen ausging. Gemäß VV Nummer 1.2 zu § 11 BHO sind Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu schätzen. Die betroffenen Ausgabereste sollten unter Einbeziehung von Erfahrungen der Vergangenheit entsprechend reduziert und in Abgang gestellt werden. Ist absehbar, dass Ansätze in hohem Maße nicht in Anspruch genommen werden, wäre eine Neuveranschlagung für das realistisch prognostizierte Jahr der tatsächlichen Inanspruchnahme der BHO-konforme Weg.

Die Prüfung des sachlichen Bedarfs für das Bilden von Ausgaberesten liegt im pflichtgemäßen Ermessen des BfdH. Die dabei erforderliche Prognose für das sachliche Bedürfnis ist innerhalb des an den Zielen der Haushaltsflexibilisierung ausgerichteten Beurteilungsspielraums sorgfältig zu stellen.

Aufgrund der Erfahrungen des BMI mit den ihm bekannten Ursachen für die hohen Ausgabe-reste sollte das BMI Maßnahmen und deren Mittelabfluss künftig realistischer einschätzen und planen können. Zur Durchführung der Maßnahmen sind klare zeitliche Vorgaben („Milestones“) und die Kontrolle des entsprechenden Mittelabflusses erforderlich. Auch die unterjährige Überwachung des Mittelabflusses und die daraus abgeleiteten Konsequenzen für die weitere Planung und die Veranschlagung der Mittel in folgenden Haushaltsjahren sollte aufgrund der Entwicklung in der Vergangenheit inzwischen besser möglich sein. Damit sollte das BMI die Bildung der Ausgabereste auf das unbedingt erforderliche Maß reduzieren können. Nach kritischer Überprüfung der bisher angesammelten Ausgabereste sind diese sobald wie möglich zu verringern. Dabei gilt es auch den Anschein, dass mittels Ausgaberesten „Sparkassen“ oder „Schattenhaushalte“ gebildet werden, zu vermeiden.

4.4 Zusammenfassende Empfehlung

Das BMI sollte die Höhe von Ausgaberesten den tatsächlichen Erfordernissen anpassen. Wir haben empfohlen, den Zeitbedarf für die Realisierung und den Verlauf von Maßnahmen bereits bei deren Planung möglichst realistisch zu schätzen und den Mittelabfluss von Anfang an sorgfältig zu planen und zu kontrollieren. Zur Durchführung der Maßnahmen sollte das BMI klare zeitliche Vorgaben machen und deren Einhaltung hinreichend kontrollieren.

4.5 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat zugesagt, Ausgabereste nach Möglichkeit zu vermeiden und zu versuchen, die vorgesehene Planung der Mittelabflüsse einzuhalten.

Zu den Ursachen für die hohen Ausgabereste hat das BMI auf Folgendes hingewiesen:

Wegen der kurzfristigen Veranschlagung erheblicher Mittel aus den Corona-bedingten Konjunkturprogrammen habe der Epl. 06 in sehr kurzer Zeit erhebliche Mittel erhalten. Zu

diesem Zeitpunkt seien hierfür noch keine Verwaltungsabläufe hinterlegt gewesen. Zudem hätten Beschaffungen durch die erheblichen Lieferprobleme der Wirtschaft nur zeitverzögert umgesetzt werden können. Zu beachten sei, dass viele Ursachen für die Entstehung von Ausgaberesten nicht in den Einflussbereich des BMI fielen. So sei die Ausgestaltung des Epl. 06 beim „jährlichen Aufstellungsverfahren – regierungsseitig und parlamentarisch – durch viele Akteure geprägt.“ Durch die Coronakrise oder den Krieg in der Ukraine bedingte Verzögerungen bei der Umsetzung von IT-Großprojekten und der Beschaffung seien auch durch die beste Planung oder das effektivste Controlling nicht zu verhindern. Auch sei das BMI bei der Umsetzung von Vorhaben oft von Dritten, zum Beispiel den Ländern, abhängig.

Das BMI hat darauf hingewiesen, die Übertragbarkeit von Mitteln stelle eine berechtigte Ausnahme vom Prinzip der Jährlichkeit dar. Von dieser könne und solle im Rahmen der rechtlichen Vorgaben Gebrauch gemacht werden, um einen zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Gelder zu befördern.

4.6 Abschließende Würdigung

Der Vortrag des BMI überzeugt nicht.

Die Ursachen für die überproportionale Erhöhung der Ausgabereste im Epl. 06 im Verhältnis zum Gesamt-Soll sind vielfältig. Zum einen verzögerten nach Angaben des BMI große IT-Vorhaben, Baumaßnahmen und Beschaffungen (in den Behördenhaushalten) den Mittelabfluss. Zum anderen entstünden Reste bei großen Investitionsprogrammen, wenn die Beschaffung oder technische Umsetzung stocke oder die Planung angepasst werden müsse. Das BMI hat in seiner Stellungnahme ergänzend auf die Corona Pandemie, den Krieg in der Ukraine und den Einfluss der Regierung und des Parlaments auf die Veranschlagung des Einzelplans 06 im Haushaltsaufstellungsverfahren hingewiesen. Auch diese nicht in den Einflussbereich des BMI fallenden Gegebenheiten und Ereignisse dürften zur Entstehung und Erhöhung von Ausgaberesten in den letzten Jahren beigetragen haben. Alle angeführten Gründe erklären aber nur zum Teil den enormen Anstieg der Reste im Epl. 06.

Von allen Ressorts bildete das BMI in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 mit je rund einem Viertel die höchsten Ausgabereste im Verhältnis zum Gesamt-Soll. Im Haushaltsjahr 2022 hatten die Reste im Epl. 06 einen Anteil von einem Fünftel am Gesamtetat.³²

Andere Ressorts mit großen Etats bildeten in diesen Haushaltsjahren im Verhältnis zum Gesamt-Soll deutlich geringere Ausgabereste. Insbesondere bei den von der Coronakrise und dem Krieg in der Ukraine besonders betroffenen Bundesministerien für Gesundheit, für Arbeit und Soziales sowie der Verteidigung beliefen sich die Ausgabereste in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 auf unter 2 % im Verhältnis zum Etat und im Haushaltsjahr 2022 auf unter 8 %.

³² Die Reduzierung der Ausgabereste im Haushalt 2022 auf rund ein Fünftel der Gesamtausgaben dürfte in erster Linie auf die Ausgliederung des Baubereichs zum Ende des Jahres 2021 zurückzuführen sein.

Auch diese Bundesministerien sind bei der Umsetzung von Vorhaben teilweise von Dritten abhängig und im Haushaltsaufstellungsverfahren den Einwirkungen von Regierung und Parlament ausgesetzt. Daher weisen wir nochmals darauf hin, die Anforderungen an die Bedarfsprüfung einzuhalten und die Bildung von Ausgaberesten auf das zwingend notwendige Minimum zu begrenzen. Anderenfalls würde die legitime Ausnahme der Übertragbarkeit zur Regel. Damit ginge ein inakzeptabler zunehmender Transparenzverlust für den Haushaltsgesetzgeber einher, weil Ausgabereiste das faktische Soll der entsprechenden Titel erhöhen, ohne dass dies im Haushaltsplan erkennbar ist.³³ Dieser Transparenzverlust ist so gering wie möglich zu halten.

Mit seiner Zusage, die Entstehung von Ausgaberesten nach Möglichkeiten zu vermeiden und zu versuchen, die vorgesehene Planung der Mittelabflüsse einzuhalten, folgt das BMI unseren Empfehlungen.

Wir schließen den Punkt ab und werden die Entwicklung der Ausgabereiste im Epl. 06 weiter beobachten.

5 Verfahren beim BMI zum Bilden der Ausgabereiste

Die Entscheidung, ob und in welcher Höhe Ausgabereiste gebildet werden, trifft der BfdH des BMI entsprechend VV Nummer 3.3.5 zu § 9 BHO sowohl für die Kapitel des BMI als auch für die der Geschäftsbereichsbehörden. Das BMI und seine nachgeordneten Behörden gingen wie folgt vor:

5.1 Verfahren im BMI intern

Mit seinen Erlassen zur (vorläufigen) Haushaltsführung leitete das Haushaltsreferat des BMI Z II 1 die Haushaltsführungs-rundschreiben des BMF intern weiter. Die an die Behörden des Geschäftsbereichs gerichteten BMI-Erlasse zur Haushaltsführung übermittelte das Referat Z II 1 auch an die im internen Bereich für die Titelnbewirtschaftung zuständigen Stellen mit der Bitte um Beachtung.

Bei den durch das BMI selbst bewirtschafteten Titeln fragte der/die im Haushaltsreferat für die Haushaltsdurchführung zuständige Sachbearbeiter/in die erforderlichen Daten zur Restebildung bei den zuständigen Kapitel-Sachbearbeiter/innen ab. Diese erhoben den Bedarf bei den titelnbewirtschaftenden bzw. fachlich zuständigen Stellen im BMI und prüften titelscharf, ob die gemeldeten Bedarfe – auch in der Höhe – plausibel waren. Abschließend bildete das Haushaltsreferat unter Verantwortung des BfdH die entsprechenden Reste.

³³ Vgl. dazu ausführlich Tz. 4.3.

5.2 Verfahren bei den Geschäftsbereichsbehörden des BMI

Das BMI leitete die Haushaltsführungsrundschreiben des BMF an die zu seinem Geschäftsbereich gehörenden Behörden mit der Bitte um Beachtung weiter. Einzelne Punkte hob das BMI hervor und gab dazu ergänzende Hinweise. In den vergangenen Jahren gehörte hierzu regelmäßig auch der Bereich der Ausgabereste. So wies das BMI in seinem Erlass vom 29. Januar 2021³⁴ darauf hin, die Bedarfsprüfung in sämtlichen Bereichen des Einzelplans mit einem engen Prüfungsmaßstab und der gebotenen Intensität durchzuführen. Ferner verfügte es, dass der Abschluss der Bedarfsprüfung gegenüber dem Haushaltsreferat des BMI anzuzeigen „und mit der Erklärung der zuständigen Beauftragten für den Haushalt, dass diese Prüfung nach den Vorgaben des BMF erfolgt ist, zu verbinden“ sei. Eine entsprechende Erklärung lag dem BMI für die von uns betrachteten Jahre von sämtlichen seiner Geschäftsbereichsbehörden vor.

Das BMI erläuterte, dass die Prüfung des tatsächlichen Bedarfs im ersten Schritt in der Regel nur durch die titelbewirtschaftenden bzw. fachlich zuständigen Stellen sinnvoll durchgeführt werden könne. Dort sei die sachliche Nähe und fundierte Expertise zu den einzelnen Bewirtschaftungssituationen vorhanden. Deshalb liege die Bedarfsprüfung zu den durch die Geschäftsbereichsbehörden bewirtschafteten Titeln und Kapiteln primär in der Verantwortung der dortigen BfdH unter Einbeziehung der Fachbereiche. Grundsätzlich verlasse sich das BMI auf die Bestätigung der BfdH der Geschäftsbereichsbehörden, dass die Bedarfsprüfung ordnungsgemäß unter Einhaltung der Vorgaben des BMF stattgefunden habe. Als Entscheider über die Bildung von Ausgaberesten hinterfrage der BfdH des BMI erforderlichenfalls Einzelfälle. Die Unterlagen und Dokumentationen zur Bedarfsprüfung verblieben bei den Geschäftsbereichsbehörden.

Die dem BMI nachgeordneten Behörden³⁵ bildeten in den letzten Jahren zu rund 95 % Ausgabereste, die dem flexibilisierten Bereich zuzuordnen waren. Wir haben ermittelt, wie sich diese in den Jahren 2019 bis 2021 entwickelt haben. Die übertragbaren flexibilisierten Mittel stiegen von rund 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf rund 1,9 Mrd. Euro im Jahr 2021. Wir stellten fest, dass die Behörden bis auf sehr wenige Ausnahmen regelmäßig die maximal übertragbaren Mittel beantragten. Nur in geringem Umfang stellten die Behörden übertragbare Mittel in Abgang. Im Ergebnis führte dies dazu, dass den Behörden für die Jahre 2019 und 2020 jeweils mehr als 98 % der übertragbaren Mittel aus dem flexibilisierten Bereich als Reste zugewiesen wurden.

Im Haushaltsjahr 2021 war erstmals der Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses zum Abbau von Ausgaberesten vom 26. November 2020 zu beachten. Die Ausgabereste im flexibilisierten Bereich waren auf 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel zu begrenzen (vgl. Tz. 3).

³⁴ Gz.: ZII1 - 11004/2#12.

³⁵ Ohne das nicht mehr zum nachgeordneten Bereich des BMI gehörende BBR.

Diese Maßgabe setzte das BMI auf den Euro genau um. Dazu verfügte es Kürzungsvorgaben bei ausgewählten Behörden seines Geschäftsbereichs. Diese stellten entsprechend den Vorgaben des BMI insgesamt 315 Mio. Euro in Abgang, sodass die Behörden über knapp 84 % der übertragbaren Mittel als Ausgabereste im flexibilisierten Bereich verfügen konnten. Die zugewiesenen Reste lagen rund 525 Mio. Euro höher als im Jahr 2019. Die nicht gebundenen Reste erhöhten sich im gleichen Zeitraum um rund 267 Mio. Euro. Weitere Einzelheiten enthält Tabelle 1.

Tabelle 1

Flexreste bei nachgeordneten Behörden des BMI

Jahr	maximal übertragbare Mittel	in Abgang gestellt	tatsächlich zugewiesene Reste	tatsächliche zugewiesene Reste an übertragbaren Mitteln	nachrichtlich: gebundene Reste	nachrichtlich: nicht gebundene Reste	Anteil der nicht gebundenen Reste an den zugewiesenen Resten
<i>in Tsd. Euro</i>				<i>in %</i>	<i>in Tsd. Euro</i>		<i>in %</i>
für 2019	1 097 124	19 883	1 077 241	98,2	688 784	388 457	36,1
für 2020	1 385 527	15 167	1 370 360	98,9	643 723	726 637	53,0
für 2021	1 917 599	315 108	1 602 491	83,6	946 748	655 743	40,9
Summe	4 400 250	350 158	4 050 092	92,0	2 279 255	1 770 837	43,7

Erläuterung: Auswertung Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsunterlagen.

Für die Jahre 2019 bis 2021 baten wir das BMI, uns von vier Geschäftsbereichsbehörden³⁶ die dokumentierten Bedarfsprüfungen für die von ihnen beantragten Ausgabereste im flexibilisierten Bereich vorzulegen. Diese hatten ein Volumen von rund 780 Mio. Euro bei den gebundenen und rund 1 230 Mio. Euro bei den nicht gebundenen Ausgaberesten. Obwohl die Behörden überwiegend angaben, dass sie über dokumentierte Bedarfsprüfungen verfügten, konnten sie uns diese nicht vorlegen. Lediglich zu einzelnen Titeln erhielten wir stichwortartige pauschale Begründungen. Eine Behörde gab an, dass eine dem Ziel der Flexibilisierung Rechnung tragende allgemeine Prüfung zur Notwendigkeit der Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich erfolge, diese bisher aber nicht separat dokumentiert worden sei.

Würdigung

Sowohl die übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich als auch die daraus gebildeten Ausgabereste der dem BMI nachgeordneten Behörden sind in den letzten Jahren deutlich

³⁶ Statistisches Bundesamt, Bundesverwaltungsamt, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

gestiegen und haben eine erhebliche Höhe erreicht. Dies gilt auch für den Teilbereich der nicht gebundenen Reste, die sich innerhalb von drei Jahren von rund 389 Mio. Euro auf rund 656 Mio. Euro erhöht haben. Infolge des Maßgabebeschlusses des Haushaltsausschusses stellte das BMI 315 Mio. Euro Ausgabereste in Abgang. Ohne den Maßgabebeschluss hätte das BMI im Jahr 2021 nach unserer Einschätzung Ausgabereste von bis zu 971 Mio. Euro gebildet.

Die Tatsache, dass die nachgeordneten Behörden des BMI einerseits die maximal übertragbaren Mittel nahezu vollständig als Reste beantragt hatten und andererseits hierzu keine Dokumentationen³⁷ zur Bedarfsprüfung vorlegen konnten, lässt auf ein nicht ordnungsgemäßes Verfahren bei den Geschäftsbereichsbehörden des BMI schließen.

Ausgabereste dürfen nicht schematisch gebildet werden, sondern nur, wenn dafür ein sachliches Bedürfnis besteht. Die Feststellung, ob dieses gegeben ist, erfordert eine Prognose über die zukünftige Mittelverwendung. Dabei haben die BfdH einen angemessenen Beurteilungsspielraum, der sich an den Zielen der Haushaltsflexibilisierung orientiert. Keine oder lediglich pauschale Begründungen bieten keine Grundlage, ein sachliches Bedürfnis für das Bilden von Ausgaberesten zu belegen. Vielmehr ist der Bedarf an Ausgaberesten titelbezogen tragfähig zu begründen und zu dokumentieren. Ausgabereste dürfen nicht zum Regelfall werden. Nicht benötigte Ausgabemittel sind konsequent in Abgang zu stellen. Auf der Basis der uns vorgelegten Unterlagen ist nicht nachvollziehbar, ob Zweck und Höhe der Ausgabereste gerechtfertigt und letztlich zulässig waren. Ohne Dokumentationen ist es nicht möglich zu beurteilen, ob die Behörden den vom BMF geforderten strengen bzw. zwingend strengen Maßstab einhielten. Insgesamt ist nicht belegt, ob bzw. inwieweit die jeweiligen BfdH die Regelungen zur Bildung von Ausgaberesten – wie von ihnen bestätigt – beachteten. Auch wenn für die Bildung von Ausgaberesten ein angemessener Entscheidungsspielraum besteht, darf auf hinreichende Dokumentationen nicht verzichtet werden. Nur so können das BMI oder andere Instanzen nachvollziehen und prüfen, ob die Vorgaben zur Bildung von Ausgaberesten beachtet wurden.

Das BMI verließ sich auf die Bestätigungen der BfdH seiner Geschäftsbereichsbehörden. Es ging davon aus, dass diese die Bedarfsprüfungen ordnungsgemäß vornahmen und die Vorgaben des BMF einhielten. Dabei hätte auch dem BMI auffallen müssen, dass seine Geschäftsbereichsbehörden jahrelang nur einen äußerst geringen Teil der grundsätzlich übertragbaren Mittel in Abgang stellten und die Ausgabereste erheblich anstiegen. Insoweit wäre es deshalb seine Aufgabe gewesen, den vom BMF und auch von ihm selbst reklamierten engen Maßstab sowie die gebotene Intensität bei der Bedarfsprüfung zumindest stichprobenweise zu kontrollieren. Auch den Maßgabebeschluss nahm es offensichtlich nicht zum Anlass, den Bedarf an Ausgaberesten seiner nachgeordneten Behörden vertieft zu betrachten und kritisch zu hinterfragen.

³⁷ Dies betraf die vier näher betrachteten Behörden. Für die Jahre 2019 bis 2021 repräsentierten sie rund 50 % der zugewiesenen Reste im flexibilisierten Bereich und rund 70 % des Volumens an den nicht gebundenen Resten.

Empfehlung

Wir haben erwartet, dass die Geschäftsbereichsbehörden des BMI die Vorgaben zur Bildung von Ausgaberesten beachten. Bei der Bedarfsprüfung ist zwingend ein strenger Maßstab anzulegen. Nicht benötigte Mittel sind in Abgang zu stellen. Die Bedarfsprüfung ist titelbezogen nachvollziehbar zu dokumentieren. Das BMI ist für seine Geschäftsbereichsbehörden verantwortlich. Es hat dafür Sorge zu tragen, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften auch von seinen Geschäftsbereichsbehörden eingehalten werden.

Stellungnahme des BMI

Das BMI hat erklärt, die Verantwortung zur Bildung der Ausgabereste liege zu Recht im Wesentlichen bei den BfdH der Geschäftsbereichsbehörden. Wegen der Vielzahl sowie der fachlichen und haushaltstechnischen Verschiedenartigkeit der Geschäftsbereichsbehörden des Epl. 06 könnten die Bedarfsprüfung im ersten Schritt nur die titelbewirtschaftenden fachlich zuständigen Stellen sinnvoll durchführen.

Das BMI werde die bisherigen Prozesse weiter optimieren und habe seinen Geschäftsbereich angewiesen, Begründungen für die Bildung von Ausgaberesten bei der Beantragung im HKR vollständig aufzunehmen. Die Geschäftsbereichsbehörden hätten den Abschluss der Bedarfsprüfung gegenüber dem Haushaltsreferat anzuzeigen. Der jeweilige BfdH habe eine Erklärung abzugeben, dass diese Prüfung nach den Vorgaben des BMF durchgeführt wurde. Bei unzureichender Begründung werde das BMI dies hinterfragen. Es werde seinen Geschäftsbereich erneut auffordern, die Vorgaben zur Bildung von Ausgaberesten einzuhalten.

Abschließende Würdigung

Das BMI hat veranlasst, die Bedarfsprüfungen titelbezogen nachvollziehbar zu dokumentieren. Damit folgt es weitgehend unserer Empfehlung. Um zu vermeiden, dass Ausgabereste schematisch gebildet werden, hat das BMI einen besonderen Fokus auf den vom BMF geforderten zwingend strengen Maßstab bei den Bedarfsprüfungen zu legen.

Wir schließen den Punkt ab und behalten uns eine Kontrollprüfung insbesondere der Bedarfsprüfungen in den Geschäftsbereichsbehörden des BMI vor.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: I. Poprawa-Beutler, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.