

04/03 Zuwendungen (Zuweisungen; Zuschüsse)

Selbstbewirtschaftungsmittel insbesondere im Zuwendungsbereich

Leitsätze

(1) Selbstbewirtschaftungsmittel sind Ausgabeermächtigungen, die über das laufende Haushaltshaltsjahr hinaus zur Verfügung stehen. Eine Veranschlagung zur Selbstbewirtschaftung kommt nur in Betracht, wenn hierdurch nachweisbar eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird.

(2) Mit der Zulassung der Selbstbewirtschaftung werden wichtige Haushaltsgrundsätze beeinträchtigt, die das Budgetrecht des Parlaments sowie die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Selbstbewirtschaftung daher nur als Ausnahme für eng begrenzte Bereiche eingesetzt werden.

(3) Die Selbstbewirtschaftung kollidiert mit tragenden Prinzipien des Zuwendungsrechts. Der Bundesrechnungshof beurteilt daher gerade die Zulassung der Selbstbewirtschaftung im Zuwendungsbereich kritisch.

(4) Die mit der Selbstbewirtschaftung vorrangig angestrebte überjährige Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln kann auch erreicht werden, indem die entsprechenden Mittel für übertragbar erklärt werden. Bei dieser Alternative kommen die mit der Selbstbewirtschaftung verbundenen Nachteile nicht zum Tragen.

Hintergründe

Das – bereits in der Reichshaushaltsordnung (§ 16 RHO) verankerte – Institut der Selbstbewirtschaftung hat in den beiden letzten Jahrzehnten über seine traditionellen Anwendungsbereiche der inneren und äußeren Sicherheit hinaus zunehmende Bedeutung bei der Förderung von Kultur und Forschung gewonnen. Entsprechend der heute in § 15 Abs. 2 Satz 1 BHO zu findenden gesetzlichen Regelung setzt eine Veranschlagung von Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung lediglich voraus, dass hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Die

überjährige Verfügbarkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln (§ 15 Abs. 2 Satz 2 BHO) hat dazu geführt, dass sich in den verschiedenen Politikfeldern bis zum Stichtag 31. Dezember 2011 Ausgabemittel von fast 1 Mrd. Euro angesammelt haben.

(1) Das zur Selbstbewirtschaftung zugelassene Haushaltsvolumen ist seit Mitte der 90er Jahre erheblich gestiegen. Während es bis dahin im zweistelligen Millionenbereich lag, können im Bundeshaushalt 2012 mehr als 1,8 Mrd. Euro in die Selbstbewirtschaftung überführt werden. Die Ressorts weisen zur Begründung der Selbstbewirtschaftung vor allem darauf hin, durch die Übertragung nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel in das Folgejahr würden Zinersparnisse für den Bundeshaushalt erzielt. Dieses Argument erscheint als Nachweis der Förderung einer sparsamen Bewirtschaftung wenig überzeugend. Denn das Nichtabfließen von Haushaltsmitteln kann auch eine Folge einer nicht am tatsächlichen Bedarf ausgerichteten zu hohen Veranschlagung sein. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die vom Gesetzgeber mit der Selbstbewirtschaftung verbundene Zielsetzung vielmehr durch aussagekräftige Erfolgskontrollen nachzuweisen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bewirtschafter nach § 7 Abs. 1 BHO ohnehin zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln verpflichtet sind und insofern für den Einsatz von Selbstbewirtschaftungsmitteln zusätzliche Effizienzgewinne erbracht werden müssen.

(2) Die Nutzung des Instruments der Selbstbewirtschaftung berührt zentrale Haushaltsgrundsätze. Zudem beeinträchtigt die Selbstbewirtschaftung das parlamentarische Budgetrecht und schmälert die Steuerungsmöglichkeiten des Bundesministeriums der Finanzen im Haushaltsvollzug. Aus der Gesamtsystematik des Haushaltsrechts folgt, dass die Selbstbewirtschaftung nur für eng begrenzte Bereiche in Betracht kommen sollte. Maßgebend sind hierbei insbesondere folgende Punkte:

- Abweichend vom Grundsatz der Jährlichkeit (Art. 110 Abs. 2 GG, § 11 Abs. 1 BHO) und dem daraus folgenden Grundsatz der zeitlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 BHO) stehen Selbstbewirtschaftungsmittel über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Obwohl Selbstbewirtschaftungsmittel bereits mit ihrer Zuweisung als Ausgabe gebucht werden, fließen die Mittel kassenmäßig u. U. erst Jahre später ab. In den Haushaltsrechnungen wird demzufolge die Höhe der kassenmäßig aufgewendeten Mittel weder für das abgeschlossene Haushaltsjahr noch in den Folgejahren ausgewiesen. Dies mindert

die Aussagekraft der Rechnungslegung gegenüber dem Parlament (Art. 114 Abs. 1 GG). Aufgrund ihrer zeitlich unbegrenzten Verfügbarkeit können die Selbstbewirtschaftungsmittel den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen, wodurch der Grundsatz der Haushaltseinheit (Art. 110 Abs. 1 GG) beeinträchtigt wird.

- Im Bereich der Selbstbewirtschaftung fließen Einnahmen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu. Dies widerspricht dem Bruttoprinzip (§§ 15 Abs. 1, 35 Abs. 1 BHO) und dem Gesamtdeckungsgrundsatz (§ 8 Satz 1 BHO). Problematisch ist weiter, dass Maßnahmen des Haushaltsvollzugs – z. B. haushaltswirtschaftliche Sperren nach § 41 BHO – für die als Ausgabe gebuchten Selbstbewirtschaftungsmittel ins Leere laufen und damit die Steuerungsmöglichkeiten des Bundesministeriums der Finanzen im Haushaltsvollzug beschneiden.
- Bei der Haushaltsaufstellung besteht zudem der Anreiz, entgegen dem Grundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit nach § 11 Abs. 2 BHO auch Mittel zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen, die im Planungsjahr voraussichtlich nicht kassenwirksam werden. Denn nicht abgeflossene Haushaltsmittel bleiben zeitlich uneingeschränkt erhalten.

(3) Neben der Beeinträchtigung allgemeiner Haushaltsgrundsätze kollidiert die Selbstbewirtschaftung mit tragenden Prinzipien des Zuwendungsrechts. Hierzu zählen insbesondere:

- Ermäßigung der Zuwendung bei zusätzlichen Einnahmen
(VV Nr. 2.2.3 zu § 44 BHO, Nr. 1.2 ANBest-I/P),
- Verbindlichkeit des Wirtschafts- oder Finanzierungsplanes
(Nr. 1.2 ANBest-I/P),
- Verbot der Rücklagenbildung (Nr. 1.8 ANBest-I),
- Bindung der Zuwendung an den Bewilligungszeitraum
(VV Nr. 4.2.5 zu § 44 BHO).

(4) Das mit der Selbstbewirtschaftung verfolgte Hauptanliegen – die überjährige Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln – kann auch durch die Zulassung der Übertragbarkeit nach §§ 19, 45 BHO erreicht werden. Bei dieser Alternative werden sowohl dem Budgetrecht des Parlaments als auch den Steuerungs- und Kontrol-

erfordernissen im Haushaltsvollzug in angemessener Weise Rechnung getragen. Gegenüber der Selbstbewirtschaftung hat die – bereits im Rahmen der Flexibilisierung der Verwaltungsausgaben ausgeweitete – Übertragbarkeit folgende Vorteile:

- Durch die Übertragbarkeit wird nur der Grundsatz der Jährlichkeit gelockert; das Bruttoprinzip und der Gesamtdeckungsgrundsatz bleiben unangetastet.
- Soweit Ausgabereste gebildet werden, bleiben diese grundsätzlich nur bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar. Ein unbeschränkter Aufwuchs von Mitteln außerhalb des Haushalts wird dadurch vermieden.
- Sowohl die nicht abgeflossenen Haushaltsmittel als auch die hieraus gebildeten Ausgabereste werden von der Rechnungslegung erfasst. Die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsrechnung werden nicht beeinträchtigt.
- Zudem greifen Maßnahmen des Haushaltsvollzugs (z. B. Sperren nach § 41BHO) gegenüber übertragbaren Ausgaben.

Das Bundesministerium der Finanzen macht seine Zustimmung zur Inanspruchnahme von nicht flexibilisierten Ausgaberesten grundsätzlich davon abhängig, dass Haushaltsmittel in gleicher Höhe innerhalb des Verfügungsrahmens des Einzelplans des Ressorts, das den Ausgaberest in Anspruch nimmt, kassenmäßig eingespart werden. Das Erfordernis der Restedeckung im Ressorteinzelplan entfällt nach §§ 19 Abs. 2 und 45 Abs. 3 BHO jedoch, wenn zur Deckung der Ausgabereste ausreichende Ausgabemittel im Bundeshaushalt veranschlagt werden. Ein solcher Titel besteht bei Kapitel 6002 Titel 971 02 – *Ausgabemittel zur Restedeckung*. Er dient als Vorsorge zur Deckung der Ausgabereste bei den im Bundeshaushalt flexibilisierten Verwaltungsausgaben. Nach seiner allgemein gehaltenen Zweckbestimmung könnten hieraus auch andere Ausgabereste gedeckt werden. Der Bundesrechnungshof hält dies als Alternative zur Selbstbewirtschaftung für überlegenswert. So bliebe die Entscheidung über die Deckungsmittel beim Parlament. Den Ressorts würden bei entsprechendem parlamentarischem Willen keine Mittel durch Einsparauflagen verloren gehen.

Anmerkungen

Der Bundesrechnungshof hat sich in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Selbstbewirtschaftung insbesondere im Bereich der Kulturförderung des Bundes (Kapitel 0405) kritisch geäußert.¹ Auch die Bundesregierung lehnt eine weitere Ausweitung der Selbstbewirtschaftung ab. Sie hat in ihrer Antwort² auf eine Kleine Anfrage zu steuer- und zuwendungsrechtlichen Rahmenbedingungen bürgerschaftlich Engagierter und gemeinnütziger Organisationen³ eingeräumt, dass die Selbstbewirtschaftung aufgrund der damit verbundenen Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips zu einer Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts führt. Zudem betont das Bundesministerium der Finanzen in seinen jährlichen Haushaltsaufstellungs-schreiben jeweils, dass eine Selbstbewirtschaftung nur in Betracht kommt, wenn hierdurch nachweislich eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird und dieses Ziel nicht auf andere Weise zu erreichen ist. Die Länder Bayern und Baden-Württemberg haben in ihren Landeshaushaltsordnungen die Regelungen zur Selbstbewirtschaftung abgeschafft.

¹ Vgl. Bericht vom 24. Oktober 2008 (HA-Drs. 16/4763).

² Vgl. BT-Drs. 17/4328, Antwort zur Frage 12.

³ Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Kumpf, Petra Hinz (Essen), Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/4080).