

17.11.97**Empfehlungen
der Ausschüsse****Fz**zu Punkt der 719. Sitzung des Bundesrates am 28. November 1997

**Gesetz zur Fortentwicklung des
Haushaltsrechts von Bund und Ländern
(Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz)**

Der **Finanzausschuß** empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus folgendem Grund zu verlangen:

Zu Artikel 1 Nr. 2a -neu-, 9a -neu- (§§ 6a - neu -, 33a - neu - HGrG)

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2a eingefügt:

"2a. Nach § 6 wird folgender § 6a eingefügt:

„§ 6a

Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung

Einnahmen und Ausgaben können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Mitteleinsatz

Ausgeliefert am**18. NOV. 1997**

veranschlagt werden. Voraussetzung ist die Entwicklung geeigneter Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, daß das jeweils verfügbare Ausgabevolumen unter Zugrundelegung des definierten Leistungsumfangs nicht überschritten wird.“

b) Nach Nummer 9 wird folgende Nummer 9a eingefügt:

"9a. Nach § 33 wird folgender § 33a eingefügt:

„§ 33a

Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen
des Handelsgesetzbuches

Die Buchführung kann auch nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches erfolgen. Die Rechnungslegung einschließlich Haushaltsrechnung nach kameralen Gesichtspunkten ist zu gewährleisten.“

Begründung:

Mit der vom Bundestag beschlossenen Reform des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) wird zwar eine in gewissem Umfang größere Flexibilisierung in der Haushaltsführung ermöglicht (erweiterte Deckungsfähigkeiten, erleichterte Übertragbarkeit von Ausgaberesten in das nächste Haushaltsjahr), der Reform fehlen jedoch die entscheidenden Schritte auf dem Weg zu mehr Wirtschaftlichkeit, Leistungsbezogenheit und Kostentransparenz in der öffentlichen Haushaltswirtschaft.

Die entscheidenden Schwächen des kameralen Rechnungswesens bleiben bestehen:

- Fehlende Steuerungsinstrumente und Ergebnisziele
- Keine Anreize für einen wirtschaftlichen Umgang mit den immer knapper werdenden Haushaltsmitteln
- weitgehend zentrale Steuerung des Haushaltsvollzugs.

Mit der Aufnahme des § 6a in das HGrG wird eine leistungsbezogene Mittelzuteilung ermöglicht, die anstelle der bisherigen ausgabenorientierten Steuerung eine auf Produkte bezogene „out-put“ orientierte Steuerung vorsieht. Die dezentrale Ressourcenverantwortung ermöglicht zudem die zur Erzielung von mehr Effizienz unerläßliche Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung. Die in der Gegenäußerung der Bundesregierung reklamierte Verantwortung des Finanzministeriums für den Gesamthaushalt, insbesondere für den Haushaltsausgleich, bleibt davon unberührt.

Das System einer leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung kann seine effizienzsteigernde Wirkung nur dann entfalten, wenn geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen. Zur Wahrung des Budgetrechts des Parlaments ist zudem eine regelmäßige Berichtspflicht auf der Grundlage eines betriebswirtschaftlich orientierten Controlling-Verfahrens mit Informationen aus der Kosten-, Leistungs-, Ergebnis-, Vermögens- und Wirkungsrechnung aufzubauen.

Die HGrG-Novelle sieht zwar in § 6 Abs. 3 die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung vor, ihr fehlt hingegen die Verankerung der Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches. Erst mit der doppelten Buchführung wird jedoch die Voraussetzung einer ergebnisorientierten Steuerung geschaffen.

Der derzeitige Stand der Reform perpetuiert in unvertretbarer Weise die Mängel der kameralen Buchführung:

- Zukunftsbelastungen werden völlig unzureichend ausgewiesen, die tatsächliche Finanzlage bleibt im Dunkeln.
- Der Ressourcenverbrauch wird nicht periodengerecht abgegrenzt (kein Ausweis von Abschreibungen, keine Rückstellungen für zukünftige Kosten heutiger Entscheidungen, keine Kenntnisse über den Vermögensverzehr und den Reinvestitionsbedarf).
- Mangelnde Transparenz bei den Kosten und Leistungen.

Zwar läßt sich das vorhandene kameral System durch Nebenrechnungen, insbesondere eine gesonderte Kosten- und Leistungsrechnung sowie eine separate Vermögensrechnung, ergänzen, die doppelte Buchführung als ein in der privaten Wirtschaft etabliertes und bewährtes System bietet gegenüber einer partiell um betriebswirtschaftliche Elemente ergänzten Kameralistik jedoch folgende Vorteile:

- Fehlerresistenz aufgrund der Geschlossenheit des Systems ohne externe, abstimmungsbedürftige Nebenrechnungen
- Systemimmanente Darstellung und Fortschreibung des periodengerechten Ressourcenverbrauchs im Wege der integrierten Vermögensrechnung
- Problemlose Abbildungen der Einnahmen und Ausgaben auch nach kameralen Gliederungsvorschriften
- Verfügbarkeit einer Vielzahl von betriebswirtschaftlich ausgereiften Instrumenten des Managements, Controllings und Berichtswesens

- Möglichkeit des Leistungsvergleichs zwischen Behörden des gleichen Verwaltungszweiges („benchmarking“) auf einer systemimmanent einheitlichen Datengrundlage.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu den Vorschlägen des Bundesrates überzeugt nicht. Durch die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens wird Art. 110 Abs. 1 GG (Aufstellung des Haushalts nach Einnahmen und Ausgaben) nicht tangiert, und selbstverständlich bildet die kaufmännische Buchführung sämtliche Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsvollzug ab, wie sonst könnten Wirtschaftsbetriebe ihre Liquidität steuern. Somit wird auch Art. 114 Abs. 1 GG nicht verletzt.

Der in letzter Zeit zunehmende Drang von Gebietskörperschaften aller Ebenen, Auslagerungen von Aufgaben in Eigenbetriebe oder Kapitalgesellschaften vorzunehmen, liegt im wesentlichen in dem damit ermöglichten Wechsel des Rechnungswesens begründet. Diese Entwicklung sollte mit Blick auf die damit verbundene Aushöhlung des Budgetrechts der Parlamente gestoppt werden.

Durch Überleitungsrechnungen werden insbesondere die Anforderungen bundeseinheitlicher Finanzstatistiken gewährleistet.

Schließlich ist die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens mit Betriebsvermögensvergleichen aus europäischer und internationaler Sicht geboten, um der internationalen Entwicklung staatlichen Haushaltswesens aus Gründen der Vergleichbarkeit Rechnung zu tragen und die Anforderungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, insbesondere des Stabilitätspakts, erfüllen zu können.