

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz)

A. Zielsetzung

Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen einer effizienteren öffentlichen Haushaltswirtschaft ohne Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts und bei Erhaltung der Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte.

Schaffung der rechtlichen Grundlage für die Neuorganisation der externen Finanzkontrolle.

Umsetzung des Kabinettschlusses zur Einführung der sachlichen Bezeichnungsform bei den Bundesressorts.

B. Lösung

Zulassung einer verstärkten Flexibilität im Haushaltsgrundsatzgesetz und in der Bundeshaushaltsordnung bei der Ausführung der Haushalte von Bund und Ländern. Hierzu insbesondere Schaffung eines weiten rechtlichen Rahmens für die Zulassung der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit sowie eine Lockerung des Gesamtdeckungsgrundsatzes.

Die Änderungen belassen dem Haushaltsgesetzgeber seine rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushaltsplan. Es bleibt ihm überlassen, inwieweit er von den Instrumenten der erweiterten Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit Gebrauch macht. Der Entwurf sieht für die beabsichtigte Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft insoweit Flankierungen vor, als eine Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen eingeführt und die Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen verpflichtet wird.

Hierdurch sowie auf Bundesebene durch die Einrichtung von Rechnungsprüfungsämtern an Stelle der bisherigen Vorprüfung wird zugleich die Grundlage für ein stärker am Ergebnis orientiertes Haushaltssystem geschaffen.

Ersetzung des Wortes „Minister“ durch die Bezeichnung „Ministerium“ im Haushaltsgrundsätzegesetz in den Fällen, in denen der Begriff „Minister“ als Behördenbezeichnung verwendet wird.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Die Flexibilisierung führt zu Entlastungen der Haushalte von Bund und Ländern. Mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung verursachte Kosten werden durch die Optimierung des Mitteleinsatzes mehr als ausgeglichen.

Durch die Neuorganisation der externen Finanzkontrolle ergeben sich nach Abschluß der Umstrukturierung Einsparungen für den Bundeshaushalt von rd. 35 Mio. DM/Jahr und für die Haushalte der Länder und Gemeinden von rd. 20 Mio. DM/Jahr.

E. Sonstige Kosten

Sonstige Kosten fallen nicht an.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (431) – 501 02 – Ha 74/97

Bonn, den 23. Juli 1997

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund
und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz)

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 714. Sitzung am 4. Juli 1997 gemäß Artikel 76 Abs. 2
des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersicht-
lich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in
der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

Das Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch [...], wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt gefaßt:

„§ 1

Gesetzgebungsauftrag

Die Vorschriften dieses Teils enthalten Grundsätze für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Bund und Länder sind verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach diesen Grundsätzen zu regeln.“

2. § 6 wird wie folgt gefaßt:

„§ 6

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

(3) In geeigneten Bereichen soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden.“

3. § 7 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist.“

4. In § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 werden die Worte „und Verpflichtungsermächtigungen“ gestrichen. Nach den Worten „Darstellung der Einnahmen“ wird das Komma durch das Wort „und“ ersetzt.

5. § 15 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Andere Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.“

- b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Im Haushaltsplan können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger

oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die ohne nähere Angabe des Verwendungszweckes veranschlagt sind, dürfen nicht für deckungsfähig erklärt werden.“

6. In § 16 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „Kostenberechnungen“ durch das Wort „Kostenermittlungen“ ersetzt.

7. In § 22 Abs. 4 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Einer Verpflichtungsermächtigung bedarf es auch dann nicht, wenn zu Lasten übertragbarer Ausgaben Verpflichtungen eingegangen werden, die im folgenden Haushaltsjahr zu Ausgaben führen.“

8. § 32 wird wie folgt gefaßt:

„§ 32

Zahlungen

Zahlungen dürfen nur von Kassen und Zahlstellen angenommen oder geleistet werden. Die Anordnung der Zahlung muß durch das zuständige Ministerium oder die von ihm ermächtigte Dienststelle schriftlich oder auf elektronischem Wege erteilt werden. Das für die Finanzen zuständige Ministerium kann Ausnahmen zulassen.“

9. § 33 wird wie folgt gefaßt:

„§ 33

Buchführung, Belegpflicht

Über Zahlungen ist nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung in zeitlicher Folge Buch zu führen. Das für die Finanzen zuständige Ministerium kann für eingegangene Verpflichtungen, Geldforderungen und andere Bewirtschaftungsvorgänge die Buchführung anordnen. Alle Buchungen sind zu belegen.“

10. § 34 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Zahlungen sowie eingegangene Verpflichtungen, Geldforderungen und andere Bewirtschaftungsvorgänge, für die nach § 33 Satz 2 die Buchführung angeordnet ist, sind nach Haushaltsjahren getrennt zu buchen.“

11. § 37 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „durch die“ durch die Worte „auf der Grundlage der“ ersetzt.

- b) Absatz 3 wird aufgehoben.

12. In § 52 Abs. 4 werden nach dem Wort „Krankenversicherung,“ die Worte „der sozialen Pflegeversicherung,“ eingefügt.
13. § 56 wird wie folgt geändert:
- In der Überschrift wird das Wort „Vorprüfung“ durch die Worte „gegenseitige Unter- richtung“ ersetzt.
 - Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:
 „(3) Sind für Prüfungen oder Erhebungen meh- rere Rechnungshöfe zuständig, so unterrichten sie sich gegenseitig über Arbeitsplanung und Prüfungsergebnisse.“
14. § 58 Abs. 3 wird gestrichen.
15. In § 4 Satz 2, §§ 5, 13 Abs. 1, §§ 21, 22 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 3 und 4 Satz 3, § 23 Abs. 2 und 3 Satz 2, § 24 Satz 1, §§ 25, 27 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3, § 29 Abs. 1 Satz 2, § 31 Abs. 3, § 36 Abs. 1 Satz 2, § 37 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, § 52 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 und 4, § 58 Abs. 2 Satz 1 und 2 wer- den jeweils die Wörter
- „Der für die Finanzen zuständige Minister“ durch „Das für die Finanzen zuständige Mini- sterium“,
 - „der für die Finanzen zuständige Minister“ durch „das für die Finanzen zuständige Mini- sterium“,
 - „des für die Finanzen zuständigen Ministers“ durch „des für die Finanzen zuständige Mini- steriums“,
 - „dem für die Finanzen zuständigen Minister“ durch „dem für die Finanzen zuständigen Ministerium“,
 - „für die Finanzen zuständiger Minister“ durch „für die Finanzen zuständigen Ministerien“,
 - „dem Bundesminister“ durch „dem Bundes- ministerium“,
 - „den Bundesminister“ durch „das Bundes- ministerium“,
 - „Er“ durch „Es“,
 - „er“ durch „es“,
 - „der“ durch „das“
- ersetzt.

Artikel 2

Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch [...], wird wie folgt gefaßt:

1. § 5 wird wie folgt gefaßt:

„§ 5

Allgemeine Verwaltungsvorschriften,
vorläufige und endgültige Haushalts- und
Wirtschaftsführung

Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz sowie zur vorläufigen und endgül-

tigen Haushalts- und Wirtschaftsführung erläßt das Bundesministerium der Finanzen.“

2. § 7 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefaßt:

„Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,
Kosten- und Leistungsrechnung“.

- b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (In- teressenbekundungsverfahren).“

- c) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) In geeigneten Bereichen ist eine Ko- sten- und Leistungsrechnung einzuführen.“

3. § 8 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haus- haltsplan zugelassen ist.“

4. In § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 werden die Worte „und Verpflichtungsermächtigungen“ gestrichen. Nach den Worten „Darstellungen der Einnahmen“ wird das Komma durch das Wort „und“ ersetzt.

5. § 19 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Andere Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirt- schaftliche und sparsame Verwendung fördert.“

6. § 20 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Im Haushaltsplan können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwen- dung gefördert wird.“

- b) In Absatz 3 werden nach dem Wort „Ausga- ben“ die Worte „und Verpflichtungsermächti- gungen“ eingefügt.

7. In § 24 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „Kostenbe- rechnungen“ durch das Wort „Kostenermittlun- gen“ ersetzt.

8. In § 38 Abs. 4 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Einer Verpflichtungsermächtigung bedarf es auch dann nicht, wenn zu Lasten übertragbarer Ausgaben Verpflichtungen eingegangen wer- den, die im folgenden Haushaltsjahr zu Aus- gaben führen.“

9. § 70 wird wie folgt gefaßt:

**„§ 70
Zahlungen**

Zahlungen dürfen nur von Kassen und Zahlstellen angenommen oder geleistet werden. Die Anordnung der Zahlung muß durch das zuständige Ministerium oder die von ihm ermächtigte Dienststelle schriftlich oder auf elektronischem Wege erteilt werden. Das Bundesministerium der Finanzen kann Ausnahmen zulassen.“

10. § 71 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Über Zahlungen ist nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung in zeitlicher Folge Buch zu führen. Über eingegangene Verpflichtungen sowie über Geldforderungen des Bundes, die von Bundesbehörden verwaltet werden, ist nach Richtlinien des Bundesministeriums der Finanzen Buch zu führen. Für andere Bewirtschaftungsvorgänge kann das Bundesministerium der Finanzen die Buchführung anordnen.“

11. § 72 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Zahlungen, eingegangene Verpflichtungen, Geldforderungen sowie andere Bewirtschaftungsvorgänge, für die nach § 71 Abs. 1 Satz 3 die Buchführung angeordnet ist, sind nach Haushaltsjahren getrennt zu buchen.“

12. § 77 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Das Bundesministerium der Finanzen kann zulassen, daß die Kassensicherheit auf andere Weise gewährleistet wird.“

13. Dem § 79 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:

„Das Bundesministerium der Finanzen kann bestimmen, daß die Bundeshauptkasse bei einer Bundesoberbehörde seines Geschäftsbereichs eingerichtet wird.“

14. § 80 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „durch die“ durch die Worte „auf der Grundlage der“ ersetzt.
- b) Absatz 2 wird aufgehoben.

15. § 91 Abs. 4 Satz 3 wird aufgehoben.

16. § 100 wird wie folgt gefaßt:

**„§ 100
Prüfungsämter**

Der Bundesrechnungshof kann zur Vorbereitung, Unterstützung und Ergänzung seiner Prüfungstätigkeit Prüfungsaufgaben durch Prüfungsämter, die seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstellt sind, wahrnehmen lassen. Diese führen die Prüfungsaufgaben in entsprechender Anwendung der für den Bundesrechnungshof geltenden Bestimmungen nach den Weisungen des Bundesrechnungshofes durch.“

17. § 109 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Die Rechnung und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts sind, unbeschadet einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof nach § 111, von durch Gesetz oder Satzung bestimmten Stellen zu prüfen. Die Satzungsvorschrift über die Durchführung der Prüfung bedarf der Zustimmung des zuständigen Bundesministeriums im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesrechnungshof. Die Ergebnisse der Prüfung sind dem Bundesrechnungshof vorzulegen. Er kann zulassen, daß die Prüfung beschränkt wird.“

18. § 111 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Die §§ 89 bis 100, 102 und 103 sind entsprechend anzuwenden.“

Artikel 3

Änderung des Bundesrechnungshofgesetzes

Das Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445), zuletzt geändert durch [...], wird wie folgt geändert:

1. § 14 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 5 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.
- b) Folgende Nummer wird angefügt:
„6. Über den Aufgabenbereich der Prüfungsämter (§ 20a Abs. 2).“

2. Nach § 20 wird eingefügt:

**„§ 20a
Prüfungsämter**

(1) Der Bundesrechnungshof kann Prüfungsämter einrichten, die seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstellt sind.

(2) Die Prüfungsämter führen die ihnen vom Bundesrechnungshof zugewiesenen Prüfungsaufgaben in entsprechender Anwendung der für ihn geltenden Bestimmungen nach dessen Weisungen durch. Im Rahmen der ihnen übertragenen Prüfungsaufgaben haben sie gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofes.

(3) Der Bundesrechnungshof bestimmt den Sitz der Prüfungsämter.

(4) Die Beamten werden vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes ernannt.“

Artikel 4

Änderung anderer Vorschriften

(1) § 11 Abs. 4 Satz 2 der Verordnung über die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung vom 20. Mai 1996 (BGBl. I S. 694) wird aufgehoben.

(2) § 3 Satz 2 des Raumfahrtaufgabenübertragungsgesetzes vom 8. Juni 1990 (BGBl. I S. 1014) wird wie folgt gefaßt:

„Für das Prüfungsverfahren gelten die §§ 89, 90, 91, 94, 95, 96 und 100 der Bundeshaushaltsordnung entsprechend.“

(3) § 9 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung vom 2. August 1994 (BGBl. I S. 2018, 2019) wird aufgehoben.

(4) Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – vom 23. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3845), zuletzt geändert durch [...], wird wie folgt geändert:

Nach § 77 a wird folgender § 77 b eingefügt:

„§ 77 b

Vorprüfung bei der Bundesanstalt für Arbeit

(1) Von der Bundesanstalt für Arbeit sind vorzuprüfen

1. die Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben, das Vermögen und die Schulden,
2. Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können,
3. Verwahrungen und Vorschüsse und
4. die Verwendung der Mittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen sind.

(2) Die Vorprüfung obliegt dem Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit. Die Bundesanstalt für Arbeit bestimmt im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof die Einrichtung des Vorprüfungsamtes.

(3) Das Vorprüfungsamt ist eine besondere Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit. Es ist der Hauptstelle nachgeordnet; der Leiter des Vorprüfungsamtes untersteht unmittelbar dem Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit.

(4) Das Vorprüfungsamt unterliegt bei seiner Prüfungstätigkeit fachlich nur den Weisungen des Bundesrechnungshofes.

(5) Der Leiter des Vorprüfungsamtes wird im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellt und abberufen, die Prüfungsbeamten werden durch den Leiter des Vorprüfungsamtes bestellt und abberufen.

(6) Das Vorprüfungsamt legt dem Bundesrechnungshof das Ergebnis der Vorprüfung mit den erforderlichen Bescheinigungen und Erläuterungen vor.

(7) Der Bundesrechnungshof kann zulassen, daß die Vorprüfung beschränkt wird.

(8) Das Nähere regelt die Bundesanstalt für Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof.“

(5) § 72 Abs. 2 Satz 1 des Bundesanstalt-Post-Gesetzes vom 14. September 1994 (BGBl. I S. 2325) wird wie folgt gefaßt:

„Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesanstalt nach § 111 der Bundeshaushaltsordnung.“

(6) § 27 Abs. 2 Satz 2 des Deutsche Bahn Gründungsgesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2386) wird aufgehoben.

Artikel 5

Umsetzung

Die Verpflichtung des Bundes und der Länder gemäß § 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes ist bis zum 1. Januar 2001 zu erfüllen.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1998 in Kraft.

Begründung**A. Allgemeiner Teil**

1. Das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder wurde in der Haushaltsreform 1969 grundlegend neu gestaltet und an die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung angepaßt. Kern der Haushaltsreform war eine Abkehr des öffentlichen Haushaltsrechts von einer rein fiskalischen Betrachtungsweise auf eine gesamtwirtschaftliche Ausrichtung. Haushaltsrecht und Haushaltssystematik haben sich seitdem in ihren Grundzügen bewährt. Zugleich hat sich der gesellschaftliche Änderungs- und Entwicklungsprozeß, dem auch die öffentliche Verwaltung unterliegt, in den letzten Jahren deutlich verstärkt. Ziele, Verfahren und Instrumente der öffentlichen Verwaltung einschließlich des Haushaltsrechts müssen immer wieder überprüft werden mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen.
2. Um Möglichkeiten zu untersuchen, wie dieses Ziel erreicht werden kann, führen Bund und Länder Modellvorhaben durch. Übereinstimmendes Element der Modellvorhaben ist eine Ausdehnung der sachlichen und zeitlichen Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln. Insbesondere durch die Erleichterungen bei der Haushaltsführung haben die Bewirtschafter die Möglichkeit, den Ressourceneinsatz zu optimieren. Die bisherigen Erfahrungen mit den Modellvorhaben sind insgesamt positiv.

Der Bund/Länder-Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ hat die rechtliche Vereinbarkeit der Modellvorhaben mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz überprüft und bejaht. Er ist übereinstimmend der Auffassung, daß das geltende Haushaltsrecht einen weiten Rahmen für die Erprobung neuer Haushaltsinstrumente bei einem höchstmöglichen Maß an parlamentarischer Steuerung und Kontrolle bietet. Für die flächendeckende Einführung ist jedoch eine Anpassung des Haushaltsrechts erforderlich, wobei dem Haushaltsgrundsätzegesetz weiterhin die Leitbildfunktion für das öffentliche Haushaltsrecht zukommt. Zugleich ist hiermit auch die Erwartung verbunden, daß durch eine Effizienzdividende ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet wird.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt die Koalitionsvereinbarung, die das Haushaltsrecht und seine Anwendung auf den Prüfstand stellt, sowie den Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz, nach dem frühzeitig mit den Vorarbeiten für eine Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes begonnen werden soll, damit nach Abschluß von Modellversuchen eine weitgehende Flexibilität der Haushaltswirtschaft und Effizienzsteigerung der Verwaltung möglich ist. Einbezogen in die

Überlegungen zur Änderung des Haushaltsrechts sind auch die Empfehlungen des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“. Dieser hat u. a. festgestellt, es müsse Aufgabe der modernen Haushaltspolitik sein zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, durch höhere Flexibilität Einsparungen und größere Wirtschaftlichkeit zu erzielen sowie stärkeres Kostenbewußtsein zu schaffen, ohne parlamentarisches Bewilligungsrecht und Transparenz der öffentlichen Finanzwirtschaft zu gefährden. Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sehen die Notwendigkeit einer Überprüfung und ggf. Fortentwicklung des Haushaltsrechts. Ziel einer solchen Entwicklung müsse ein Beitrag für eine effektive, leistungsfähige Verwaltung sein. Von besonderer Bedeutung seien dabei die mit einer entsprechenden Novellierung des Haushaltsrechts einhergehenden Auswirkungen auf das parlamentarische System.

3. Der Gesetzentwurf geht von folgenden grundsätzlichen Überlegungen aus:

- a) Erreicht werden soll mehr Haushaltsflexibilität. Eine moderne Haushaltswirtschaft zeichnet sich durch ein flexibles Instrumentarium aus, mit dem der Vollzug unter Einhaltung der wesentlichen Eckpunkte in eigenverantwortlicher Gestaltung durchgeführt werden kann. Flexibleres Handeln bedeutet dabei nicht weniger Haushaltsdisziplin; die Einhaltung der parlamentarischen Vorgaben und die mit der Bewilligung von Finanzmitteln verbundene Setzung politischer Prioritäten muß gewährleistet bleiben.

Zur Flexibilität gehört auch eine begrenzte Lockerung des Grundsatzes der Jährlichkeit. Eine zu starre Vorgabe kann dazu führen, bewilligte Mittel auf jeden Fall innerhalb des Haushaltsjahres zu verwenden, obwohl die Notwendigkeit nicht gegeben ist. Die überjährige Verfügbarkeit nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel kann diesen vermeintlichen Ausgabedruck zum Ende eines Haushaltsjahres beseitigen. Dabei darf der Grundsatz der Jährlichkeit als ein entscheidendes Element der Haushaltssteuerung nicht aufgegeben werden. Öffentliche Haushalte und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflussen sich gegenseitig in einer sozialen Marktwirtschaft, bei der etwa die Hälfte des Bruttosozialproduktes dem öffentlichen Sektor zuzuordnen ist. Für Wirtschafts- und Finanzmärkte sind die zentralen finanzpolitischen Eckwerte des staatlichen Handelns von entscheidender Bedeutung. Diese Festlegung von verbindlichen Eckwerten, zum Beispiel für Steigerungsrate und Defizit, setzt Jährlichkeit voraus.

- b) Eine moderne Haushaltswirtschaft bedeutet eine stärkere Eigenverantwortung der Bewirtschafter. Ziel der Haushaltsflexibilität ist es, durch größeren Handlungsspielraum die Eigenverantwortung des einzelnen zu stärken. Wird die Steuerung des Haushaltsvollzugs stärker dezentralisiert, ist das Ergebnis eigenen Handelns unmittelbar ersichtlich; dies führt zu einer Erhöhung von Motivation und Eigeninteresse auf allen Haushaltsebenen. Anreize wie das Belassen von Mehreinnahmen, die auf zusätzlichen Bemühungen der Bewirtschafter beruhen, können diese Wirkungen verstärken.
- c) Kostentransparenz für öffentliche Dienstleistungen schärft das Bewußtsein für wirtschaftliches Handeln. Wesentliches Element dieser Kostentransparenz ist eine Kosten- und Leistungsrechnung. Durch deren Einführung erhält die Verwaltung verbesserte Informationen für verschiedene Zwecke. Die Kosten- und Leistungsrechnung dient der Kalkulation von Gebühren und Entgelten. Sie unterstützt die Ermittlung bedarfsgerechter Haushaltsansätze bei der Haushaltsplanung und fördert eine wirtschaftliche Haushaltsführung. Auch ist sie eine wesentliche Grundlage für ein Controlling in der Verwaltung.
- d) Die zugunsten einer wirtschaftlicheren Mittelverwendung ermöglichte stärkere Flexibilisierung der rechtlichen Voraussetzungen im Haushaltsgrundsatzgesetz, unter denen von der zeitlichen und sachlichen Bindung des Haushaltsplanes begrenzt abgewichen werden kann, steht im Einklang mit dem parlamentarischen Budgetrecht nach Artikel 110 Abs. 2 des Grundgesetzes. Die Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes beläßt dem Haushaltsgesetzgeber seine rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushaltsplan. Der Gesetzgeber hat es bei der Aufstellung des Haushaltes weiterhin in der Hand, die „wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für die zentralen Bereiche der Politik während des Planungszeitraums“ (vgl. BVerfG 70, 324, 355 mit weiteren Verweisen) in der ihm angemessenen erscheinenden Detailgenauigkeit über den Haushaltsplan zu treffen. Die Gesetzesänderung ermöglicht es, den in Artikel 114 Abs. 2 des Grundgesetzes geforderten Aspekt der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung stärker als bisher zu berücksichtigen.

Das Haushaltsgrundsatzgesetz stellt einen Rahmen für die Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder dar. Es bleibt daher dem einzelnen Haushaltsgesetzgeber überlassen, inwieweit er von den Instrumenten der erweiterten Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit Gebrauch macht.

Auch sieht der Entwurf für die beabsichtigte Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft insoweit eine Flankierung vor, als eine Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Berei-

chen eingeführt werden soll. Für den Bundesbereich soll dieses zwingend vorgeschrieben werden. Auch wird für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen sein. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Rechnungen und Untersuchungen können in die Beratung und Entscheidung über den Haushalt einbezogen werden. Bei einer weitreichenden Inanspruchnahme der Flexibilisierungsmöglichkeiten sollte darüber hinaus ggf. insbesondere die Zielsetzung des Mitteleinsatzes festgelegt werden.

4. Das Haushaltsrecht muß einheitlich fortentwickelt werden.

Im Bundesstaat mit weitgehender Finanzautonomie aller Ebenen müssen die Haushaltsstrukturen vergleichbar sein. Dies ist Grundlage für Finanzausgleichsmaßnahmen, nur so lassen sich Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen. Auf europäischer Ebene zeigt das Beispiel der Maastricht-Kriterien, daß das Setzen von Haushaltszielen auf der Basis von vergleichbaren Maßstäben hohe disziplinierende Wirkung erzeugen kann. Die Einheitlichkeit des Haushaltsrechts in Bund und Ländern wird durch das Haushaltsgrundsatzgesetz gewährleistet, das gemeinsam geltende Grundsätze vorgibt (Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes).

5. Wesentliche Neuerungen des Gesetzentwurfes sind:

- a) Das Jährlichkeitsprinzip wird flexibler angewandt. Die Möglichkeit, Ausgaben für übertragbar zu erklären, wird erweitert, indem auf die bisher einschränkende Voraussetzung, daß es sich um eine mehrjährige Maßnahme handeln muß, verzichtet wird (§ 15 Abs. 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes). Darüber hinaus wird eindeutig geregelt, daß es einer Verpflichtungsermächtigung nicht bedarf, wenn im laufenden Haushaltsjahr zu Lasten übertragbarer Ausgaben Verpflichtungen eingegangen werden, die erst im folgenden Haushaltsjahr zur Leistung von Ausgaben führen (§ 22 Abs. 4 des Haushaltsgrundsatzgesetzes).
- b) Die Deckungsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Titeln des Haushalts werden erweitert (§ 15 Abs. 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes). Bisher können Ausgaben für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht. Künftig ist dies darüber hinaus zulässig, wenn damit eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gefördert wird. Ebenfalls zugelassen wird die Deckungsfähigkeit von Verpflichtungsermächtigungen.
- c) Der Gesamtdeckungsgrundsatz (§ 7 des Haushaltsgrundsatzgesetzes) wird gelockert, so daß verstärkte Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen geschaffen werden können.

- d) Nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz soll künftig eine Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen eingeführt werden (§ 6 Abs. 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes). Der Kosten- und Leistungsrechnung kommt als Informations-, Steuerungs- und Kontrollinstrument im Rahmen der erhöhten Bewirtschaftungsfreiheit eine erhebliche Bedeutung zu. Beim derzeitigen Stand der Diskussion erscheint eine gesetzliche Vorgabe konkreter Bereiche nicht als sachgerecht. Ob hierzu eine Notwendigkeit besteht, wird auf Grundlage der Erfahrungen mit der neuen Regelung zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden sein.
6. Außerdem sind verschiedene weitere Modernisierungs- bzw. Anpassungsmaßnahmen vorgesehen. Hierzu gehören insbesondere:
- Die Verwaltung wird zu angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen verpflichtet (§ 6 Abs. 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes).
 - Die Anforderungen an Unterlagen für die Veranschlagung von Baumaßnahmen werden verändert (§ 16 des Haushaltsgrundsätzegesetzes).
 - Das Kassenwesen wird u. a. durch die Regelung von elektronischen Kassenanordnungen modernisiert (§ 32 des Haushaltsgrundsätzegesetzes).
7. Die Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes sollen zeitgleich in die Bundeshaushaltsordnung umgesetzt werden. Zusätzlich wird das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung zu erlassen (§ 5 der Bundeshaushaltsordnung). Außerdem wird das Interessenbekundungsverfahren definiert (§ 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung).
8. Im Rahmen des Gesetzentwurfs wird die externe Finanzkontrolle des Bundes neu gestaltet. Es werden Prüfungsämter geschaffen, die dem Bundesrechnungshof nachgeordnet sind und seiner Dienst- und Fachaufsicht unterliegen. Der Bundesrechnungshof kann ihnen Prüfungsaufgaben übertragen.
- Die Vorprüfung bei den Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung (§ 100 alter Fassung der Bundeshaushaltsordnung) sowie der Länder und kommunalen Gebietskörperschaften für den Bund (§ 56 Abs. 3 alter Fassung des Haushaltsgrundsätzegesetzes) entfällt.
- Im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung werden organisatorische und personalwirtschaftliche Änderungen vorerst nur für die Einrichtungen mit kleinen Vorprüfungsstellen vollzogen.
- Mit der Neuorganisation wird es möglich sein, Prüfungen effizienter und effektiver zu gestalten sowie verstärkt so auszurichten, daß losgelöst vom Einzelfall grundsätzliche und strukturelle Schwachstellen erkannt und behoben werden. Hierdurch kann auch der derzeitige Personalbestand verringert werden.
9. Der starke und schnelle Modernisierungsprozeß in allen Teilen der öffentlichen Verwaltung erfordert eine eingehende Bewertung der Erfahrungen mit diesem Gesetz. Auf dieser Grundlage sowie des dann bestehenden wissenschaftlichen Erkenntnisstands wird nach einigen Jahren zu entscheiden sein, ob und wie eine weitere Neugestaltung des Haushaltsrechts erforderlich ist. Hierzu gehören zum Beispiel Erfahrungen mit den jetzt geschaffenen Budgetierungselementen, mit einer Kosten- und Leistungsrechnung und Möglichkeiten einer weiteren Verstärkung der ergebnisorientierten Verwaltungsleitung.
10. Mit dem Kabinettschluß vom 20. Januar 1993 hat die Bundesregierung für die Bezeichnung der Bundesressorts die sächliche Form eingeführt. Änderungen der Behördenbezeichnungen in Rechtsvorschriften sind nach diesem Beschluß gelegentlich anderweitiger Rechtsänderungen vorzunehmen. Der Gesetzentwurf setzt den Kabinettschluß für den Bereich des Haushaltsgrundsätzegesetzes um.
11. Die vorgesehenen Maßnahmen verursachen keine Kosten für die Wirtschaft; preisliche Auswirkungen ergeben sich nicht.
- Von der Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft werden Entlastungen der Haushalte von Bund und Ländern erwartet.
- Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung verursacht personelle, sächliche und investive Ausgaben. Die Kosten- und Leistungsrechnung trägt demgegenüber maßgeblich zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Optimierung des Mitteleinsatzes. Insgesamt ergibt sich dadurch eine Entlastung der öffentlichen Haushalte. Die Höhe der Entlastung ist zur Zeit nicht bezifferbar.
- Die Neuorganisation der externen Finanzkontrolle hat folgende personalwirtschaftliche Auswirkungen:
- Von den rd. 1500 Stellen, die derzeit für die Vorprüfung der unmittelbaren Bundesverwaltung einschließlich der Sondervermögen und Betriebe zur Verfügung stehen, sollen den Ressorts rd. 180 Stellen, die bisher teilweise bereits für verwaltungsnahe Aufgaben genutzt worden sind, für weitere interne Steuerungs- und Kontrollaufgaben verbleiben. Die übrigen Stellen sollen über kw-Vermerke abgebaut werden.
- Für die Prüfungsämter werden 900 neue Stellen bereitgestellt, die nach Schaffung der personellen und organisatorischen Voraussetzungen schrittweise besetzt werden.
- Für die neue Aufgabe der Prüfung der Mittel, die von den Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften verwaltet und ausschließlich vom Bund zur Verfügung gestellt werden oder die ausschließlich ihm zustehen (vgl. im einzelnen Begründung zu § 56 Abs. 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes), werden zusätzlich 150 Stellen zur Verfügung gestellt. Durch die Übernahme dieser

Aufgabe durch den Bund werden die Personalhaushalte der Bundesländer und der kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt mindestens in gleicher Höhe entlastet.

Die Einzelheiten werden bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 1998 festgelegt.

Die Umstrukturierung der externen Finanzkontrolle wird sich über mehrere Jahre erstrecken. Auf Dauer ergeben sich geschätzte Einsparungen für den Bundeshaushalt von rd. 35 Mio. DM/Jahr, davon rd. 30 Mio. DM/Jahr für Personalausgaben und rd. 5 Mio. DM/Jahr für sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen. Die Haushalte der Länder und Gemeinden werden um mindestens 20 Mio. DM/Jahr entlastet.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind aus diesem Gesetz nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Haushaltsgrundsatzgesetz)

Zu Nummer 1 (§ 1 – Gesetzgebungsauftrag –)

Der Gesetzgebungsauftrag ist zwischenzeitlich umgesetzt.

Zu Nummer 2 (§ 6 – Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung –)

Zu Absatz 2

Die in § 6 Abs. 2 bisher geregelten Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind ein Unterfall der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Eine Nutzen-Kosten-Untersuchung (Kosten-Nutzen-Analyse) ist ein Verfahren, bei dem alle positiven und negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu berücksichtigen sind. Für Maßnahmen, die nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, sind Kosten-Nutzen-Analysen weiterhin durchzuführen. Auch bei sonstigen finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nur durch sie kann dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen werden. Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen (Erfolgskontrolle).

Der Umfang einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung richtet sich nach der Bedeutung einer Maßnahme. In Fällen von geringer finanzieller Bedeutung sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in geeigneter einfacher Weise (zum Beispiel Angebotsvergleich) durchzuführen.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift regelt die Einführung und Anwendung der Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen. Für die Auswahl der Bereiche kommt dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entscheidende Bedeutung zu.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung schafft eine in dieser Form bisher nicht vorhandene Transparenz von Kosten und Leistungen. Sie zwingt dazu, die Leistungen (Kostenträger, Produkte) der öffentlichen Verwaltung innerhalb ihrer verschiedenen Organisationseinheiten (Kostenstellen) zu definieren und die produzierten Leistungsmengen pro Zeiteinheit und den zu ihrer Erstellung in Anspruch genommenen Verbrauch an personellen und sächlichen Ressourcen zu erfassen.

Im Wege des Behördenvergleichs ermöglicht die Kosten- und Leistungsrechnung den Abgleich der Kosten gleichartiger Produkte verschiedener Behörden desselben Typs und die Optimierung dieser Kosten. Für den Vergleich mit externen Anbietern liefert die Kosten- und Leistungsrechnung Informationen für die Entscheidung, ob es rationeller ist, Dienstleistungen zuzukaufen, die nicht von der öffentlichen Hand selbst erledigt werden müssen (Make-or-buy-Entscheidung). Durch Vergleich der Verwaltungsleistungen nach Menge, Qualität und zeitlicher Verteilung mit den in der Behörde vorhandenen Kapazitäten können Schwachstellen aufgezeigt, so der Anstoß zu einem verbesserten Einsatz der Personal- und Sachressourcen gegeben und damit die Wirtschaftlichkeit der Behörde erhöht werden. Darüber hinaus liefert sie Entscheidungshilfen für die Frage, ob die Aufgabe überhaupt durch die öffentliche Hand wahrgenommen werden soll.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt die Buchführung nach Einnahmen und Ausgaben. Aus der Einnahmen- und Ausgabenrechnung können wesentliche Informationen für eine Kosten- und Leistungsrechnung gewonnen werden. Eine kaufmännische Buchführung ist weder zwingende Voraussetzung für die Erstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung noch für die haushaltsmäßige Steuerung der öffentlichen Verwaltung.

Zu Nummer 3 (§ 7 – Grundsatz der Gesamtdeckung –)

Die Neufassung des § 7 behält das Prinzip der Gesamtdeckung bei. Sie erweitert die Möglichkeit, Anreize für die Erzielung von Mehreinnahmen zu schaffen, die zur Verstärkung von Ausgaben eingesetzt werden können.

Zu Nummer 4 (§ 11 – Übersichten zum Haushaltsplan, Funktionenplan –)

Die bisherige Praxis hat gezeigt, daß für eine Darstellung der Verpflichtungsermächtigungen in Gruppierungs- und Funktionenübersicht sowie im Haushaltsquerschnitt kein Bedarf besteht. Sie wird daher nicht mehr vorgeschrieben. Der Gesamtplan enthält weiterhin eine Zusammenfassung der Verpflichtungsermächtigungen nach § 10 Abs. 4 Nr. 1.

Zu Nummer 5 (§ 15 – Übertragbarkeit, Deckungsfähigkeit –)

Zu Buchstabe a

In Modellvorhaben zur Erprobung flexibler Budgetierungsinstrumente hat sich gezeigt, daß die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln in das nächste

Haushaltsjahr zu wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln beitragen kann. Mit der Änderung soll auf die bisherige einschränkende Regelung verzichtet werden, eine Ausgabe nur dann im Haushaltsplan für übertragbar zu erklären, wenn es sich um eine über mehrere Jahre erstreckende Maßnahme handelt. Es wird damit dem in der Haushaltspraxis bestehenden Bedarf, Ausgaben ohne diese Einschränkung für übertragbar zu erklären, Rechnung getragen.

Zu Buchstabe b

Die Neufassung läßt die Deckungsfähigkeit nunmehr allgemein zu, wenn sie die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung fördert. Zukünftig kann damit eine hohe Flexibilität der Haushaltswirtschaft im Vollzug eingeräumt werden.

Um die Flexibilität bei der Haushaltsbewirtschaftung weiter zu erhöhen, sollen auch die Verpflichtungsermächtigungen für deckungsfähig erklärt werden können. Unter den Voraussetzungen des § 22 Abs. 2 ist die Einwilligung des für die Finanzen zuständigen Ministers erforderlich.

Zu Nummer 6 (§ 16 – Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben –)

Der Begriff Kostenermittlung läßt für die tatsächliche Ausgestaltung der vorzulegenden Unterlagen einen weiteren Spielraum zu als der Begriff Kostenberechnung. Die Praxis hat gezeigt, daß für die Haushaltsaufstellung eine Gliederung in der Tiefe der Kostenberechnung nach DIN 276 (Ausgabe Juni 1993) nicht in jedem Fall erforderlich ist. Die genauen Anforderungen werden in Verwaltungsvorschriften festgelegt. Für die Haushaltsausführung bleibt es bei den strengeren Anforderungen des § 29.

Zu Nummer 7 (§ 22 – Verpflichtungsermächtigungen –)

Der neue § 22 Abs. 4 Satz 2 regelt nunmehr eindeutig, daß es einer Verpflichtungsermächtigung nicht bedarf, wenn im laufenden Haushaltsjahr zu Lasten übertragbarer Ausgaben Verpflichtungen für das kommende Haushaltsjahr eingegangen werden. Der Mittelbewirtschaftler wird dadurch in die Lage versetzt, Verpflichtungen zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres einzugehen, ohne daß es dazu einer über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung bedarf.

Die anfallende Minderausgabe darf aber nicht zur Einsparung (zum Beispiel für überplanmäßige/außerplanmäßige Bewilligungen) an anderer Stelle des Haushaltsplans herangezogen werden. Die weitere Ausgestaltung erfolgt durch den für die Finanzen zuständigen Minister nach § 22 Abs. 4 Satz 3.

Zu Nummer 8 (§ 32 – Zahlungen –)

Nach der gegenwärtigen Rechtslage hat der für Finanzen zuständige Minister die Möglichkeit, Ausnahmen von der Schriftform der Kassenanordnung zuzulassen. Er hat daher auch die Möglichkeit, Anordnungen auf elektronischem Wege zuzulassen. Da

jedoch damit zu rechnen ist, daß von dieser Möglichkeit in großem Umfang Gebrauch gemacht wird, würde in der Praxis das gesetzliche Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt. Es ist daher geboten, die Anordnung auf elektronischem Wege der schriftlichen Anordnung gleichzustellen.

Zu Nummer 9 (§ 33 – Buchführung, Belegpflicht –)

Auf die gesonderte, nach der gegenwärtigen Rechtslage durch § 33 Satz 1 zwingend vorgeschriebene Buchführung nach der Zeitfolge wird verzichtet. Durch die inzwischen gängigen Buchführungsmethoden ist die tägliche Fortschreibung des Kassensollbestandes anderweitig sichergestellt und gewährleistet, daß die Buchungen bei Bedarf in zeitlicher Reihenfolge geordnet dargestellt werden können. Durch den Wegfall der gesonderten Buchführung nach der Zeitfolge lassen sich automatisierte Buchführungsverfahren wirtschaftlicher als bisher gestalten.

Die Ergänzung des § 33 Satz 2 ist geboten, damit die Buchführung auch für andere Bewirtschaftungsvorgänge (zum Beispiel Zuweisungen im HKR-Verfahren, ggf. Buchungen im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung) angeordnet werden kann.

Zu Nummer 10 (§ 34 – Buchung nach Haushaltsjahren –)

Die Ergänzung des Satzes 1 und die Streichung des Satzes 2 sind Folgeänderungen der Neufassung des § 33.

Zu Nummer 11 (§ 37 – Rechnungslegung –)

Zu Buchstabe a

Die heute allgemein übliche Speicherbuchführung läßt die bisher vorgeschriebene Rechnungslegung durch die abgeschlossenen Bücher nicht mehr zu. Der neue § 37 Abs. 1 Satz 1 regelt nunmehr, daß auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher Rechnung zu legen ist.

Zu Buchstabe b

Durch die Regelung in § 37 Abs. 1 Satz 1 ist auch die Rechnungslegung über eingegangene Verpflichtungen und Geldforderungen sowie die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden erfaßt, sofern nach § 33 Satz 2 bzw. auf der Grundlage des § 35 Buchführungspflichten begründet worden sind. Die nur deklaratorischen Regelungen in dem bisherigen § 37 Abs. 3 sind daher entbehrlich.

Zu Nummer 12 (§ 52 – Auskunftspflicht –)

Die Änderung berücksichtigt die Einführung der sozialen Pflegeversicherung.

Zu Nummer 13 (§ 56 – Rechte der Rechnungsprüfungsbehörde, gegenseitige Unterrichtung –)

Die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen des § 56 Abs. 3 alter Fassung für den Bund die von ihnen verwalteten Mittel

vorzuprüfen, die ihnen vom Bund ausschließlich oder teilweise zur Verfügung gestellt werden oder die ausschließlich oder teilweise dem Bund zustehen.

Künftig entfällt für die Länder und kommunalen Gebietskörperschaften die Verpflichtung zur Vorprüfung für den Bund, weil die Vorprüfung im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben ist. Um eine angemessene externe Finanzkontrolle sicherzustellen, ist beabsichtigt, daß künftig allein der Bundesrechnungshof mit seinen Prüfungsämtern die ausschließlich vom Bund getragenen Ausgaben und die ihm zustehenden Einnahmen prüft. Die übrigen Bereiche werden von den Rechnungshöfen der beteiligten Gebietskörperschaften oder den ihnen nachgeordneten Prüfungseinrichtungen gemeinsam geprüft (§ 45).

Für die Beibehaltung des § 56 Abs. 3 alter Fassung besteht für den Bund kein Bedürfnis mehr, da die Vorprüfung entfällt. Dies gilt auch für die Länder, da auch hier die Vorprüfung weitgehend entfallen ist oder noch aufgegeben werden soll. Soweit im Verhältnis zwischen Ländern und kommunalen Stellen in Einzelfällen noch Regelungsbedarf besteht, kann dem durch landesgesetzliche Vorschriften Rechnung getragen werden.

Im Bereich der gemeinsamen Prüfungszuständigkeit von Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfen (§ 45) ist eine gegenseitige Unterrichtung über Arbeitsplanung und Prüfungsergebnisse erforderlich, um sowohl prüfungsfreie Räume als auch Doppelprüfungen zu vermeiden. Bei dieser Regelung wird davon ausgegangen, daß, soweit in Ländern noch eine Vorprüfung stattfindet, der Bundesrechnungshof auch über Arbeitsplanung und Prüfungsergebnisse der Vorprüfungsstellen durch die Landesrechnungshöfe, die das fachliche Weisungsrecht ausüben, unterrichtet wird.

Die Neuregelung erstreckt sich auch auf weitere Prüfungsbereiche, in denen Prüfungs- und Erhebungsrechte der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zusammentreffen (zum Beispiel bei Zuwendungen). Sie entspricht dort weitgehend der bisherigen Praxis.

Durch die vorgesehene Rechtsänderung werden die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a des Grundgesetzes und der Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes nicht erweitert.

Zu Nummer 14 (§ 58 – Öffentlich-rechtliche Dienst- oder Amtsverhältnisse, Zuständigkeitsregelungen –)

Die Aufhebung des § 58 Abs. 3 ist eine Folgeänderung der Neufassung des § 1.

Zu Nummer 15

In Nummer 15 werden die Vorschriften aufgeführt, in denen der Begriff „Minister“ als Behördenbezeichnung verwendet wird und in denen dieses Wort durch die Bezeichnung „Ministerium“ zu ersetzen

ist; ferner werden hier die redaktionellen Folgeänderungen berücksichtigt.

Zu Artikel 2 (Bundeshaushaltsordnung)

Zu Nummer 1 (§ 5 – Allgemeine Verwaltungsvorschriften, vorläufige und endgültige Haushalts- und Wirtschaftsführung –)

Die Bundeshaushaltsordnung sieht bisher keine Ermächtigung zum Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften vor. Gemäß Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes können diese daher nur von der Bundesregierung erlassen werden. Zur Vereinfachung soll das Bundesministerium der Finanzen zum Erlaß ermächtigt werden.

Die bisherige Praxis zur Abstimmung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften bleibt unberührt. Die Abstimmung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften erfolgt – wie bisher – in der Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht“ der obersten Bundesbehörden. Dieses Verfahren soll im übrigen in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 5 geregelt werden.

Zu Nummer 2 (§ 7 – Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung –)

Zu Buchstabe b

Mit der Änderung von § 7 Abs. 2 wird die Änderung von § 6 Abs. 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes umgesetzt. Das Bundesministerium der Finanzen hat in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 in Übereinstimmung mit der Neuregelung zur verstärkten Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie zur allgemeinen Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Regelungen getroffen.

Darüber hinaus wird § 7 Abs. 2 Satz 2 um eine Definition zum Interessenbekundungsverfahren ergänzt.

Zu Buchstabe c

Der neue § 7 Abs. 3 setzt den neuen § 6 Abs. 3 des Haushaltsgrundsatzgesetzes um. Über die Regelung im Haushaltsgrundsatzgesetz hinaus wird für den Bundesbereich eine Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Fällen zwingend vorgeschrieben.

Zu Nummer 3 (§ 8 – Grundsatz der Gesamtdeckung –)

Mit der Änderung des § 8 wird die Änderung des § 7 des Haushaltsgrundsatzgesetzes umgesetzt.

Zu Nummer 4 (§ 14 – Übersichten zum Haushaltsplan, Funktionenplan –)

Mit der Änderung des § 14 Abs. 1 wird die Änderung des § 11 Abs. 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes umgesetzt.

Zu Nummer 5 (§ 19 – Übertragbarkeit –)

Mit der Änderung des § 19 Abs. 1 wird die Änderung des § 15 Abs. 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes umgesetzt.

Zu Nummer 6 (§ 20 – Deckungsfähigkeit –)**Zu den Buchstaben a und b**

Mit der Änderung von § 20 Abs. 2 und 3 wird die nach § 15 Abs. 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes zulässige erweiterte Deckungsfähigkeit in die Bundeshaushaltsordnung umgesetzt. Auf den bisherigen § 20 Abs. 2 Satz 2 wird verzichtet, weil dadurch die angestrebte erhöhte Flexibilität wieder eingeschränkt würde.

Zu Nummer 7 (§ 24 – Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben –)

Mit der Änderung des § 24 Abs. 1 wird die Änderung des § 16 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzgesetzes umgesetzt.

Zu Nummer 8 (§ 38 – Verpflichtungsermächtigungen –)

Der neue § 38 Abs. 4 Satz 2 setzt die Neufassung des § 22 Abs. 4 des Haushaltsgrundsätzgesetzes in die Bundeshaushaltsordnung um. Hinsichtlich der Ausgabereste bleibt das Verfahren nach § 45 Abs. 2 bis 4 unberührt.

Zu Nummer 9 (§ 70 – Zahlungen –)

Mit der Änderung des § 70 wird die Änderung des § 32 des Haushaltsgrundsätzgesetzes umgesetzt.

Zu Nummer 10 (§ 71 – Buchführung –)

Mit der Änderung des § 71 wird die Änderung des § 33 des Haushaltsgrundsätzgesetzes umgesetzt.

Zu Nummer 11 (§ 72 – Buchführung nach Haushaltsjahren –)

Mit der Änderung des § 72 Abs. 1 wird die Änderung des § 34 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzgesetzes umgesetzt.

Zu Nummer 12 (§ 77 – Kassensicherheit –)

Bei der Änderung des § 77 Satz 2 handelt es sich um eine Folgeänderung der Neufassung des § 32 des Haushaltsgrundsätzgesetzes, wonach Anordnungen schriftlich oder auf elektronischem Wege erteilt werden können. Bei neueren automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen wird die elektronische Anordnung überwiegen. Die Kassensicherheit kann deshalb nicht mehr dadurch sichergestellt werden, daß die anordnenden Stellen von den Zahlungs- und Buchungsvorgängen ausgeschlossen werden. Sie muß vielmehr insbesondere im Bereich der anordnenden Stellen durch organisatorische und programmierte Kontrollen gewährleistet sein. Die gegenwärtig nach § 77 Satz 2 vorgesehene Ausnahme ist deswegen nicht mehr sachgerecht.

Zu Nummer 13 (§ 79 – Bundeskassen, Verwaltungsvorschriften –)

Die Bundeshauptkasse nimmt keine hoheitlichen Aufgaben wahr, sondern erfüllt nach der Neuordnung des Haushalts- und Kassenwesens ausschließ-

lich technische Aufgaben, die nicht dem ministeriellen Leitungsbereich zuzuordnen sind. Das Hauptkonto des Bundes kann auch bei einer Oberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen geführt werden.

Zu Nummer 14 (§ 80 – Rechnungslegung –)

Mit der Änderung des § 80 wird die Änderung des § 37 des Haushaltsgrundsätzgesetzes umgesetzt.

Zu Nummer 15 (§ 91 – Prüfung bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung –)

Satz 3 der Vorschrift, der auf die Unterstützung des Bundesrechnungshofes durch Vorprüfungsstellen bei bestimmten Beteiligungen abstellt, kann infolge des Wegfalls der Vorprüfung beim Bund ersatzlos entfallen.

Zu Nummer 16 (§ 100 – Prüfungsämter –)

Künftig soll es dem Bundesrechnungshof ermöglicht werden, Prüfungsaufgaben durch Prüfungsämter wahrnehmen zu lassen, die seiner Dienst- und Fachaufsicht unterliegen. Damit wird die externe Finanzkontrolle des Bundes neu gestaltet.

In der Bundesrepublik Deutschland haben sich zwei unterschiedliche Formen der externen Finanzkontrolle herausgebildet. Beim Bund und einzelnen Ländern wird die Arbeit der Rechnungshöfe durch Vorprüfungsstellen vorbereitet und unterstützt. Diese sind fachlich den Rechnungshöfen, organisatorisch und dienstrechtlich jedoch der Behörde, bei der sie eingerichtet sind, zugeordnet (zweistufige Finanzkontrolle). In elf Bundesländern dagegen nehmen die Rechnungshöfe die Prüfungen entweder allein vor oder übertragen sie ihnen nachgeordneten Prüfungsämtern (einstufige Finanzkontrolle).

Mit den unterschiedlichen Formen der externen Finanzkontrolle haben sich bereits in der Vergangenheit parlamentarische Gremien des Bundes befaßt. Durch die aufgrund der Beratungen ergriffenen Maßnahmen konnten die bei der zweistufigen Finanzkontrolle vorhandenen Probleme zwar in Teilbereichen gemildert, die strukturellen Schwachstellen jedoch nicht behoben werden.

Für die Einführung der einstufigen Finanzkontrolle auch beim Bund spricht:

- Die organisatorische Zuordnung der Prüfungsämter zum Bundesrechnungshof verstärkt die Unabhängigkeit der externen Kontrolle,
- verwaltungsinterne Kontrolle und externe Finanzkontrolle werden eindeutig abgegrenzt,
- der Bundesrechnungshof kann das Personal seinen spezifischen Anforderungen entsprechend selbst einstellen,
- die Unterstellung der Prüfer unter die Dienstaufsicht des Bundesrechnungshofes schafft die notwendige Distanz zu den zu prüfenden Einrichtungen, stärkt die kritische Haltung und vermeidet Interessenkonflikte,

- die Zusammenfassung der vielfach zu kleinen Arbeitseinheiten bei den Vorprüfungsstellen zu leistungsfähigeren Organisationseinheiten in den Prüfungsämtern ermöglicht ressortübergreifend, fachlich spezialisiert und wirtschaftlich zu prüfen,
- der hohe personelle Aufwand bei der Steuerung und Koordinierung der Vorprüfungstätigkeit sowohl bei den Vorprüfungsstellen selbst als auch beim Bundesrechnungshof, hervorgerufen durch die Verteilung der Vorprüfungsaufgaben auf eine Vielzahl von Behörden, wird verringert,
- Effektivität und Effizienz der Prüfungen werden verbessert; eine vom Bundesrechnungshof durchgeführte Analyse der Aufgabenwahrnehmung der Vorprüfungsstellen der unmittelbaren Bundesverwaltung einschließlich der Sondervermögen hat gezeigt, daß in einem erheblichen Umfang einzelfallbezogene, vorwiegend belegabhängige Prüfungen unter „förmlichen und rechnerischen Gesichtspunkten“ durchgeführt werden; Aufwand und erzielte Prüfungserkenntnisse stehen insoweit in keinem wirtschaftlichen Verhältnis,
- durch die Flexibilität der Aufgabenzuweisungen, die Verteilung der Leitungs- und Steueraufgaben innerhalb der externen Finanzkontrolle und durch eine gezieltere Aus- und Fortbildung werden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, insbesondere Querschnitts- und Organisationsprüfungen, verstärkt ermöglicht.

Die bisherigen Regelungen zur Vorprüfung können vollständig entfallen, da die Vorprüfung in der unmittelbaren Bundesverwaltung aufgegeben werden soll.

Satz 2 der Neufassung soll klarstellen, daß die Prüfungsämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben den Weisungen des Bundesrechnungshofes unterliegen. Die Weisungen werden nach dem im Bundesrechnungshof maßgebenden kollegialen Verfahren getroffen. Das fachliche Weisungsrecht umfaßt das gesamte Verfahren, von der Arbeitsplanung über das Prüfungsverfahren bis zur Berichterstattung. Der Bundesrechnungshof kann den Umfang und die Art und Weise der Prüfung bestimmen. Er ist somit in jeder Weise Herr des Verfahrens. Ihm verbleibt als unabhängiges Kontrollorgan die übergreifende verfassungsrechtliche Verantwortung.

Die Prüfungsämter sollen im Prüfungsverfahren dieselben Befugnisse haben wie der Bundesrechnungshof, denn sie benötigen diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Einzelheiten dazu werden, soweit erforderlich, in vom Bundesrechnungshof zu erlassenden Vorschriften geregelt.

Zu Nummer 17 (§ 109 – Rechnungslegung, Prüfung, Entlastung –)

Die für die Prüfung der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts geltende Vorschrift muß neu gefaßt werden, weil die in Bezug genommene Regelung des § 100 entfällt. Die Neufassung in Satz 1 trägt der Tatsache Rechnung, daß die Prüfung der Jahresrechnung und die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Person im Einzelfall nach Gesetz und/oder Satzung

verschiedenen Stellen übertragen ist oder übertragen werden kann. Die neuen Sätze 3 und 4 entsprechen inhaltlich den Absätzen 6 und 7 des in § 109 Abs. 2 Satz 3 (alter Fassung) in Bezug genommenen § 100 (alter Fassung). Damit bleiben die bisherigen Rechte des Bundesrechnungshofes gegenüber Prüfungseinrichtungen bundesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts unverändert.

Zu Nummer 18 (§ 111 – Prüfung durch den Bundesrechnungshof –)

Die künftigen Prüfungsämter sollen den Bundesrechnungshof auch bei seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterstützen können. Um hier eine eindeutige Rechtsgrundlage zu schaffen, soll § 100 neuer Fassung auch auf die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts entsprechende Anwendung finden.

Organisatorische und personalwirtschaftliche Änderungen werden vorerst nur für die Einrichtungen mit kleinen Vorprüfungsstellen vollzogen; Änderungen bei den übrigen Einrichtungen werden solange zurückgestellt, bis die Reform für die unmittelbare Bundesverwaltung abgeschlossen ist. Die größte Einrichtung, das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit, soll bis auf weiteres erhalten bleiben. Dies wird gesetzlich geregelt (siehe § 77 b des Vierten Buches Sozialgesetzbuch).

Zu Artikel 3 (Bundesrechnungshofgesetz)

Zu Nummer 1 (§ 14 – Zuständigkeit des Großen Senats –)

Durch die angefügte Nummer 6 werden die Entscheidungen über den Aufgabenbereich der Prüfungsämter dem Großen Senat des Bundesrechnungshofes zugewiesen. Wegen ihrer erheblichen Bedeutung für die Aufgabenerfüllung aller Kollegien sollen diese Entscheidungen dem obersten Entscheidungsgremium des Bundesrechnungshofes vorbehalten sein.

Zu Nummer 2 (§ 20 a – Prüfungsämter –)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt die Befugnis des Bundesrechnungshofes, Prüfungsämter einzurichten.

Zu Absatz 2

Absatz 2 gestaltet die organisatorische und rechtliche Stellung der Prüfungsämter näher aus. Die Prüfungsämter werden hinsichtlich ihrer Befugnisse im Prüfungsverfahren gegenüber den geprüften Stellen ausdrücklich dem Bundesrechnungshof gleichgestellt, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (vgl. zum Beispiel § 10 a Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung).

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt die Befugnis des Bundesrechnungshofes, den Sitz der Prüfungsämter zu bestimmen.

Zu Absatz 4

Absatz 4 ergänzt die Regelung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 hinsichtlich der Ernennung der Beamten der Prüfungsämter.

Zu Artikel 4 (Änderung anderer Vorschriften)**Zu Absatz 1**

Die Aufhebung von § 11 Abs. 4 Satz 2 ist eine Folgeänderung der Neugestaltung der externen Finanzkontrolle (vgl. § 100 der Bundeshaushaltsordnung). Die Prüfungsbefugnisse der neuen Prüfungsämter bei der Anstalt ergeben sich aus §§ 111, 100 der Bundeshaushaltsordnung. Daneben stehen dem Bundesrechnungshof die Befugnisse nach § 109 der Bundeshaushaltsordnung zu.

Zu Absatz 2

Die Neufassung von § 3 Satz 2 ist eine Folgeänderung der Neugestaltung der externen Finanzkontrolle (vgl. § 100 der Bundeshaushaltsordnung).

Mit der Wahrnehmung der bisherigen Prüfungsaufgaben der Vorprüfungsstellen kann der Bundesrechnungshof zukünftig die neuen Prüfungsämter betrauen.

Zu Absatz 3

Die Aufhebung von § 9 Abs. 3 Satz 2 ist eine Folgeänderung der Neugestaltung der externen Finanzkontrolle (vgl. § 100 der Bundeshaushaltsordnung).

Die Prüfungsbefugnisse der neuen Prüfungsämter bei der Bundesanstalt ergeben sich aus §§ 111, 100 der Bundeshaushaltsordnung. Daneben stehen dem Bundesrechnungshof die Befugnisse nach § 109 der Bundeshaushaltsordnung zu.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift ist erforderlich, da die Vorprüfung in der unmittelbaren Bundesverwaltung und damit die bisherige Bezugsvorschrift für die Vorprüfung (§ 100 alter Fassung der Bundeshaushaltsordnung in Ver-

bindung mit § 219 des Arbeitsförderungsgesetzes/ § 77 a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch) bei der Bundesanstalt entfällt. Die Regelung stellt sicher, daß die Bundesanstalt weiterhin vorprüft und das fachliche Weisungsrecht und die Beteiligungsrechte des Bundesrechnungshofes erhalten bleiben. Das Nähere ist in der Vorprüfungsordnung und den Durchführungsanordnungen der Bundesanstalt für Arbeit geregelt.

Zu Absatz 5

Die Neufassung von § 22 Abs. 2 Satz 1 ist eine Folgeänderung der Neugestaltung der externen Finanzkontrolle (vgl. § 100 der Bundeshaushaltsordnung). Die Prüfungsbefugnisse der neuen Prüfungsämter bei der Bundesanstalt ergeben sich aus §§ 111, 100 der Bundeshaushaltsordnung. Daneben stehen dem Bundesrechnungshof die Befugnisse nach § 109 der Bundeshaushaltsordnung zu.

Außerdem wird zukünftig in Anpassung an die allgemeinen Vorschriften auf den gesamten § 111 der Bundeshaushaltsordnung verwiesen.

Zu Absatz 6

Die Aufhebung von § 27 Abs. 2 Satz 2 ist eine Folgeänderung der Neugestaltung der externen Finanzkontrolle (vgl. § 100 der Bundeshaushaltsordnung). Mit der Wahrnehmung der bisherigen Prüfungsaufgaben der Vorprüfungsstellen kann der Bundesrechnungshof nach § 100 der Bundeshaushaltsordnung zukünftig die neuen Prüfungsämter betrauen.

Zu Artikel 5 (Umsetzung)

Die Vorschrift regelt die Anpassung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern an das geänderte Haushaltsgrundsätzegesetz. Für den Bund erfolgt sie in Artikel 2 gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Der Bundeshaushalt 1998 soll bereits auf der Grundlage des neuen Rechts bewirtschaftet werden. Das Bundeshaushaltsgesetz und der Haushaltsplan berücksichtigen dies.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 714. Sitzung am 4. Juli 1997 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 2 a – neu – (§ 6 a – neu – HGrG)

In Artikel 1 wird nach Nummer 2 folgende Nummer 2 a eingefügt:

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

„§ 6 a

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

Begründung

Als Endstufe der Flexibilisierung (weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit) und der Globalisierung (weitgehende Reduzierung der Titelaufgliederung) soll eine leistungsbezogene Mittelzuteilung ermöglicht werden, die anstelle der bisherigen ausgabenorientierten Steuerung eine auf Produkte bezogene Steuerung vorsieht. Während die Flexibilisierung und Globalisierung bereits an anderer Stelle im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) geregelt sind (s. insbesondere § 15 Übertragbarkeiten, Deckungsfähigkeiten), ist der letzte Schritt, nämlich die Zuweisung von Mitteln in Verbindung mit der Erbringung bestimmter Leistungen der Verwaltung, noch nicht im HGrG verankert. Neu ist ebenfalls, daß die Bewirtschaftung der Mittel im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung erfolgt, d. h. durch Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung.

Um das Budgetrecht der Parlamente hinreichend zu sichern, sind als Voraussetzung für das Zugestehen einer eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung zuvor geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zu entwickeln, z. B. eine regelmäßige Berichtspflicht auf der Grundlage eines betriebswirtschaftlich orientierten Controllingverfahrens mit Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Neben einem Maßnahmencontrolling sollte ein Finanzcontrolling entwickelt werden, um zu gewährleisten, daß das verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.

Durch die Schaffung des § 6 a soll den Verwaltungseinheiten, die im Zuge der Modernisierung diese letzte Stufe der Flexibilisierung umsetzen möchten, Rechtssicherheit gewährt werden. Da es sich um eine fakultative Regelung handelt, bedeutet § 6 a ein Angebot, das von den Verwaltungseinheiten im Zuge der Haushaltsberatungen beantragt werden kann – aber nicht muß.

Da sowohl Planaufstellung als auch Bewirtschaftung von der vorgesehenen Regelung betroffen sind, sollte die Vorschrift in Abschnitt I „Allgemeine Vorschriften zum Haushaltsplan“ eingefügt werden.

2. Zu Artikel 1 Nr. 9 a – neu – (§ 33 a – neu – HGrG)

In Artikel 1 wird nach Nummer 9 folgende Nummer 9 a eingefügt:

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

„§ 33 a

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 kameraleen Gesichtspunkten ist zu gewährleisten.“

Begründung

Ein System der doppelten kaufmännischen Buchführung ist dazu geeignet, die Anforderungen des § 6 HGrG nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies gilt besonders für den Einsatz in wirtschaftsnahen Verwaltungsbereichen (Hafenbetriebe, Forstämter, Katasterverwaltung u. a.), insbesondere dann, wenn für diese Bereiche eine Privatisierung angestrebt wird.

Die doppelte kaufmännische Buchführung erlaubt den lückenlosen Ausweis der aktuellen Vermögenswerte, der Verbindlichkeiten und der Forderungen aufgrund einer kontinuierlichen Ergebnisrechnung, so daß eine zuverlässige Beurteilung der Finanzlage und des Werteverzehrs möglich ist.

Die Systeme der doppelten Buchführung ermöglichen es, zusätzlich zur Finanzbuchhaltung Module wie Anlagenrechnung, Kostenrechnung, Bestellwesen, Materialverwaltung, Lagerverwaltung usw. zu integrieren. Darüber hinaus kann der gesamte Rechnungswesenkreislauf bestehend aus Planung, Budgetierung, Vollzug und Controlling integrativ und hochproduktiv im Rahmen eines kontinuierlichen und weitgehend automatisierten Prozesses durchgeführt werden. Hierzu zählen

auch Elemente wie Berichtswesen, Hochrechnungen, Plankorrekturen, Investitionsrechnungen, Produkt- und Liquiditätsplanung. Das Vorhalten dieser Funktionen wird durch das Vorhandensein diverser gängiger Markt-Software gewährleistet.

Da eine Ablösung der Kameralistik durch die Doppik mittelfristig nicht zu realisieren ist, sind die Bedürfnisse der kameralen Rechnungslegung einschließlich Haushaltsrechnung nach wie vor abzudecken. Dadurch erfolgt nicht nur ein einheitlicher Haushaltsabschluß, sondern die Anforderungen bundeseinheitlicher Finanzstatistiken werden auch berücksichtigt. Um diese Bedürfnisse abzudecken, muß ein betriebswirtschaftlich organisiertes Rechnungswesen entsprechende kamerale Elemente enthalten.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hält an ihrem Gesetzentwurf unverändert fest.

Zu Nummer 1

Die Bundesregierung lehnt die Aufnahme eines § 6 a (Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung) in das Haushaltsgrundsätzegesetz ab.

Das Ziel des Bundesratsbeschlusses läßt sich auch auf der Grundlage des Gesetzentwurfs der Bundesregierung erreichen. Der Gesetzentwurf schafft die Voraussetzungen für Bundes- und Landesgesetzgeber, das Haushaltsrecht flexibel zu gestalten. Dem dient insbesondere die Neufassung von § 15 (Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit) sowie § 22 Abs. 4 (Verpflichtungsermächtigungen) des Haushaltsgrundsätzegesetzes.

Der Beschluß des Bundesrates schafft zudem erhebliche Unklarheiten über die Rechtslage.

- Der Vorschlag läßt offen, was unter einem „System der dezentralen Verantwortung“ zu verstehen ist, obwohl dies der Kern des Bundesratsbeschlusses ist.

Auch ist eine dezentrale Verantwortung schon nach geltendem Haushaltsrecht zulässig. Im Bundesbereich liegt die Mittelbewirtschaftung bei den jeweiligen Dienststellen zum großen Teil dezentral unter der Verantwortung der Beauftragten für den Haushalt (§ 9 der Bundeshaushaltsordnung). Eine weitgehende dienststelleninterne Delegation ist möglich. Die Verantwortung der für die Finanzen zuständigen Ministerien für den Gesamthaushalt, insbesondere für den Haushaltsausgleich, muß jedenfalls weiterhin effektiv wahrgenommen werden können.

- Der Bundesratsbeschluß enthält keine Aussage, wie lange die Mittel in zeitlicher Hinsicht verfügbar bleiben. Nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz sind übertragbare Mittel grundsätzlich nur bis zu zwei Jahren übertragbar (§ 27). Eine zeitlich unbegrenzte Verfügbarkeit würde nach Auffassung der Bundesregierung den Grundsatz der Jährlichkeit, der der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts dient, aushöhlen.
- Bei einem „in sachlicher Hinsicht selbstbestimmten Mitteleinsatzes“ bleibt offen, inwieweit noch nach Zwecken (§ 12 Abs. 4 des Haushaltsgrundsätzegesetzes) und Arten (insbesondere Investitionen – § 10 Abs. 2 und 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes) veranschlagt werden soll. Auch wird nicht geregelt, wie Mittel zu verwenden sind, die zur Erfüllung der Leistung nicht benötigt werden. Es könnte daher nach dem Bundesratsbeschluß zulässig sein, daß Mittel nach Erreichen des zunächst vorgesehenen Leistungsumfangs in erheblichem Maße auch für zusätzliche Leistungen ver-

wendet werden. Zusammen mit der zeitlich unbegrenzten Verfügbarkeit wäre dies im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht äußerst bedenklich.

- Der Bundesratsbeschluß zeigt keine Folgen für den Fall auf, daß die festgelegte Leistung nicht erbracht wird.
- Für Teile des Haushalts könnte es zu einer völligen Umgestaltung des bisherigen Haushaltssystems kommen. Damit wäre die Vergleichbarkeit der Haushalte von Bund und Ländern, die die Grundlage der gegenseitigen Finanzbeziehungen ist, gefährdet.

Der Entwurf der Bundesregierung, der von einer Einzelveranschlagung der Einnahmen und Ausgaben bei flexibler Ausführung ausgeht, liefert dem Parlament weiterhin umfassende Informationen zum Haushalt. Trotz der Flexibilisierung der Haushaltsausführung ist durch den Verfassungsgrundsatz der Haushaltswahrheit gewährleistet, daß Haushaltsaufstellung und -ausführung weitgehend übereinstimmen.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung lehnt die Aufnahme eines § 33 a (Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches) in das Haushaltsgrundsätzegesetz ab.

Das Haushaltsgrundsätzegesetz läßt eine ergänzende kaufmännische Buchführung zu, wenn damit gleichzeitig den Vorgaben der §§ 33 ff. des Haushaltsgrundsätzegesetzes (insbesondere Buchung der Einnahmen und Ausgaben) entsprochen wird. Nach § 33 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes i. d. F. des Regierungsentwurfs kann statt nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung auch nach einer sonst vorgesehenen Ordnung Buch geführt werden. Die Vorgaben des Grundgesetzes und der Landesverfassungen sind dabei jedoch zu beachten. Diese lassen im Ergebnis einen Verzicht auf eine Buchführung über die Einnahmen und Ausgaben nicht zu:

- Der Haushalt ist nach Einnahmen und Ausgaben aufzustellen (Artikel 110 Abs. 1 des Grundgesetzes). Der Vorschlag läßt offen, wie die laufende Kontrolle des haushaltsrechtlichen Ermächtigungsrahmens während des Haushaltsjahres sichergestellt werden soll.
- Artikel 114 Abs. 1 des Grundgesetzes verlangt eine Rechnungslegung über Einnahmen und Ausgaben. Dies legt schon beim Haushaltsvollzug eine Buchung der Einnahmen und Ausgaben nahe. Soweit moderne, sich der elektronischen Datenverarbeitung bedienende Buchführungsverfahren es gestatten, Daten über Einnahmen und

Ausgaben im Rahmen einer kaufmännischen Buchführung mitzugewinnen, genügen sie auch den Anforderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes, so daß dessen Ergänzung nicht erforderlich und unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität abzulehnen ist.

Gegen den Vorschlag des Bundesrates sprechen auch weitere Überlegungen:

- Das Verhältnis zu den §§ 33 bis 36 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bleibt unklar. Eine Rechnungslegung nach „kameralen Gesichtspunkten“

läßt offen, welche Vorschriften zur Rechnungslegung mit welchen Maßgaben angewandt werden sollen.

- Die Vergleichbarkeit der Haushalte von Bund und Ländern, die die Grundlage der Finanzbeziehungen im deutschen föderalen System ist, wäre aufgrund der Ermessensregelung gefährdet.
- Die Rechnungslegung nach Ausgaben und Einnahmen stellt gleichzeitig die Liquiditätsplanung der öffentlichen Hände dar. Auf diese kann auf keinen Fall verzichtet werden.