

## **Rede vom 5. März 2009, zum Haushaltsmodernisierungsgesetz**

Der Gesetzentwurf, mit dem wir uns heute beschäftigen, scheint auf den ersten Blick trocken, rein an Haushaltsrecht orientiert und eigentlich nur etwas für Feinschmecker. Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz, so der Titel. Letztlich handelt es sich um ein Gesetz, dessen primäre Intention, das will ich bereits zu Beginn sagen, von der FDP-Bundestagsfraktion grundsätzlich unterstützt wird.

Wer kurz verstehen will, was die wesentliche Intention des Gesetzes ist, der mag auf Seite 28 des Gesetzentwurfes unter „finanzielle Auswirkungen“ schauen. Dort heißt es sehr schön: „finanzielle Auswirkungen: keine. Aus dem Gesetz allein folgen unmittelbar keine zwingenden Handlungsvorgaben zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens für die Gebietskörperschaften, es werden lediglich Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet!“ Damit wird klargestellt, dass die Frage, welches Haushalts- und Rechnungswesens eine Gebietskörperschaft, also eine Gemeinde, ein Kreis, ein Bundesland oder der Bund selber anwendet, nicht durch dieses Gesetz endgültig festgelegt wird. Festgelegt wird vielmehr der Rahmen, was in einem funktionierenden Staat dringend notwendig ist, und festgelegt wird außerdem, wie man bei diesem sehr offenen Rahmen die Vergleichbarkeit erhält. Neudeutsch würde dies bedeuten, wie man die richtigen Schnittstellen zur Verfügung stellt. All dies wird begrüßt. Denn für die Frage, welches das richtige Rechnungswesen ist, welches die richtige Bilanzform ist, gibt es immer wieder unterschiedliche Ansätze und Ideen. So ist es zum Beispiel in der Arbeitsgruppe des Haushaltsausschusses immer wieder der von mir sehr geschätzte Kollege Fromme gewesen, der sich klar und eindeutig für die Doppik ausgesprochen hat, mit guten Argumenten. Der Kollege Fromme weiß, dass ich diese Argumente nur zum Teil teile, dass ich aber insbesondere für die Bundesebene einer anderen Überzeugung bin, die mit der Rolle des Haushaltsausschusses in dem gesamten Gefüge zu tun hat. Dazu will ich aber später noch etwas sagen.

Nochmals zu der Frage, welche grundsätzlichen Möglichkeiten es gibt. Hier gibt der Gesetzentwurf eine hervorragende Übersicht und sollte von jedem, der sich einmal mit den Denkansätzen auseinandersetzen will, studiert werden. Ich danke insoweit auch ausdrücklich denjenigen, die diesen Gesetzentwurf erarbeitet haben.

Der Gesetzentwurf hat auch einen weiteren Vorteil, er vermeidet, dass es doppelte Arbeit gibt, weil man etwa eine Ebene der Gebietskörperschaften dazu verpflichtet, zur Vergleichbarkeit nicht nur in der von ihr gewählten Form des Haushalts- und Rechnungswesens etwas vorzulegen, sondern auch das entsprechend Passende für die jeweils andere Ebene, gemeint wäre wohl dann die Bundesebene. Im Übrigen wäre es auch aus Sicht eines Liberalen vollkommen falsch, wenn man die Koexistenz unterschiedlicher Rechnungslegungssysteme nicht ausdrücklich ermöglichen würde und hierfür nicht einen klaren Rechtsrahmen setzen würde. Ich sehe auch persönlich keine Alternative zu dem hier gefundenen Gesetzentwurf, soweit es um die Frage geht, welches die richtigen Voraussetzungen zur Schaffung sind. Hinzuweisen ist auch noch darauf, dass dieser Gesetzentwurf auf gar keinen Fall eine Ermächtigungsgrundlage für Reformvorhaben darstellt und auch keine unmittelbaren Handlungspflichten zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens ableitet, jedenfalls grundsätzlich. Trotz all dieser positiven Vorzüge, die im Grundsatz eigentlich eine Zustimmung meiner Partei zu solch einem Gesetzentwurf in einer, wann auch immer stattfindenden 2./3. Lesung ermöglichen würden, lehnt meine Fraktion zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Gesetzentwurf jedoch ab. Der Grund hierfür liegt im Kern des Haushaltsrechtes an sich. Haushaltsrecht wird immer als das Königsrecht des Parlaments beschrieben. In demokratischen Zeiten passt diese etwas monarchische Form nicht, sodass man wohl

sagen könnte, es ist das nobelste Recht des Parlamentes, im Auftrage der Steuerzahler der Regierung bzw. der Exekutive zu sagen, wofür sie wie viel Geld wann und zu welchen Bedingungen ausgeben kann. Das heißt, es ist Kern dessen, was Gewaltenteilung ausmacht. Ohne das Haushaltsrecht verkümmert das Parlament am Ende zu einem ausführenden Organ der mit weit mehr Fachpersonal und spezifischer Sachkompetenz ausgestatteten Regierung. Sicherlich, im groben Überblick sind die Parlamente in der Lage, die gesamte Gesetzgebung zu beherrschen. Im Detail sind sie es rein personaltechnisch nicht. Wie sollte es auch möglich sein, wenn man sieht, was die Aufgaben eines Parlamentes heute viel mehr als früher sind im Bereich der Informationsverbreitung, der Erklärung von Gesetzen und Ähnlichem mehr.

Außerdem wissen wir, dass die meisten Fachgesetze letztlich zu weit über 95 Prozent aus dem Ministerium stammen, selbst wenn sie als Koalitionsinitiativen, wie leider viel zu oft in der Vergangenheit geschehen, dann von den Koalitionsfraktionen übernommen werden, um möglichst schnell auch verabschiedet werden zu können. Dann ist es aber mehr die Pflicht eines Parlamentes in solchen Zeiten, dass es dafür Sorge trägt, dass die finanziellen Mittel unter der Kontrolle des Parlamentes bleiben.

Nun werden viele sagen, aber, Herr Abgeordneter, Sie haben doch gerade ausgeführt, dass das Gesetz keine Ermächtigungsgrundlage ist und keine wesentlichen Änderungen vornimmt. Insoweit stimmt es auch und ist es auch richtig, dass das Gesetz nur formale Vorschriften enthält, und es ist auch in Ordnung, dass das Parlament über diese Änderungen der formalen Vorschriften, über die Frage, was systematisch wie einzuordnen ist und was systematisch wie zu benennen ist, gesetzgeberisch entscheidet.

Man muss jedoch genau hinschauen, ob nicht auch wiederum Ermächtigungen an die Exekutive, die über das Haushaltsrecht ja kontrolliert werden soll, gegeben werden. Dieses würde dann bedeuten, dass die zu kontrollierende Exekutive Rechte bekommt, die das Haushaltsrecht der Legislative wiederum verändern und, selbst wenn nicht gewollt, einschränken können. Ich finde hierfür mehrere Ansätze, will mich aber heute auf einen Punkt konzentrieren. Dieses ist der § 49 a Abs. 1 neu. Oft haben wir es bei gesetzlichen Regelungen so gehalten, und so ist es auch grundsätzlich richtig, dass die Detailregelung durch Verordnungsermächtigung der Exekutive gegeben wird. Wie ich zuvor ausführte, ist dieses eigentlich ein Paradoxon, wenn man es beim Haushaltsrecht so halten würde.

Nun finden wir aber im § 49 a ein Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens. Auf den ersten Blick hört sich das nicht besonders gefährlich an, auf den zweiten Blick soll aber dieses Gremium ganz wesentlich die Spielregeln des Haushaltsrechtes bestimmen. Auch das wäre an sich nicht schlimm, wenn dies ein Gremium wäre, das wesentlich von der Legislative, sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene, beeinflusst werden würde. Dieses ist aber gerade nicht der Fall, es soll sich bei diesem Gremium um ein rein exekutiv gesteuertes Gremium handeln, das eine „einheitliche Verfahrens- und Datengrundlage“ jeweils für Kameratechnik, Doppik und Produkthaushalte „gewährleisten“ soll.

Die Exekutive erarbeitet damit, so auch der Gesetzentwurf, die Standards für die Haushalte, stellt sicher, dass die Finanzstatistik einschließlich der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berücksichtigt wird, und diese Standards sollen bereits für doppelte Haushalte und Produkthaushalte erstmals zum 1. Januar 2010 überprüft werden. Daneben soll es dann noch eine „Verwaltungsvereinbarung“ zwischen Bund und Ländern geben. Einer solchen Regelung kann aus den vorgenannten Gründen die FDP-Bundestagsfraktion nicht zustimmen, da letztlich das „Handwerksrecht“ der Haushalte der Legislative ganz wesentlich exklusiv auf den Ebenen der Exekutive liegt. Darüber hinaus würde im § 49 a Abs. 2 dann auch noch eine weitere Rechtsverordnungsermächtigung erlassen, die der Zustimmung „nur des Bundesrates“ bedarf, mit der dann nähere Bestimmungen für die Standards für kamerale und doppelte Haushalte sowie für Produkthaushalte, insbesondere zum Gruppierungs- und Funktionenplan zum

Verwaltungskontenrahmen und Produktrahmen erlassen werden. Alleine dies hätte zur Folge, dass die Exekutive zukünftig alleine darüber entscheidet, wie detailreich ein Haushalt ist. Gerade die Detailreichtum gibt aber grundsätzlich den Parlamenten erst die Möglichkeit, eine präzisere Steuerung und schnelle Kontrolle vorzunehmen. Je gröber ein Haushalt etwa gestrickt wäre, je weniger Titel er hätte, umso weniger ist nachvollziehbar, wofür das Geld ausgegeben wird.

Man mag nun in einer Nachkontrolle dieses einzeln wieder aufziffern können, jedoch wäre die Transparenz, die bisher gegeben war, dann sehr schnell dahin. Wenn überhaupt, dann kann eine solche Entscheidung nur kommen, wenn die Haushaltsausschüsse zustimmen, und insbesondere nur dann kommen, wenn in dem Gremium eben dann eine wesentliche Beteiligung der Parlamente gesichert ist. Das vom Gesetzentwurf angesprochene Bund-Länder-Gremium, welches der Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik sein soll, kann jedenfalls nicht die Lösung sein.

Dass die gesetzlichen Beteiligungsrechte der Rechnungshöfe unberührt bleiben, mag ein wenig beruhigen, ist aber nach unserer Ansicht letztlich Ausfluss der verfassungsrechtlichen Position der Rechnungshöfe. Verräterisch jedoch ist, dass zwar sehr viel Wert darauf gelegt wird, dass die Rechte der Exekutive auf Landesebene, auf Bundesebene der Höfe und des Statistischen Bundesamtes garantiert werden, auf die Rechte des Haushaltsausschusses, von dem all diese Fragen erst abgeleitet werden, hingegen in keiner Weise. Vielmehr muss der Haushaltsausschuss, würde der Gesetzentwurf in Gesetzeskraft erwachsen, dieses dann hinnehmen, nicht nur heute, sondern auch zukünftig. Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass der Gesetzentwurf grundsätzlich in die richtige Richtung geht und von der FDP hinsichtlich Vergleichbarkeit, Wettbewerb zwischen den Systemen und Zukunftsfähigkeit unterstützt wird. Die, wenn auch über geschickte Umwege,

starke Beschneidung der Rechte des Haushaltsausschusses und die Nichtberücksichtigung der Parlamentshoheit bei Fragen des Haushaltsrechtes führen jedoch dazu, dass meine Fraktion diesen Gesetzentwurf, wenn er nicht verändert wird, ablehnen muss, weil sie eine schleichende Entmachtung des Parlamentes an dieser Stelle nicht mitmachen wird. Ein Parlament, das sein „Königsrecht“ im Detail von den Regierungen regeln lässt, begibt sich eines solchen Rechtes und führt einen weiteren Schritt, weg von einer parlamentarischen Demokratie, hin zu einer exekutiven Demokratie mit parlamentarischen Begleiterscheinungen.