



Sachstand

Einzelfragen zur Rechnungsprüfung des Bundes

Einzelfragen zur Rechnungsprüfung des Bundes

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 027/18
Abschluss der Arbeit: 26. Februar 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	5
2.	Vorbereitung und Übermittlung des Rechnungsabschlusses und weiterer Berichte	5
2.1.	Rechnungsabschluss	5
2.1.1.	Welches Staatsorgan bereitet den Rechnungsabschluss vor? (Finanzminister, Fachministerien, andere)	5
2.1.2.	Wird der Rechnungsabschluss in konsolidierter Form übermittelt oder werden Abschlüsse für jedes Ressort oder Budgetkapitel erstellt?	5
2.1.3.	Was sind die zentralen Elemente des Rechnungsabschlusses (z. B. Finanzstatements, Erläuterungen, Zusammenfassungen ...)?	6
2.1.4.	Wer übermittelt den Rechnungsabschluss an das Parlament (Regierung, Finanzminister, andere)?	6
2.1.5.	Bis zu welchem Termin ist der Rechnungsabschluss zu erstellen und zu übermitteln?	6
2.2.	Prüfbericht	6
2.2.1.	Erhält das Parlament auch einen Prüfbericht zum Rechnungsabschluss? Wenn ja, geschieht das in konsolidierter Form oder aufgeteilt nach Staatsorganen und/oder Budgetkapiteln?	6
2.2.2.	Wer erstellt den Prüfbericht? Bis wann ist er zu erstellen und zu übermitteln?	6
2.2.3.	Umfasst der Prüfbericht ein uneingeschränktes oder eingeschränktes Testat (nach ISSAI 1700)?	7
3.	Parlamentarisches Verfahren	7
3.1.	Debatte und Genehmigung des Rechnungsabschlusses	7
3.1.1.	Wie läuft das Verfahren der Behandlung des Rechnungsabschlusses und der Prüfberichte in Ausschuss und Plenum ab?	7
3.1.2.	In welcher Form stimmt der Ausschuss über die Genehmigung des Rechnungsabschlusses ab bzw. welche Empfehlungen macht er für die Plenarberatungen	7
3.1.3.	In welcher (rechtlichen) Form erfolgt die Genehmigung des Rechnungsabschlusses?	8
3.1.4.	Welche rechtlichen oder politischen Folgen hat eine Nichtgenehmigung des Rechnungsabschlusses?	8
3.1.5.	Wer vertritt die Regierung und den Rechnungshof in Ausschuss- und Plenarberatungen?	8
3.2.	Entlastung	8
3.2.1.	Spricht Ihr Parlament (oder ein anderes Staatsorgan) auf Grundlage des Rechnungsabschlusses und des Prüfberichts auch eine formelle Entlastung der Regierung aus?	8

-
- 3.2.2. Im Fall, dass es ein Entlastungsverfahren gibt: Erfolgt die Entlastung der Regierung in cumulo oder für die einzelnen Ministerien? 9
- 3.2.3. Welche Folgen treten ein, wenn das Parlament (oder ein anderes zuständiges Staatsorgan) der Regierung die Entlastung verweigert? 9

1. Einführung

Der Auftraggeber bittet um Darstellung der Rechnungsprüfung des Bundes anhand diverser Einzelfragen.

2. Vorbereitung und Übermittlung des Rechnungsabschlusses und weiterer Berichte

2.1. Rechnungsabschluss

2.1.1. Welches Staatsorgan bereitet den Rechnungsabschluss vor? (Finanzminister, Fachministerien, andere)

Der Rechnungsabschluss besteht aus der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung werden gemäß § 81 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) die Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. In der Vermögensrechnung sind gemäß § 86 BHO der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn eines Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen.

Die Haushalts- und die Vermögensrechnung werden federführend vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit Hilfe der Zuarbeit der Bundesressorts erstellt.

Artikel 114 Absatz 1 Grundgesetz (GG):

"Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen."

2.1.2. Wird der Rechnungsabschluss in konsolidierter Form übermittelt oder werden Abschlüsse für jedes Ressort oder Budgetkapitel erstellt?

Die Haushaltsrechnung besteht aus:

- Band 1: Abschlussbericht sowie konsolidierte Übersichten nach dem Bundeshaushaltsplan, der Bundeshaushaltsordnung und der Gesamtrechnung
- Band 2: "Gesamtrechnung" = Für jedes Ressort ("Einzelpläne") werden jeweils für jeden Titel die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Haushaltsplans gegenübergestellt.

Die Vermögensrechnung des Bundes (lediglich ein Band) besteht aus zusammenfassenden Übersichten ("Hauptteil"). In den umfassenden Anlagen wird u.a. auch auf einzelne ressortspezifische Sachverhalte eingegangen.

- 2.1.3. Was sind die zentralen Elemente des Rechnungsabschlusses (z. B. Finanzstatements, Erläuterungen, Zusammenfassungen ...)?

Die Frage kann nur bedingt beantwortet werden. Als Kernstück des Rechnungsabschlusses wird die "Gesamtrechnung" (Band 2) der Haushaltsrechnung genannt. Einen Überblick erhält man jedoch anhand des Bandes 1. Bei der Vermögensrechnung kann als zentrales Element der "Hauptteil" angesehen werden.

- 2.1.4. Wer übermittelt den Rechnungsabschluss an das Parlament (Regierung, Finanzminister, andere)?

Die Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes wird vom Bundesminister der Finanzen an den Bundesrat, den Bundestag und den Bundesrechnungshof übermittelt.

- 2.1.5. Bis zu welchem Termin ist der Rechnungsabschluss zu erstellen und zu übermitteln?

Gemäß Artikel 114 Absatz 1 GG hat die Übermittlung der Rechnungslegung "im Laufe des nächsten Rechnungsjahres" zu erfolgen. In der Regel werden die Haushalts- und die Vermögensrechnung zum Ende der ersten Jahreshälfte des nächsten Rechnungsjahres vorgelegt. (bitte siehe Anhang auf S. 10: "Zeitplan für die Rechnungslegung und die Entlastung für den Bundeshaushalt 2014")

2.2. Prüfbericht

- 2.2.1. Erhält das Parlament auch einen Prüfbericht zum Rechnungsabschluss? Wenn ja, geschieht das in konsolidierter Form oder aufgeteilt nach Staatsorganen und/oder Budgetkapiteln?

Ja, gemäß Artikel 114 Absatz 2 GG hat der Bundesrechnungshof die Rechnungslegung zu prüfen und dem Bundesrat, dem Bundestag und der Bundesregierung jährlich zu berichten. Jeweils zum Ende eines Jahres übermittelt der Bundesrechnungshof seinen Jahresbericht ("Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes"), in dem sowohl eine konsolidierte Zusammenfassung als auch einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse zum Bundeshaushalt des vorangegangenen Jahres enthalten sind. Weitere Prüfungsergebnisse werden in der Regel im darauffolgenden Frühjahr nachgeliefert. (siehe Anhang S. 10)

- 2.2.2. Wer erstellt den Prüfbericht? Bis wann ist er zu erstellen und zu übermitteln?

Bitte siehe vorherige Antwort (2.2.1).

- 2.2.3. Umfasst der Prüfbericht ein uneingeschränktes oder eingeschränktes Testat (nach ISSAI 1700)?

Nein.

3. Parlamentarisches Verfahren

3.1. Debatte und Genehmigung des Rechnungsabschlusses

- 3.1.1. Wie läuft das Verfahren der Behandlung des Rechnungsabschlusses und der Prüfberichte in Ausschuss und Plenum ab?

Das BMF legt zum Ende der ersten Jahreshälfte dem Bundesrat und dem Bundestag die Haushalts- und Vermögensrechnung vor, mit der Bitte — nach dem Eingang der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes — die Entscheidung über die Entlastung herbeizuführen (Artikel 114 Absatz 1 GG i.V.m. § 114 BHO).

Bundesrat:

Nach dem Eingang der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes werden diese zusammen mit der Vermögens- und Haushaltsrechnung des Bundes im Finanzausschuss erörtert und eine Empfehlung über die Entlastung der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat beschlossen. Weitere Ausschüsse des Bundesrates sind nicht beteiligt. Anschließend erfolgt der Beschluss des Bundesrates über die Entlastung.

Gemäß § 114 Absatz 2 BHO hat der Bundestag die Stellungnahme des Bundesrates bei seiner Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Bundestag:

Der Bundestag überweist den Antrag des Bundesministeriums der Finanzen auf Entlastung der Bundesregierung in Verbindung mit der Unterrichtung des Bundestages durch den Bundesrechnungshof federführend an den Haushaltsausschuss sowie zur Mitberatung an weitere Ausschüsse. Der Haushaltsausschuss überweist diese wiederum an den Rechnungsprüfungsausschuss als Unterausschuss. Dieser berät über den Antrag und die Unterrichtung. Der Haushaltsausschuss beschließt dann über eine Beschlussempfehlung gegenüber dem Bundestag. Abschließend erfolgt der Beschluss des Bundestags über die Entlastung. Der Bundestag kann, gemäß § 114 Absatz 2 BHO unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates, über einzuleitende Maßnahmen bestimmen. Nach § 114 Absatz 3 BHO bestimmt der Bundestag gegenüber der Bundesregierung einen Termin, zu dem diese über die einzuleitenden Maßnahmen zu berichten hat.

- 3.1.2. In welcher Form stimmt der Ausschuss über die Genehmigung des Rechnungsabschlusses ab bzw. welche Empfehlungen macht er für die Plenarberatungen

Es erfolgt keine Genehmigung des Rechnungsabschlusses durch den Bundesrat oder den Bundestag.

3.1.3. In welcher (rechtlichen) Form erfolgt die Genehmigung des Rechnungsabschlusses?

Bitte siehe vorherige Antwort (3.1.2).

3.1.4. Welche rechtlichen oder politischen Folgen hat eine Nichtgenehmigung des Rechnungsabschlusses?

Bitte siehe vorherige Antwort (3.1.2).

3.1.5. Wer vertritt die Regierung und den Rechnungshof in Ausschuss- und Plenarberatungen?

Bundesrat:

In den Finanzausschusssitzungen des Bundesrates wird die Bundesregierung durch eine Parlamentarische Staatssekretärin / einen Parlamentarischen Staatssekretär beim BMF sowie durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMF und anderer Ministerien vertreten. Vertreterinnen und Vertreter des Bundesrechnungshofes können an den Sitzungen teilnehmen. In den Plenarsitzungen erfolgt die Vertretung durch die Ministerien auf höherer Rangebene.

Bundestag:

In den Sitzungen des Haushaltsausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses (Unterausschuss des Haushaltsausschuss) wird die Bundesregierung durch eine Parlamentarische Staatssekretärin / einen Parlamentarischen Staatssekretär beim BMF sowie durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMF und anderer Ministerien vertreten. Vertreterinnen und Vertreter des Bundesrechnungshofes können an den Sitzungen teilnehmen. In den Plenarsitzungen erfolgt die Vertretung durch die Ministerien auf höherer Rangebene.

3.2. Entlastung

3.2.1. Spricht Ihr Parlament (oder ein anderes Staatsorgan) auf Grundlage des Rechnungsabschlusses und des Prüfberichts auch eine formelle Entlastung der Regierung aus?

Ja, der Bundesrat und der Bundestag sprechen auf der Grundlage der Vermögens- und Haushaltsrechnung des Bundes und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes eine formelle Entlastung der Regierung aus (Artikel 114 Absatz 1 GG i.V.m. § 114 BHO).

Gemäß § 114 Absatz 2 BHO stellt der Bundestag unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates die wesentlichen Sachverhalte fest und beschließt über einzuleitende Maßnahmen. Der Bundesrat und der Bundestag können zudem gemäß Artikel 114 Absatz 5 BHO einzelne Sachverhalte ausdrücklich missbilligen.

3.2.2. Im Fall, dass es ein Entlastungsverfahren gibt: Erfolgt die Entlastung der Regierung in cumulo oder für die einzelnen Ministerien?

Die Entlastung der Regierung erfolgt sowohl beim Bundesrat als auch beim Bundestag in cumulo.

Beispiel: Entlastung durch den Bundesrat für den Bundeshaushalt 2014 (Bundesrats-Drucksache 190/16 (B)):

[https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0101-0200/190-16\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0101-0200/190-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=5)

Bundesrat:

Die Mitglieder des Finanzausschusses haben das Recht, in den Finanzausschusssitzungen die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesministerien zu befragen (Artikel 53 GG i.V.m. § 40 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates). Dies schließt auch Nachfragen zu einzelnen Sachverhalten der Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes sowie der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes ein. Der Finanzausschuss könnte zudem im Rahmen seiner Empfehlung zur Entlastung gegenüber dem Bundesrat in einer umfangreicheren Stellungnahme auf die einzelnen Ressorts genauer eingehen. Von diesen Möglichkeiten wurde jedoch bisher bei der Entlastung der Bundesregierung zum Bundeshaushalt nur sehr selten Gebrauch gemacht.

Bundestag:

In der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des Bundestages wird ausführlich auf die Prüfpunkte des Bundesrechnungshofes zu den einzelnen Ressorts eingegangen. Der Haushaltsausschuss kann in seiner Beschlussempfehlung die entsprechenden Ministerien dazu auffordern, Maßnahmen zu ergreifen und ihm oder dem Bundesrechnungshof zu berichten.

3.2.3. Welche Folgen treten ein, wenn das Parlament (oder ein anderes zuständiges Staatsorgan) der Regierung die Entlastung verweigert?

Die Entlastung der Regierung zum Bundeshaushalt wird faktisch immer erteilt, auch wenn sich z.B. nach einer Bundestagswahl die politischen Konstellationen ändern sollten. In der Vergangenheit wurden bereits Normenkontrollverfahren zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushaltes durch die Oppositionsfraktionen des Bundestages vor dem Bundesverfassungsgericht angestrengt. Das Bundesverfassungsgericht weist diese jedoch in der Regel zurück (Beispiel: Klage der Oppositionsfraktionen CDU und FDP gegen den Bundeshaushalt 2004 der Bundesregierung aus SPD und Grüne). Sofern ein Verfahren zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushaltes vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig wäre, kann der Bundesrat die Entlastung unter den Vorbehalt stellen, dass die entsprechende Klage abgewiesen wird.

Mit der Erteilung der Entlastung durch Bundesrat und Bundestag ist zwar der formale Haushaltskreislauf abgeschlossen, aber die Aufarbeitung der vom Bundesrechnungshof getroffenen Prüfungsfeststellungen inklusive möglicher straf- oder ordnungswidrigkeitsrechtlicher Folgen ist damit nicht beendet (bitte siehe auch Antwort zur vorherigen Frage 3.2.2).

Im Rahmen des Beschlusses des Bundestages zur Entlastung wird die Bundesregierung zudem in der Regel dazu aufgefordert, die Feststellungen des Haushaltsausschusses des Bundestages zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes bei der Aufstellung und Ausführung der zukünftigen Bundeshaushaltspläne zu berücksichtigen.

Anhang

Rechnungslegung und Entlastung (Beispiel: Bundeshaushalt 2014)	
2014	
• Januar	• Beginn der Haushaltsführung
• September	• Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die Ressorts zur Rechnungslegung für das Jahr 2014
2015	
• Januar bis Mai	• Erstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung
• Juni	• Übersendung der Haushalts- und Vermögensrechnung an den Bundestag (BT), den Bundesrat (BR) und den Bundesrechnungshof durch das Bundesministerium der Finanzen
• November	• Übermittlung der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes ("Jahresbericht") an BT, BR und die Bundesregierung
2016	
• April	• Übermittlung von weiteren relevanten Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes an BT, BR und die Bundesregierung
• 3. Juni	• Empfehlung des Finanzausschusses des BR zur Entlastung
• 17. Juni	• Entlastung der Bundesregierung durch den BR
• 6. Juli	• Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des BT zur Entlastung
• 8. September	• Entlastung der Bundesregierung durch den BT