

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 46.126/1
VOM 19. MÄRZ 2009

DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, erste Kammer, der am 27. Februar 2009 von dem Minister für lokale Behörden der Deutschsprachigen Gemeinschaft gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets "über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft" abzugeben, hat folgendes Gutachten abgegeben:

In Anwendung von Artikel 84, § 3, Absatz 1, der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, hat sich die Gesetzgebungsabteilung hauptsächlich auf die Untersuchung der Zuständigkeit des Verfassers des Rechtsaktes, der Rechtsgrundlage sowie der Frage, ob die vorgeschriebenen Formalitäten erfüllt sind, beschränkt ⁽¹⁾.

*

* *

TRAGWEITE DES ENTWURFS

Wie in der Begründung angegeben wird, zielt der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf darauf ab, im Rahmen des föderalen Gesetzes vom 16. Mai 2003 ⁽²⁾ eine autonome Haushaltsordnung für die Deutschsprachige Gemeinschaft festzulegen, die den Haushalt, die Buchhaltung und die Kontrolle der Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft regelt.

Titel I ("Gemeinsame Bestimmungen") besteht aus acht Kapiteln. Das erste Kapitel umschreibt den Anwendungsbereich und enthält die Definitionen. Das zweite Kapitel betrifft die Haushaltsbestimmungen. Danach enthält das dritte Kapitel die Regeln hinsichtlich der Ausführung des Haushaltsplans und der Haushaltsbuchhaltung, worauf die allgemeine Buchhaltung in dem vierten Kapitel behandelt wird. Das fünfte Kapitel regelt die Rechnungslegung, das sechste Kapitel enthält die Aufsichts- und Kontrollbestimmungen, während das siebte Kapitel die

⁽¹⁾ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter Rechtsgrundlage die Übereinstimmung mit höheren Rechtsnormen verstanden.

⁽²⁾ Gesetz vom 16. Mai 2003 zur Festlegung der allgemeinen Bestimmungen für die Haushaltspläne, die Kontrolle der Subventionen und die Buchführung der Gemeinschaften und Regionen sowie für die Organisation der Kontrolle durch den Rechnungshof (nachstehend: Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen). Gemäß Artikel 2, Nr. 3, findet dieses Gesetz Anwendung auf die Deutschsprachige Gemeinschaft. Für die Deutschsprachige Gemeinschaft gilt es ab dem 1. Januar 2010 (königlicher Erlass vom 7. Juni 2007 zur Verschiebung - was die Deutschsprachige Gemeinschaft betrifft - des Inkrafttretens des Gesetzes vom 16. Mai 2003 zur Festlegung der allgemeinen Bestimmungen für die Haushaltspläne, die Kontrolle der Subventionen und die Buchführung der Gemeinschaften und Regionen sowie für die Organisation der Kontrolle durch den Rechnungshof).

Eintreibung der Schuldforderungen und das achte Kapitel "Vermögensveräußerungen" ⁽³⁾ regelt.

Titel II ("Besondere Bestimmungen") enthält drei Kapitel mit spezifischen Regelungen für - nacheinander - die Dienste der Hauptverwaltung, die Dienste mit getrennter Geschäftsführung und die "Einrichtungen öffentlichen Interesses" (lies: öffentliche Einrichtungen).

In Titel III stehen schließlich die Übergangs- und Schlussbestimmungen. Laut Artikel 124 wird die neue Regelung am 1. Januar 2010 in Kraft treten, das heißt am selben Datum wie das Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen.

ZUSTÄNDIGKEIT

1. Artikel 176 der Verfassung bestimmt, dass das Finanzierungssystem für die Deutschsprachige Gemeinschaft durch Gesetz festgelegt wird und dass das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft den Verwendungszweck der Einnahmen durch Dekret regelt.

1.1. Die Artikel 56 bis 60^{ter} des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft betreffen die Finanzmittel.

Gemäß Artikel 60^{bis} dieses Gesetzes sind unter anderem die Artikel 50 und 51 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 über die Finanzierung der Gemeinschaften und der Regionen (nachstehend: Sonderfinanzierungsgesetz) auf die Deutschsprachige Gemeinschaft entsprechend anwendbar.

Artikel 50 des Sonderfinanzierungsgesetzes lautet wie folgt:

⁽³⁾ Lies: Veräußerung von Vermögensgütern, die nicht mehr verwendet werden können, und Aufführung von völlig abgeschriebenen Vermögenswerten im Inventar.

"§ 1. Jedes Parlament verabschiedet jährlich den Haushaltsplan und schließt die Rechnungen ab.

Die Gesamtrechnung der Gemeinschaften und der Regionen wird ihrem Parlament zusammen mit den Anmerkungen des Rechnungshofes übermittelt.

Alle Einnahmen und Ausgaben werden im Haushaltsplan und in den Rechnungen aufgeführt.

§ 2. Das Gesetz legt die allgemeinen Bestimmungen fest, die auf die Haushaltspläne und die Buchführung der Gemeinschaften und Regionen sowie auf die Organisation der Kontrolle durch den Rechnungshof anwendbar sind.

Was die Einrichtungen öffentlichen Interesses betrifft, die von den Gemeinschaften und Regionen abhängen, legt das Gesetz die allgemeinen Bestimmungen bezüglich der Organisation der Kontrolle durch den Rechnungshof fest.

Das Gesetz legt die allgemeinen Bestimmungen fest, nach denen die Gewährung und die Verwendung von Subventionen kontrolliert werden."

Und Artikel 51 des Sonderfinanzierungsgesetzes lautet wie folgt:

"Die Gemeinschaften und die Regionen organisieren eine eigene Verwaltungs- und Haushaltskontrolle und können dazu auf Finanzinspektoren zurückgreifen, die für sie bereitgestellt werden und ihnen unterstehen.

Die Finanzinspektoren geben ihre Stellungnahmen vollkommen unabhängig ab und teilen diese nur der Regierung mit, der sie zugeteilt worden sind.

Nach Zustimmung der Regierungen organisiert der König durch einen im Ministerrat beratenen Erlass das Korps der Finanzinspektion, die Beteiligung der Gemeinschaften und Regionen an dessen Leitung sowie die Bereitstellung der Finanzinspektoren für die Gemeinschaften und Regionen, um zu gewährleisten, dass sie die ihnen aufgrund von Absatz 1 anvertrauten Aufgaben erfüllen."

Gemäß Artikel 86, § 1, des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ist unter anderem Artikel 71 des Sonderfinanzierungsgesetzes auf die Deutschsprachige Gemeinschaft entsprechend anwendbar.

Artikel 71 des Sonderfinanzierungsgesetzes lautet wie folgt:

§ 1. Bis zum Inkrafttreten des in Artikel 50 § 2 erwähnten Gesetzes sind die geltenden Bestimmungen bezüglich der Organisation der Kontrolle des Rechnungshofes und der Kontrolle über die Gewährung und die Verwendung von Zuschüssen sowie die Bestimmungen in Sachen Staatsbuchführung,

.../...

unbeschadet der Bestimmung in § 2, was den Artikel 32bis des Gesetzes vom 28. Juni 1963 zur Abänderung und Ergänzung der Gesetze über die Staatsbuchführung betrifft, auf die Gemeinschaften und die Regionen entsprechend anwendbar.

§ 2. Bis zur Organisation einer in Artikel 51 erwähnten Verwaltungs- und Haushaltskontrolle sind die in Artikel 32bis desselben Gesetzes vom 28. Juni 1963 erwähnten Bestimmungen auf die Gemeinschaften und die Regionen entsprechend anwendbar.

§ 3. Bis zum Inkrafttreten des in Artikel 50 § 2 erwähnten Gesetzes bleiben die Bestimmungen des Gesetzes vom 16. März 1954 über die Kontrolle bestimmter Einrichtungen öffentlichen Interesses, was die Art und Weise der Ausübung der Kontrolle des Rechnungshofes betrifft, auf die Einrichtungen öffentlichen Interesses, die von den Gemeinschaften und den Regionen abhängen, entsprechend anwendbar."

1.2. Aus den oben erwähnten Bestimmungen folgt, dass die entworfene dekretale Regelung einen ergänzenden Charakter in diesem Sinne aufweist, dass die allgemeinen Regeln des Gesetzes vom 16. Mai 2003 über die allgemeinen Bestimmungen einzuhalten sind ⁽⁴⁾. Durch das Inkrafttreten am 1. Januar 2010 bringt dieses Gesetz für den Dekretgeber eine Erweiterung der Zuständigkeit mit sich, über die er bis jetzt hinsichtlich der genannten Angelegenheiten verfügte ⁽⁵⁾, und bildet es auch den Beurteilungsrahmen für die Ausübung dieser Zuständigkeit. So dürfen in der entworfenen dekretalen Regelung die Vorschriften des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen nicht beeinträchtigt werden, aber die in diesem Gesetz stehenden allgemeinen Regeln können jedoch von dem Dekretgeber ergänzt oder präzisiert werden.

Besteht ein unlösbarer Zusammenhang zwischen der zur Begutachtung vorgelegten Regelung und den Vorschriften des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen, so geht der Anwendungsbereich der entworfenen dekretalen Regelung dennoch über den des genannten Gesetzes hinaus. So zielt der Dekretentwurf auch

⁽⁴⁾ Mit dem Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen wird die Vorschrift von Artikel 50, § 2, des Sonderfinanzierungsgesetzes erfüllt.

⁽⁵⁾ Solange das Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen nicht in Kraft getreten ist, müssen die Gemeinschaften und die Regionen die föderalen Regeln einhalten, die in Artikel 71, §§ 1 und 3, des Sonderfinanzierungsgesetzes erwähnt sind.

darauf ab, ein einheitliches Rechnungssystem und Haushaltsführungsmodell für die Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorzusehen ⁽⁶⁾.

2. Dass das Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen verabschiedet worden ist, bringt nicht mit sich, dass es zur Zeit bereits einen kompletten föderalen normativen Rahmen gibt, im Lichte dessen die entworfene Regelung untersucht werden kann. Für das Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen sind nämlich noch einige Ausführungserlasse erforderlich ⁽⁷⁾: solange diese nicht verabschiedet sind, kann eine vollwertige Untersuchung - unter Berücksichtigung aller einschlägigen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen - nicht durchgeführt werden. Diese Feststellung bringt den Staatsrat dazu, die notwendigen Vorbehalte zu formulieren.

3. Andere Zuständigkeitsfragen, die sich aus dem Entwurf ergeben, werden ferner in diesem Gutachten untersucht.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1. Die verfassungsrechtlichen Grundsätze hinsichtlich des Haushaltsplans und der Rechnungen des föderalen Staates gelten auch für die Deutschsprachige Gemeinschaft.

1.1. Aufgrund von Artikel 60*bis* des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 und Artikel 50 des Sonderfinanzierungsgesetzes gelten das Jährlichkeitsprinzip (jährlicher Charakter des Haushaltsplans und der Rechnung) und das Universalitätsprinzip (alle Einnahmen und Ausgaben müssen in den Haushaltsplan und in die Rechnungen

⁽⁶⁾ Unter Einrichtungen ist gemäß Artikel 2, Nr. 2, des Entwurfs zu verstehen: die Dienste der Hauptverwaltung, die Dienste mit getrennter Geschäftsführung und die öffentlichen Einrichtungen. Es handelt sich um die bestehenden Dienste und Einrichtungen, mit Ausnahme der autonomen Hochschule und des Wirtschafts- und Sozialrates der Deutschsprachigen Gemeinschaft (siehe Artikel 86, § 2, des Entwurfs).

⁽⁷⁾ Zum Beispiel hinsichtlich des normalisierten Buchhaltungsplans (siehe Artikel 5 des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen).

eingetragen werden) - auf föderaler Ebene in Artikel 174 der Verfassung formuliert ⁽⁸⁾ - auch für die Deutschsprachige Gemeinschaft.

An das Universalitätsprinzip lehnen sich auch die Regel der nicht zweckbestimmten Einnahmen sowie die Regel der Kasseneinheit, der zufolge alle Einkünfte an die Staatskasse abgeführt werden und sich mit den übrigen Geldmitteln vermengen müssen, während diese Geldmittel nur im Rahmen der Haushaltsmittel verwendet werden dürfen ⁽⁹⁾.

1.2. Das in Artikel 180, Absatz 2, der Verfassung formulierte Spezialitätsprinzip gilt ebenfalls für die Deutschsprachige Gemeinschaft. Artikel 10, § 1, Absatz 1, des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen lautet nämlich wie folgt:

"Der Rechnungshof ist mit der Kontrolle der allgemeinen Buchhaltung und der Haushaltsbuchhaltung der in Artikel 2 genannten Gemeinschaften und Regionen beauftragt. Er wacht darüber, dass kein Ausgabenposten des Haushaltsplans überschritten wird und dass keine Übertragung stattfindet."

1.3. Aufgrund des Obenstehenden dürfen die Bestimmungen des Entwurfs das Jährlichkeitsprinzip, das Universalitätsprinzip und das Spezialitätsprinzip nicht verletzen.

Hinsichtlich der entworfenen Regelung bemerkt der Rechnungshof, dass das Spezialitätsprinzip dadurch verletzt wird, dass aus den Artikeln 56, 75 und 90 folgt, dass die Ausgabeermächtigungen für den ganzen Haushaltsplan durch das Parlament gebilligt werden. In einem Brief vom 4. Februar 2009 schreibt der Rechnungshof darüber Folgendes:

"Artikel 11 des Dekretentwurfes festigt das Prinzip der Haushaltsspezialität, auf Grund dessen die Verpflichtungs- und Ausgabenermächtigungen (Ausgabenkredite) für einen genau bestimmten Zweck bewilligt werden.

⁽⁸⁾ Das Jährlichkeitsprinzip der Steuer(einnahmen) ist in Artikel 171 der Verfassung verankert.

⁽⁹⁾ Siehe auch J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, S. 619, Nr. 12.

Außerdem ist das Spezialitätsprinzip im Artikel 180 des Grundgesetzes, das bestimmt, dass *"Er (Der Rechnungshof) wacht darüber, dass kein Ausgabenposten des Haushaltsplans überschritten wird und dass keine Übertragung stattfindet"* und im Artikel 10, § 1, des Gesetzes vom 16. Mai 2003 über die allgemeinen Bestimmungen bezüglich der Haushalte, der Kontrolle der Subventionen und der Buchhaltung der Gemeinschaften und der Regionen, sowie der Organisation der Kontrolle durch den Rechnungshof übernommen.

Artikel 56, 75 und 90 des Dekretentwurfes beschränken aber die Anwendung dieses Spezialitätsprinzips auf die Verpflichtungsermächtigungen.

Was die gesetzliche Spezialität angeht, werden tatsächlich die Verpflichtungsermächtigungen pro Programm genehmigt, während die Ausgabeermächtigungen im Gegenteil für den Gesamtbudget genehmigt werden.

Der Rechnungshof ist der Meinung, dass diese der Regierung gewährte Freiheit, Ausgabeermächtigungen innerhalb der Gesamtsumme des Haushaltes zu transferieren oder neuzuverteilen, die Haushaltstransparenz und das Spezialitätsprinzip beeinträchtigen.

Die selbe Bemerkung kann formuliert werden, was die Haushalte der Dienste mit getrennter Geschäftsführung angeht. Für diese sind die Vorrechte des Parlaments auf die Genehmigung der Gesamtsumme der Verpflichtungsermächtigungen begrenzt".

Der Beauftragte, der darüber von dem zuständigen Mitglied des Auditorats um Erläuterungen gebeten wurde, teilte Folgendes mit:

"Die Art. 56, 75 und 90 beschränken das «Spezialitätsprinzip» (i.e. das in Art. 11 erwähnte Prinzip der Einzelveranschlagung) nur auf die Verpflichtungsermächtigungen. Der Rechnungshof ist der Meinung, dass diese der Regierung gewährte Freiheit, Ausgabeermächtigungen innerhalb der Gesamtsumme des Haushalts zu transferieren oder neu zu verteilen, die Haushaltstransparenz und das Prinzip der Einzelveranschlagung beeinträchtigen.

Der Kommentar wurde nicht berücksichtigt, da nach Ansicht der Regierung das Prinzip der Einzelveranschlagung ausschließlich auf Ebene der Verpflichtungsermächtigungen relevant ist. Im Geiste der Gesetzgebung vom 16. Mai 2003 und gemäß den Prinzipien der wirtschaftlichen Buchführung sind eingegangene Verpflichtungen bei Rechnungsvorlage in die Buchhaltung einzutragen und nach Prüfung zur Zahlung anzuweisen. Die Regierung soll deshalb durch die Möglichkeit der Neuverteilung der Ausgabeermächtigungen in die Lage versetzt werden, dieser Verpflichtung nachzukommen. Parallel dazu wurde jedoch auf die Möglichkeit verzichtet, unbegrenzte Ausgaben vorzunehmen".

Mit dieser Antwort wird die Kritik des Rechnungshofs nicht widerlegt.

.../...

2. In dem Text des Entwurfs werden hier und da höherrangige Normen wiederholt. Das ist zum Beispiel der Fall mit den Artikeln 5, 12, Absatz 1, und 31, § 2, in denen Vorschriften aus dem Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen übernommen oder paraphrasiert werden.

Der Beauftragte teilte diesbezüglich Folgendes mit:

"Uns ist die allgemeine Rechtsprechung des Staatsrates, welche besagt, dass Wiederholungen von gleichlautenden Bestimmungen selbst in verschiedenen Texten unterbunden werden müssen, bekannt. Trotzdem sind wir der Auffassung, dass ein Dekret, dessen Anwendungsbereich sich auf eine erhebliche Anzahl von «Einrichtungen» (im weiten Sinne) erstreckt, möglichst «komplett und lesbar» bleiben sollte. Es ist eine Tatsache, dass das Zielpublikum nicht ausschließlich aus Juristen besteht, die mit der gesamten Gesetzgebung vertraut sind, sondern auch aus Menschen, die sich ein vollständiges Dekret wünschen, das ihnen als Arbeitsgrundlage dienen kann.

In diesem Sinne und in Anbetracht der weltweit von Experten geforderten Verbesserung der Lesbarkeit von Gesetzestexten denken wir, dass eine korrekte Information - mag sie auch in manchen Fällen von den legistischen Standards abweichen und einige Wiederholungen mit sich ziehen - zu einer besseren Rechtssicherheit beiträgt".

Die Übernahme von höheren, bereits anwendbaren Rechtsnormen ist nicht zu empfehlen, einerseits weil auf diese Weise hinsichtlich des juristischen Werts der übernommenen Bestimmungen Undeutlichkeit geschaffen werden kann und andererseits weil die Gefahr der Rechtsunsicherheit immer besteht, wenn die betreffenden Rechtsnormen nicht wörtlich übernommen werden.

Wird es jedoch - der Lesbarkeit des Ganzen halber - als wünschenswert erachtet, höhere Rechtsnormen in den Entwurf zu übernehmen, so ist es ratsam, jedesmal ausdrücklich auf die übernommene Rechtsnorm zu verweisen. So kann zum Beispiel Artikel 5, zweiter Satz, wie folgt abgefasst werden: "Gemäß dem Gesetz vom 16. Mai 2003 beginnt das Haushaltsjahr am 1. Januar und endet es am 31. Dezember desselben Jahres".

3. Der Entwurf enthält einige Bestimmungen, in denen dem Haushaltsminister unmittelbar spezifische Zuständigkeiten erteilt werden. Das trifft

.../...

zum Beispiel für die Artikel 57, § 4, 83, letzter Absatz, und 98, letzter Absatz, des Entwurfs zu.

Was Artikel 57, § 4, des Entwurfs betrifft, gab der Beauftragte folgende Rechtfertigung:

"Wir sind uns der allgemeinen Rechtsprechung des Staatsrates bewusst, die besagt, dass die legislative Macht nicht in die interne Verteilung der Aufgaben der Exekutive einzugreifen hat, doch handelt es sich in diesem Fall um eine solch wichtige und technische Materie, dass eine ausdrückliche Delegation an den Haushaltsminister in unseren Augen vertretbar ist".

Aus Artikel 68, Absatz 1, des Sondergesetzes vom 8. August 1980, der gemäß Artikel 51 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 entsprechend anwendbar ist, folgt, dass es der Regierung selber zusteht, ihre Arbeitsweise zu regeln. Aufgrund von Artikel 69 desselben Sondergesetzes, der gemäß derselben Gesetzesbestimmung auch entsprechend anwendbar ist, berät jede Regierung auf kollegiale Weise unbeschadet der von ihr erteilten Vollmachten.

Die erwähnten Artikel verhindern, dass der Dekretgeber sich in die Organisation und das Funktionieren der Regierung einmischt. Die betreffenden Artikel des Entwurfs werden entsprechend angepasst werden müssen.

4. Der vorliegende Dekretentwurf enthält auch einige Delegationen an die Regierung.

4.1. Was die Delegationen in den Artikeln 19, letzter Absatz, 33 und 51 des Entwurfs betrifft kann Folgendes bemerkt werden.

Zielen diese Bestimmungen nur darauf ab, an die allgemeine Durchführungszuständigkeit zu erinnern, über die die Regierung aufgrund von Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 und von Artikel 20 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verfügt, so sind sie überflüssig.

.../...

Bezwecken die betreffenden Bestimmungen jedoch, der Regierung eine spezifische Zuständigkeit zu übertragen, so sollte dies verdeutlicht werden, zum Beispiel in der Begründung.

4.2. Was die Delegation in Artikel 21 des Entwurfs betrifft, mit der der Regierung die Zuständigkeit erteilt wird, das Eingehen von neuen Verpflichtungen von ihrer Einwilligung abhängig zu machen, "[w]enn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben einer Einrichtung es erfordert", sollte deutlicher angegeben werden, unter welchen Umständen diese Bestimmung angewandt werden kann.

Wie diese Bestimmung verfasst ist, geht es um eine unbegrenzte Delegation, durch die die Autonomie der von dem Dekretgeber errichteten öffentlichen Einrichtungen, unter anderem, stark beschränkt werden kann.

4.3. In Artikel 46 des Entwurfs wird die höhere Rechtsnorm bestätigt, der zufolge der Rechnungshof über einen (unmittelbaren) Zugang zur Haushaltsbuchhaltung und zur allgemeinen Buchhaltung der Einrichtungen verfügt.

Aufgrund von Artikel 10, § 1, Absätze 5 und 6, und § 2, Absatz 2, des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen erhebt sich aber sehr die Frage, ob der Dekretgeber zuständig ist, die weiteren Modalitäten für den Zugang zu bestimmen.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

Artikel 15

In seiner heutigen Fassung scheint Artikel 15 des Entwurfs eher eine Zielsetzung zu formulieren als eine Verpflichtung aufzuerlegen. Deshalb wird vorgeschlagen, diese Bestimmung wie folgt abzufassen:

"Die Haushaltsbuchhaltung wird so geführt, dass eine ständige Überprüfung der Ausführung der Haushaltspläne möglich ist" ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Vgl. mit Artikel 8, zweiter Satz, des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen und mit Artikel 32 des Entwurfs.

Artikel 25, 26 und 30

1. Die Artikel 25, § 6, und 26, Absatz 2, des Entwurfs enthalten Vorschriften bezüglich der Übermittlung des Jahresabschlusses durch den Rechnungspflichtigen und eines Berichts des Zahlstellenverwalters über die Kassenführung an den Rechnungshof. Gemäß Artikel 30, § 3, unterliegen die Rechnungspflichtigen und die Zahlstellenverwalter der Gerichtsbarkeit des Rechnungshofes.

1.1. Erstens ist festzustellen, dass Artikel 10 des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen die Regeln bestätigt ⁽¹¹⁾, die bezüglich der Rechnungspflichtigen in Artikel 180 der Verfassung ⁽¹²⁾ und in der darauf beruhenden Gesetzgebung enthalten sind, wie insbesondere dem Gesetz vom 29. Oktober 1846 über die Organisation des Rechnungshofes bezüglich seiner Gerichtsbarkeit hinsichtlich der Rechnungspflichtigen des Staats ⁽¹³⁾.

In Artikel 180 der Verfassung wird der Begriff "Rechnungspflichtiger" nicht definiert (und ebensowenig in Artikel 10 des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen). Jedoch gab es neben Artikel 5 des o.a. Gesetzes vom 29. Oktober 1846 die Bestimmung von Artikel 7 des Gesetzes vom 15. Mai 1846 über das

(11) Bereits während der Vorarbeiten zum Sonderfinanzierungsgesetz vom 16. Januar 1989 hat der damalige Minister der Finanzen darauf hingewiesen, dass das spätere Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen von den in Artikel 180 (dem früheren Artikel 116) der Verfassung festgelegten Regeln nicht abweichen könnte (*Parl. Dok.*, Kammer, 1988-1989, Nr. 635/18, 541).

(12) Der Rechnungshof übt ein rechtsprechendes Amt hinsichtlich der Rechnungspflichtigen aus. Allerdings sieht Artikel 180 der Verfassung dies nicht ausdrücklich vor. Darin wird der Rechnungshof nur mit "der Prüfung und dem Ausgleich der Rechnungen der allgemeinen Verwaltung und aller, die der Staatskasse gegenüber rechenschaftspflichtig sind" beauftragt. Bereits durch das Dekret vom 30. Dezember 1830 wurde die Befugnis, die Rechnungspflichtigen abzuurteilen, jedoch ausdrücklich dem Rechnungshof erteilt. Die traditionelle Auslegung von Artikel 180 der Verfassung besteht deshalb darin, dass die Aburteilung der Rechnungspflichtigen die notwendige Folge der Kontenabschlüsse ist (J. VELAERS, a.a.O. 626).

(13) Gemäß Artikel 10, § 3, des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen sind die Bestimmungen des Gesetzes vom 29. Oktober 1846 bezüglich seiner Gerichtsbarkeit auf die Rechnungspflichtigen der Gemeinschaften und Regionen anwendbar.

staatliche Rechnungswesen ⁽¹⁴⁾, der zufolge jeder Beamte, der mit irgendeinem Vorgang mit Staatsgeldern betraut wird, vorbehaltlich der vom Gesetz festgelegten Ausnahmen, die Eigenschaft eines Rechnungspflichtigen erhält und der zufolge kein Vorgang mit Staatsgeldern vorgenommen und keine öffentliche Kasse verwaltet werden darf, es sei denn von einem Beamten, der unter dem Befehl des Ministers der Finanzen steht, von ihm oder auf seinen Vorschlag ernannt wird, gegenüber ihm für seine Verwaltung verantwortlich ist und der Rechtsprechungsbefugnis des Rechnungshofs untersteht.

Die o.a. Bestimmung des Begriffs "Rechnungspflichtiger" hat mehrmals zu Auslegungsschwierigkeiten geführt, da es in den Verwaltungen keinen Dienstgrad eines "Rechnungspflichtigen" gibt und demzufolge jeder Beamte ungeachtet seines Dienstgrads ein der Rechtsprechungsbefugnis des Rechnungshofs unterstellter Rechnungspflichtiger sein konnte. Aus diesem Grund haben der Kassationshof ⁽¹⁵⁾ und der *Ad-hoc*-Ausschuss der Abgeordnetenkommission ⁽¹⁶⁾ dem Begriff "Rechnungspflichtiger" eine restriktivere Auslegung gegeben, der zufolge dem Rechnungshof gegenüber als Rechnungspflichtiger zu betrachten ist der Beamte, der als wichtigste Aufgabe oder Hauptaufgabe die Verwaltung der Gelder hat, und nicht die Person, die zusätzlich zu anderen Funktionen über Gelder verfügt ⁽¹⁷⁾.

Aus dem Obenstehenden geht hervor, dass, auch wenn weder Artikel 180 der Verfassung noch Artikel 10 des Gesetzes über die allgemeinen

⁽¹⁴⁾ Später Artikel 60 der am 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über das staatliche Rechnungswesen.

⁽¹⁵⁾ Kass. 10. Januar 1946, *Pas.* 1946, I, 10 und 16, *R.J.D.A.* 1946, 59, Anm. H. MATTON. In demselben Sinne: Kass. 17. März 1949, *Pas.* 1949, I, 206; Kass. 18. Juni 1954, *Pas.* 1954, I, 895; Kass. 16. Oktober 1975, *Pas.* 1976, I, 204; Kass. 30. Juni 1983, *Pas.* 1983, I, 1232, mit Schlussanträgen Generalprokurator E. KRINGS; Kass. 30. Oktober 1986, *Pas.* 1987, I, 273.

⁽¹⁶⁾ Urteile vom 3. März 1948, *R.J.D.A.* 1948, 77-78, Anm. A. PARISIS; Urteil vom 29. Mai 1986, *Parl. Dok.* Kammer, 1985-1986, Nr. 477/2, 1-4 und *J.T.* 1987, 28-29, Anm. F. DELPÉREÉ; Urteile vom 27. April 1989, *Parl. Dok.* Kammer, 1988-89, Nr. 775/1, 1-8.

⁽¹⁷⁾ Siehe diesbezüglich u.a. T. VAN PARYS und E. CLEMENT, "De aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen 'rekenplichtige'", *R.W.* 1993-1994, 1319-1325.

Bestimmungen den Begriff "Rechnungspflichtiger" definiert, dieser Begriff dennoch von dem Kassationshof und dem *Ad-hoc*-Ausschuss der Abgeordnetenkommer spezifisch ausgelegt worden ist. Wenn Artikel 10 des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen deshalb auf das Gesetz vom 29. Oktober 1846 und den für die Anwendung dieses Gesetzes kapitalen Begriff "Rechnungspflichtiger" hinweist, muss dieser Hinweis gelten als beträfe er den Begriff, wie er in der Rechtsprechung des Kassationshofs und des *Ad-hoc*-Ausschusses der Abgeordnetenkommer ausgelegt worden ist.

Der Begriff "Rechnungspflichtiger" und die daran zugrunde liegende Auslegung in der Rechtsprechung sind deshalb als "allgemeine Grundsätze" zu betrachten, von denen der Dekretgeber nicht abweichen darf, indem er daran eine ganz eigene, abweichende Auslegung gibt.

1.2. Indem eine Regelung sowohl für den Rechnungspflichtigen als auch für den Zahlstellenverwalter ausgearbeitet wird, wird die Bedeutung, die dem Begriff "Rechnungspflichtiger" zu geben ist, nicht verletzt. In dieser Hinsicht bildet der Entwurf kein Problem.

1.3. In seinem Schreiben vom 4. Februar 2009 formuliert der Rechnungshof eine Bemerkung über Artikel 25, § 1, Absatz 1, Nr. 2, des Entwurfs, in dem vorgesehen wird, dass die Rechnungspflichtigen die Erstellung und Vorlage der Rechnungen gemäß den Bestimmungen des Kapitels V des betreffenden Titels wahrnehmen.

Da Artikel 37 bestimmt, dass die Regierung jedes Jahr "unter ihrer Verantwortung" die Rechnungslegung der Gesamtheit der Einrichtungen erstellt, ist es nicht deutlich, ob die Rechnungspflichtigen dem Rechnungshof gegenüber unter eigener Verantwortung ihre Rechnungen erstellen oder nicht ⁽¹⁸⁾. In Anbetracht der Bedeutung von "Rechnungspflichtigkeit" ist dies durchaus erforderlich.

⁽¹⁸⁾ Aus Artikel 28, Absatz 2, des Entwurfs ergibt sich, dass der Rechnungspflichtige "nach Maßgabe des Dienstrechts disziplinarrechtlich belangt und finanziell haftbar" gemacht werden kann.

Der Beauftragte wurde gefragt, ob der Vorentwurf unter Berücksichtigung der Bemerkung des Rechnungshofs angepasst worden sei. Diesbezüglich antwortete der Beauftragte Folgendes:

"Der Rechnungshof stellt fest, dass im ursprünglichen Art. 25 nicht ausdrücklich festgelegt wurde, dass die Verpflichtung der Erstellung der Rechnungslegung und die Übermittlung derselben an den Rechnungshof unter der individuellen Verantwortung des Rechnungspflichtigen geschehen muss. Dies wurde in Art. 25 §§ 6 hinzugefügt. Der Text wurde dementsprechend angepasst".

Aus dem jetzt zur Begutachtung vorgelegten Text geht jedoch noch immer nicht ausdrücklich hervor, dass der Rechnungspflichtige dem Rechnungshof gegenüber unter eigener Verantwortung "Rechnung legt". Der Text wird deshalb weiter präzisiert werden müssen.

2. Gemäß Artikel 26 des Entwurfs können Zahlstellen für Zahlungen in "geringer Höhe" und für die Annahme von anderen Einnahmen als Eigenmitteln eingerichtet werden. Der Rechtssicherheit halber ist anzugeben, welcher Höchstbetrag als "in geringer Höhe" betrachtet werden kann.

Artikel 37

Artikel 37 regelt die Rechnungslegung. Der dritte Absatz des Artikels bestimmt, was die Jahresabschlüsse jeder Einrichtung umfassen müssen, nämlich 1) die Bilanz zum 31. Dezember, 2) die Ergebnisrechnung erstellt auf Basis der Lasten und Erträge, 3) eine Analyse der Bilanz, aus der hervorgeht, dass alle festgestellten Rechte und eingegangenen Verpflichtungen gebucht worden sind und dass die Saldi der Kontenbewegungen sich im Umlaufvermögen der Bilanz widerspiegeln.

Damit der Text jedoch mit Artikel 9, Absatz 1, des Gesetzes über die allgemeinen Bestimmungen vollkommen vereinbar ist, wird diesen Elementen auch eine zusammenfassende Rechnung der Haushaltsvorgänge des Jahres sowohl für die Einnahmen als für die Ausgaben hinzugefügt werden müssen.

.../...

Artikel 40

Artikel 40 des Entwurfs bestimmt, dass der Rechnungshof im Laufe des Monats Oktober, der auf das Ende des Haushaltsjahres folgt, dem Parlament seine Bemerkungen zur Rechnungslegung und die unter Artikel 45 des Entwurfs erwähnte Zertifizierung der Konten übermittelt.

Hinsichtlich der Frage, ob diese Bemerkungen nur dem Parlament und nicht der Regierung oder der betreffenden Einrichtung übermittelt werden sollen, antwortete der Beauftragte Folgendes:

"Die Frage ist berechtigt. Es handelt sich hier um eine Unterlassung; der Artikel wird nach Erhalt des Gutachtens des Staatsrats dementsprechend berichtigt und angepasst".

Der Entwurf wird diesbezüglich angepasst werden müssen.

Artikel 49

In Artikel 49 des Entwurfs sind die Wörter "Unter Vorbehalt der Bestimmungen des Artikels 48" überflüssig. Sowohl in Artikel 48 als auch in Artikel 49 geht es um eine Möglichkeit, über die der Rechnungspflichtige verfügt. Beide Regeln heben sich also gegenseitig nicht auf.

Diese Bemerkung ist auf Artikel 50, § 1, Absatz 1, einleitender Satz, des Entwurfs entsprechend anwendbar.

Artikel 58

1. Nach dem ersten Absatz von Artikel 58 des Entwurfs legt die Regierung die Richtlinien und die Arbeitsweise für die Erstellung der Haushalte und der Haushaltsanpassungen fest.

.../...

Auf die Frage, wer die Haushalte erstellt, antwortete der Beauftragte Folgendes:

"Der Art. 58 Abs. 2 *ab initio* besagt, dass ein Haushaltsentwurf hinterlegt wird. Daraus lässt sich schließen, dass die Aufstellung des Haushalts ebenfalls von der Regierung - gegebenenfalls mit Unterstützung der Verwaltung - vorgenommen wird.

Dies wird nach Erhalt des Gutachtens des Staatsrats ggf. ausdrücklich übernommen werden."

In diesem Punkt muss der Entwurf ergänzt werden.

2. Im Zusammenhang mit Artikel 71 des Entwurfs stellt sich in Bezug auf Artikel 58 die Frage, von wem und wann die Haushaltsentwürfe dem Rechnungshof zugeschickt werden.

Der Beauftragte antwortete diesbezüglich wie folgt:

"Dies ist eine Frage, die mit der Arbeitsweise zusammenhängt. Diese wird laut Art. 58 Abs. 1 von der Regierung festgelegt. Der Art. 71 gibt lediglich an, dass der Rechnungshof den Haushaltsentwurf analysiert, was bedeutet, dass dies in der Verantwortung der Regierung liegt und gleichzeitig mit der Hinterlegung im Parlament stattfindet.

Auch dies wird nach Erhalt des Gutachtens des Staatsrats ggf. ausdrücklich präzisiert werden".

In diesem Punkt muss der Entwurf ergänzt werden.

Artikel 104, 110 und 113

Die Artikel 104, 110 und 113 des Entwurfs zielen darauf ab, insbesondere folgende Artikel aufzuheben:

- Artikel 7, § 5, des Gesetzes vom 18. Februar 1977 zur Festlegung gewisser Bestimmungen über den öffentlichen Dienst des Rundfunks und Fernsehens;

.../...

- Artikel 39 des Dekrets vom 19. Juni 1990 zur Schaffung einer Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung;
- Artikel 45 des Dekrets vom 16. Dezember 1991 über die Aus- und Weiterbildung im Mittelstand und in kleinen und mittleren Unternehmen.

Es handelt sich jeweils um Bestimmungen, die das Gesetz vom 16. März 1954 über die Kontrolle gewisser Einrichtungen öffentlichen Interesses geändert haben, und die ihre Wirkung somit erschöpft haben und aus der Rechtsordnung verschwunden sind. Es ist also sinnlos, sie förmlich aufzuheben.

Artikel 121

Artikel 121 des Entwurfs zielt darauf ab, Artikel 25, §§ 1 und 2, Absatz 2, des Programmdekretes 2001 vom 7. Januar 2002 aufzuheben. Artikel 25, § 2, des Programmdekretes 2001 zählt jedoch nur einen einzigen Absatz. Die entworfene Bestimmung muss deswegen so revidiert werden, dass die richtigen Teile des betreffenden Artikels aufgehoben werden.

Artikel 122

Laut Artikel 122, § 2, des Entwurfs sind die durch die oder aufgrund der Grundlagendekrete der in Artikel 86, § 2, genannten öffentlichen Einrichtungen festgelegten Bestimmungen, soweit sie mit den Bestimmungen des vorliegenden Dekretes unvereinbar sind oder ihnen widersprechen, wirkungslos.

Der Rechtssicherheit halber müssen die Bestimmungen, die im Widerspruch zu der entworfenen Regelung stehen, ausdrücklich aufgehoben werden.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

den Herren	M. VAN DAMME,	Kammervorsitzender,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	Staatsräte,
	M. TISON,	Beisitzer der Gesetzgebungsabteilung,
Frau	A. BECKERS,	Kanzler.

Der Bericht wurde von Frau K. BAMS, Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn R. WIMMER, Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

D. LANGBEEN