

Beschlußempfehlung und Bericht **des Haushaltsausschusses (8. Ausschuß)**

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
— Drucksache 12/5835 —

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 25. Mai 1977 die Subsidiarität des Bewilligungsrechts des BMF nach Artikel 112 GG gegenüber dem Budgetbewilligungsrecht des Parlaments nach Artikel 110 GG betont. Auf der Grundlage dieser Entscheidung werden seit 1979 die Bestimmungen des § 37 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zu den Voraussetzungen, unter denen im Haushaltsplan nicht veranschlagte Mehrausgaben bewilligt werden können, in der Fassung angewendet, die durch das jährliche Haushaltsgesetz festgelegt werden. Eine Änderung des § 37 BHO war bislang zurückgestellt worden, um Erfahrungen mit der durch das jährliche Haushaltsgesetz geänderten Fassung der Sätze 2 bis 5 des § 37 Abs. 1 BHO abzuwarten. Der Gesetzentwurf übernimmt im wesentlichen die bisherigen haushaltsgesetzlichen Regelungen.

Ferner ist im Gesetzentwurf vorgesehen, die Befugnis der Vergabe von Zuwendungen in öffentlich-rechtlichen Handlungsformen auf private Institutionen zu übertragen, um das Zuwendungsrecht effektiver zu gestalten.

Mit Kabinettsbeschuß vom 20. Januar 1993 hat die Bundesregierung für die Bezeichnung der Bundesressorts die sächliche Form festgelegt. Die Änderung der entsprechenden Behördenbezeichnungen wird in dem vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht vor:

- Änderung des § 37 Abs. 1 BHO und des § 38 Abs. 1 BHO unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze und der seit 1979 mit den haushaltsgesetzlichen Regelungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben gewonnenen Erfahrung,
- Ergänzung des § 44 BHO um eine Regelung, die es ermöglicht, die Befugnis der Vergabe von Zuwendung in öffentlich-rechtlichen Handlungsformen auf private Stellen zu übertragen und
- Umsetzung des Kabinettsbeschlusses zur Einführung der sächlichen Bezeichnungsform bei den Bundesressorts.

Ferner ist die Vorabinformation der Mitglieder von Haushalts- und Rechnungsprüfungsausschuß durch den Bundesrechnungshof im Falle vorveröffentlichter Berichte sowie das erforderliche Verfahren zu regeln. In Ergänzung des ursprünglichen Gesetzentwurfs empfiehlt der Ausschuß, daß die Finanzkontrolle von Haushalts- und Rechnungsprüfungsausschuß bei der Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf juristische Personen des privaten Rechts erhalten bleiben muß.

Mehrheitliche Annahme im Ausschuß**C. Alternativen**

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- den Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 12/5835 — in der aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen,
- die Beschlußempfehlung und den Bericht des Haushaltsausschusses vom 12. Januar 1994 auf Drucksache 12/6612 für erledigt zu erklären.

Bonn, den 20. April 1994

Der Haushaltsausschuß

Rudi Walther (Zierenberg)
Vorsitzender

Adolf Roth (Gießen)
Helmut Esters
Berichterstatler

Dr. Wolfgang Weng (Gerlingen)

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung
— Drucksache 12/5835 —
mit den Beschlüssen des Haushaltsausschusses (8. Ausschuß)

Entwurf

Beschlüsse des 8. Ausschusses

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Artikel 1

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2553), wird wie folgt geändert:

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

1. § 29 Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

1. unverändert

„Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und Vermerke, die das Bundesministerium der Finanzen in den Entwurf des Haushaltsplans nicht aufgenommen hat, unterliegen auf Antrag des zuständigen Bundesministers der Beschlußfassung der Bundesregierung, wenn es sich um Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung handelt.“

2. § 37 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

2. unverändert

„(1) Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs erteilt werden. Als unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere nicht anzusehen, wenn nach Lage des Einzelfalles ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig herbeigeführt oder die Ausgabe bis zum nächsten Haushaltsgesetz zurückgestellt werden kann. Eines Nachtragshaushaltsgesetzes bedarf es nicht, wenn die Mehrausgabe im Einzelfall einen im Haushaltsgesetz festzulegenden Betrag nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. § 8 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft bleibt unberührt.“

3. § 38 Abs. 1 wird nach Satz 1 wie folgt gefaßt:

3. unverändert

„Im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs kann das Bundesministerium der Finanzen Ausnahmen zulassen; § 37 Abs. 1 Satz 3

Entwurf

Beschlüsse des 8. Ausschusses

ist entsprechend anzuwenden. Eines Nachtrags-
haushaltsgesetzes bedarf es nicht, wenn im Einzel-
fall der Gesamtbetrag der überplanmäßigen oder
außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung
einen im Haushaltsgesetz festzulegenden Betrag
nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtun-
gen zu erfüllen sind.“

4. Dem § 44 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Juristischen Personen des privaten Rechts
kann mit ihrem Einverständnis die Befugnis verlie-
hen werden, Verwaltungsaufgaben auf dem
Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und
in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts
wahrzunehmen, wenn sie die Gewähr für eine
sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen
Aufgaben bieten und die Beleihung im öffentlichen
Interesse liegt. Die Verleihung und die Entziehung
der Befugnis obliegen dem zuständigen Bundesmi-
nisterium; die Verleihung bedarf der Einwilligung
des Bundesministeriums der Finanzen. Die Belie-
hene unterliegt der Aufsicht des zuständigen Bun-
desministeriums; dieses kann die Aufsicht auf
nachgeordnete Behörden übertragen.“

4. unverändert

5. § 91 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Der Bundesrechnungshof ist vorbehalt-
lich anderer gesetzlicher Regelung berechtigt,
bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zu
prüfen, wenn sie

1. Teile des Bundeshaushaltsplans ausführen
oder vom Bund Ersatz von Aufwendungen
erhalten,
2. Bundesmittel oder Vermögensgegenstände
des Bundes verwalten,
3. vom Bund Zuwendungen erhalten

oder

4. als juristische Personen des privaten Rechts,
an denen der Bund einschließlich seiner
Sondervermögen unmittelbar oder mittel-
bar mit Mehrheit beteiligt ist, nicht im Wett-
bewerb stehen, bestimmungsgemäß ganz
oder überwiegend öffentliche Aufgaben
erfüllen oder diesem Zweck dienen und
hierfür Haushaltsmittel oder Gewährlei-
stungen des Bundes oder eines seiner Son-
dervermögen erhalten.“

b) Es wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:

„(4) Bei den juristischen Personen im Sinne
des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 4 erstreckt sich die
Prüfung auf die gesamte Haushalts- und Wirt-
schaftsführung. Handelt es sich bei der juristi-
schen Person des privaten Rechts im Sinne des
Absatzes 1 Satz 1 Nr. 4 um ein Unternehmen,
erfolgt die Prüfung unter Beachtung kaufmän-
nischer Grundsätze. Die Vorprüfungsstelle bei
dem für diese Beteiligung zuständigen Bundes-
ministerium oder Sondervermögen unterstützt

Entwurf

Beschlüsse des 8. Ausschusses

**den Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung;
§ 94 Abs. 1, § 95 gelten entsprechend.“**

6. § 96 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

**„Er kann es auch anderen Dienststellen und dem
Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages
mitteilen, soweit er dies aus besonderen Gründen
für erforderlich hält.“**

5. § 116 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Soweit dieses Gesetz in anderen Fällen Befugnisse des Bundesministeriums der Finanzen enthält, kann der zuständige Bundesminister über die Maßnahme des Bundesministeriums der Finanzen die Entscheidung der Bundesregierung einholen; die Bundesregierung entscheidet anstelle des Bundesministeriums der Finanzen endgültig.“

7. unverändert

6. In den §§ 4, 5, 10a Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1, § 18 Abs. 2 Satz 1, § 24 Abs. 4 Satz 2, § 26 Abs. 3 Satz 2, § 27 Abs. 1, § 28 Abs. 1 und 3, §§ 31, 36, 37 Abs. 6 Satz 2, § 38 Abs. 2, 3 und 4 Satz 2, § 39 Abs. 2 und 3 Satz 2, § 40 Abs. 1 Satz 1, §§ 41, 43, 44 a Abs. 3 Satz 3, § 45 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 und 4, §§ 48, 50 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 und 5, § 52 Satz 3, § 54 Abs. 1 Satz 2, § 56 Abs. 2, § 57 Satz 1 und 2, §§ 58, 59 Abs. 1 und 2, § 60 Abs. 1 Satz 2, § 61 Abs. 2, § 63 Abs. 4, § 64 Abs. 1 und 4 Satz 2, § 65 Abs. 2 Satz 1 und 3, Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 4, 5 Satz 2 und Abs. 6, §§ 66, 67 Satz 1, §§ 68, 69, 70, 71 Abs. 1 Satz 2, § 72 Abs. 1 Satz 2, § 73 Abs. 1 Satz 2, § 74 Abs. 2 und 3 Satz 2, § 76 Abs. 1 Satz 2, § 77 Satz 2, § 78 Satz 2, § 79 Abs. 2 bis 5, § 80 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3, § 87 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, § 88 Abs. 2 Satz 1, § 96 Abs. 2, § 97 Abs. 4, § 100 Abs. 2 Satz 2, § 103 Abs. 3, § 105 Abs. 2, § 108 Satz 1 bis 3, § 109 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3, § 111 Abs. 2 Satz 1, § 114 Abs. 1 Satz 1, § 116 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 werden jeweils die Wörter

8. unverändert

- a) „Der Bundesminister“ durch „Das Bundesministerium“,
- b) „der Bundesminister“ durch „das Bundesministerium“,
- c) „des Bundesministers“ durch „des Bundesministeriums“,
- d) „dem Bundesminister“ durch „dem Bundesministerium“,
- e) „den Bundesminister“ durch „das Bundesministerium“,
- f) „Die Bundesminister“ durch „Die Bundesministerien“,
- g) „die Bundesminister“ durch „die Bundesministerien“,
- h) „beim Bundesminister“ durch „beim Bundesministerium“,
- i) „vom Bundesminister“ durch „vom Bundesministerium“,
- j) „Er“ durch „Es“,
- k) „Dieser“ durch „Dieses“
ersetzt.

Entwurf

Beschlüsse des 8. Ausschusses

Artikel 2

Artikel 2

Artikel 1 Nr. 2 und 3 dieses Gesetzes tritt am 1. Januar 1995 in Kraft. Im übrigen tritt dieses Gesetz am Tage nach der Verkündung in Kraft.

unverändert

Bericht der Abgeordneten Adolf Roth (Gießen), Dr. Wolfgang Weng (Gerlingen) und Helmut Esters

I.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 12/5835 — Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung — wurde in der 189. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. November 1993 federführend dem Haushaltsausschuß überwiesen. Mit dem Gesetzentwurf ist beabsichtigt, die Regelung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze und der seit 1979 mit den haushaltsgesetzlichen Regelungen gewonnenen Erfahrung festzuschreiben. Ferner sieht der Gesetzentwurf eine Ergänzung des § 44 BHO um eine Regelung vor, die die Einschaltung privater Organisationen bei der Durchführung öffentlich finanziierter Förderungsmaßnahmen erleichtert, indem sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf dem Gebiet der Zuwendung betraut werden können (Beleihung). Damit soll das Zuwendungsrecht effektiver gestaltet werden.

Anläßlich des Gesetzentwurfs wird die mit Kabinettsbeschluß vorgesehene Einführung der sächlichen Form für die Bezeichnung der Bundesressorts umgesetzt.

Der Haushaltsausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner 85. Sitzung am 12. Januar 1994 beraten und mit großer Mehrheit bei einer Gegenstimme und bei Abwesenheit der Vertreter der Gruppen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS/Linke Liste dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs — Drucksache 12/5835 — in der vom Ausschuß beschlossenen Fassung empfohlen.

II.

In der 216. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. März 1994 hat der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 12/5835 — erneut dem Haushaltsausschuß federführend sowie mitberatend dem Ausschuß für Verkehr rücküberwiesen.

Die nachfolgende Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses für Verkehr wurde in die Beratung einbezogen:

Der Ausschuß für Verkehr hat in seiner 63. Sitzung am 13. April 1994 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 12/5835 — in Verbindung mit der Beschlußempfehlung und dem Bericht des Haushaltsausschusses zu Prüfrechten des Bundesrechnungshofs bei Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch juristische Personen des Privatrechts wie folgt Stellung genommen:

„Unter einstimmiger Zustimmung zum Gesetzentwurf auf Drucksache 12/5835 lehnt der Ausschuß für Verkehr einstimmig bei Abwesenheit der Gruppen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS/Linke Liste die Einführung eines zusätzlichen Prüfrechts des Bundesrechnungshofs bei juristischen Personen des privaten Rechts, an denen der Bund einschließlich seiner Sondervermögen unmittelbar oder mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, ab, das sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung bezieht, und spricht sich damit gegen die Novellierung des § 91 BHO aus.

Mit der Einführung dieses Prüfrechts wird das Ziel der Privatisierung gefährdet, den Unternehmen einen Freiraum für mehr Flexibilität, mehr Produktivität und damit höhere Effizienz zu schaffen. Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH hat bewiesen, daß die privatrechtlich organisierten Unternehmen erfolgreich sein können. Dieses Ergebnis wird gefährdet, wenn man die Unternehmen staatlichen Prüfungen unterwirft, die auf eine Behördenstruktur ausgerichtet sind.

Die Finanzkontrolle des Parlaments steht nicht in Frage. Die Kontrolle privater Unternehmen ist durch die Kontrollmechanismen des privaten Rechts (Wirtschaftsprüfer) gekennzeichnet. Zusätzlich prüft der Bundesrechnungshof nach § 92 BHO die Betätigung des Bundes. Neben der Prüfung durch den Bundesrechnungshof sowie den Aufsichtsrat und der Rechts- und Fachaufsicht durch die Bundesregierung unterliegt das Unternehmen der Prüfung durch den Abschlußprüfer. Dieser wird vom Gesellschafter Bund im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellt. Angesichts dieser Aufsichtsrechte sind die parlamentarischen Finanz- und Kontrollrechte nicht gefährdet.

Durch erweiterte Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des privatisierten Unternehmens werden die unternehmerischen Spielräume beschränkt, das Engagement der Mitarbeiter gehemmt und damit die Ziele der Organisationsprivatisierung gefährdet. Es ist insbesondere zu befürchten, daß die erreichte Beschleunigung bei den Entscheidungsabläufen durch zusätzliche Prüfungen des Bundesrechnungshofs erschwert oder verhindert wird. Damit sind die Unternehmen mit Bundesbeteiligung gegenüber rein privaten Konkurrenten nicht mehr konkurrenzfähig.

Der Ausschuß für Verkehr weist im übrigen darauf hin, daß die im Rahmen der Bahnreform getroffenen Regelungen über das Prüfrecht bei der Deutschen Bahn AG voll ausreichend sind und im Einklang mit den Zielen der Privatisierung der beiden deutschen Staatsbahnen stehen.“

III.

Der Haushaltsausschuß wies darüber hinaus im Verlauf der Ausschußberatung auf die von der Bundesregierung abgegebene Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf hin und führte aus, daß eine Festschreibung der mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorgegebenen Regelung, wonach das Bewilligungsrecht nach Artikel 112 GG subsidiär gegenüber dem Bewilligungsrecht des Parlaments nach Artikel 110 GG sei, nunmehr erfolgen könne.

Ferner vertrat der Ausschuß die Auffassung, daß eine Änderung bei den Regelungen der Zuwendungsvergabe notwendig geworden sei. Es habe sich in den letzten Jahren immer deutlicher als Mangel herausgestellt, daß eine Vergabe oder eine Weiterleitung von Zuwendungen an private Institutionen aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen nicht möglich sei.

Im übrigen handele es sich bei den Änderungen der §§ 37, 38 BHO, der Ergänzung des § 44 BHO und der Einführung der sächlichen Bezeichnungsförm um rein verfahrens- und organisationsrechtliche Bestimmungen.

Der Haushaltsausschuß hat sich bei der Erörterung zur Problematik der Finanzkontrolle bei der Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf juristische Personen des privaten Rechts der Auffassung des Rechnungsprüfungsausschusses angeschlossen. Danach sei die gegenwärtige Rechtslage, daß ein öffentlich-rechtlicher Bereich, der eine private Gesellschaftsförm annehme und somit nicht mehr der Haushaltskontrolle des Parlaments unterliege, nicht mit dem Selbstverständnis des Parlaments vereinbar. Der Ausschuß sprach sich dafür aus, daß alle aus der allgemeinen Staatsverwaltung ausgliederten Unternehmens-

und Verwaltungsbereiche der Kontrolle von Haushalts- und Rechnungsprüfungsausschuß unterliegen müßten, sofern sie Mittel aus dem Bundeshaushalt erhielten.

Der Haushaltsausschuß ist mehrheitlich bei Gegenstimmen aus den Reihen der Fraktion der SPD sowie bei Abwesenheit der Vertreter der Gruppen der PDS/Linke Liste und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Antrag der Arbeitsgruppe Haushalt der Koalitionsfraktionen zur Neufassung des § 91 BHO gefolgt. Zur Begründung wies der Ausschuß darauf hin, daß ansonsten von dieser Regelung auch die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) betroffen wäre.

Der Ausschuß machte deutlich, daß die Finanzkontrolle der DFS durch die Kontrollmechanismen des privaten Rechts (Wirtschaftsprüfer) gekennzeichnet sei. Zusätzlich prüfe der Bundesrechnungshof nach § 92 BHO die Betätigung des Bundes bei der DFS. Neben der Prüfung durch den Bundesrechnungshof, Aufsichtsrat und der Rechts- und Fachaufsicht des BMV unterliege die DFS der Prüfung durch den Abschlußprüfer. Dieser werde vom Gesellschafter Bund im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellt. Angesichts dieser Aufsichtsrechte seien die parlamentarischen Finanz- und Kontrollrechte nicht gefährdet.

Der Haushaltsausschuß ist ferner bei seiner Beschlußempfehlung einvernehmlich dem Votum des Rechnungsprüfungsausschusses gefolgt und hat in Ergänzung des ursprünglichen Gesetzentwurfs beschlossen, daß die Vorabinformation der Mitglieder des Haushaltsausschusses durch den Bundesrechnungshof im Falle vorveröffentlichter Berichte sowie das hierzu notwendige Verfahren gemäß § 96 BHO zu ändern sei.

Bonn, den 20. April 1994

Adolf Roth (Gießen)

Dr. Wolfgang Weng (Gerlingen)

Helmut Esters

Berichterstatter

