

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 16/12060, 16/12105 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz – HGrGMoG)

A. Problem

Auf staatlicher Ebene sind gegenwärtig unterschiedliche Entwicklungstendenzen zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens festzustellen. In einigen Bundesländern sind Reformvorhaben auf den Weg gebracht worden; dort sollen die bislang kameralen Haushalts- und Rechnungswesenssysteme auf doppische Systeme umgestellt werden. Auch für die Kameralistik des Bundes hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens (Bundestagsdrucksache 16/2400) Reformbedarf gesehen.

B. Lösung

Die Lösung besteht einerseits in einer Abkehr von der bisher zwingenden Verpflichtung, das Haushalts- und Rechnungswesen kameral zu gestalten und alternative Möglichkeiten nur zusätzlich und mit entsprechendem Doppelaufwand zuzulassen. Andererseits wird der bereits zu beobachtenden Tendenz divergierender und möglicherweise alsbald ohne Gegensteuerung nicht mehr harmonisierbarer Entwicklungen entgegengewirkt, indem für die Ausgestaltung typisierbarer Reformvorhaben einheitliche Vorgaben etabliert werden.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Unveränderte Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Keine. Aus dem Gesetz allein folgen unmittelbar keine zwingenden Handlungsvorgaben zur Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens für die

Gebietskörperschaften, es werden lediglich Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Sofern Reformvorhaben umgesetzt werden, können sich im Vergleich zu den bisherigen gesetzlichen Anforderungen wegen des Wegfalls von Doppelaufwand Einsparungen ergeben.

E. Sonstige Kosten

Keine

F. Bürokratiekosten

Für die Verwaltung bleiben bestehende Informationspflichten (Datenübermittlungen) unberührt. Für Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger werden keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf den Drucksachen 16/12060, 16/12105 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen.

1. Es wird folgender Artikel 4 eingefügt:

Artikel 4 **Änderung der Bundeshaushaltsordnung**

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 13. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2897), wird wie folgt geändert:

1. § 10a Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden die Wörter „Anwendung von § 4 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom 11. April 1978 (BGBl. I S. 453)“ ersetzt durch die Wörter „Anwendung von § 2 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom ... [Datum der Verkündung des am 29. Mai 2009 beschlossenen Gesetzes eintragen]“.
- b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„Soweit sein Recht auf Kontrolle reicht, verfügt das Vertrauensgremium über die gleichen Rechte wie das Parlamentarische Kontrollgremium; §§ 5, 6, 7, 8, 12 und 13 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom ... [Datum der Verkündung des am 29. Mai 2009 beschlossenen Gesetzes eintragen] gelten entsprechend.“
- c) Die bisherigen Sätze 2 bis 6 werden die Sätze 3 bis 7.

2. Es wird folgender § 69a eingefügt:

„§ 69a **Parlamentarische Kontrolle von Bundesbeteiligungen**

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag über alle grundsätzlichen und wesentlichen Fragen der Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen sowie der Beteiligungsverwaltung durch die Bundesregierung. Die Unterrichtung umfasst auch die Beteiligungen des Bundes nach § 112 Absatz 2.

(2) Die Unterrichtung nach Absatz 1 erfolgt regelmäßig gegenüber dem Gremium nach § 3 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes. § 3 Absatz 2 Satz 2 und 3 und Absatz 3 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes gelten entsprechend. Auf Beschluss des Gremiums ist der Haushaltsausschuss mit der Unterrichtung zu befassen.

(3) Sofern grundsätzliche und wesentliche Fragen gemäß Absatz 1 die Gründung, den Erwerb, die Veräußerung von Unternehmen oder Änderung an bestehenden Beteiligungen durch den Bund sowie Übertragungen wesentlicher Vermögenspositionen berühren, soll das Gremium nach Absatz 2 zeitnah unterrichtet werden. Die Vorschriften des § 65 Absatz 7 bleiben davon unberührt.“

(4) Die Rechte des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse bleiben unberührt.“

2. Der bisherige Artikel 4 wird zu Artikel 5 und wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Wörter „vorbehaltlich des Absatzes 2“ durch die Wörter „vorbehaltlich der Absätze 2 und 3“ ersetzt.

b) Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Abweichend von Absatz 1 tritt Artikel 4 am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

Berlin, den 1. Juli 2009

Der Haushaltsausschuss

Otto Fricke
Vorsitzender und Berichterstatter

Jochen-Konrad Fromme
Berichterstatter

Carsten Schneider (Erfurt)
Berichterstatter

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstatterin

Alexander Bonde
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Jochen-Konrad Fromme, Carsten Schneider (Erfurt), Otto Fricke, Dr. Gesine Löttsch und Alexander Bonde

I. Verfahrensablauf

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 208. Sitzung am 5. März 2009 den Gesetzentwurf auf **Drucksache 16/12060** – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz – HGrGMoG) – zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss und zur Mitberatung an den Innenausschuss sowie an den Rechtsausschuss überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Eine zentrale Bedeutung kommt dem neuen § 1a Absatz 2 HGrG zu. In dieser Bestimmung werden die doppischen Korrelate zu Ausgaben, Einnahmen und Titeln quasi „vor die Klammer gezogen“ (Generalklausel), so dass die Regelungen für kamerale Haushalte analog für doppische Haushalte Anwendung finden – sofern im Einzelfall nicht explizit ausgeschlossen.

Die Grundsätze einer staatlichen Doppik sind in § 7a – neu – HGrG geregelt. Nicht alle technischen Einzelheiten die Doppik betreffend können im Gesetz geregelt werden (z. B. Ausgestaltung Verwaltungskontenrahmen, Integrierter Produktrahmen, Standards staatliche Doppik); diese sollen deshalb in einem Standardisierungsgremium (neuer § 49a Absatz 1 HGrG) festgelegt werden.

Bevor die Novelle in Kraft tritt, muss eine hinreichende Konkretisierung des untergesetzlichen Regelwerks sichergestellt sein. Derzeit wird daran bereits in diversen existierenden, gesetzlich aber noch nicht unterfütterten Bund-Länder-Arbeitsgruppen intensiv gearbeitet. Um zu gewährleisten, dass die untergesetzlichen Regelwerke bis zum Inkrafttreten der HGrG-Reform durch Beschluss des Standardisierungsgremiums vorliegen, ist ein gestaffeltes Inkrafttreten vorgesehen: § 49a Absatz 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes am Tage nach Verkündung im Bundesgesetzblatt; die Gesetzesänderungen im Übrigen später am 1. Januar 2010.

Die Erstellung eines konsistenten Gesamtbildes über die Finanzen aller öffentlichen Haushalte war bisher dadurch gesichert, dass sich alle Statistiken über die öffentlichen Finanzen (Finanzstatistiken) direkt an den gemeinsam vereinbarten Systematiken der öffentlichen Haushalte (Gruppierungsplan und Funktionenplan) orientierten. Die Länder dürfen aufgrund der Änderung des HGrG künftig doppisch basierte Rechnungswesensysteme mit entsprechend ausgerichtetem Haushaltswesen anwenden, ohne gleichzeitig einen Haushaltsplan nach kameraler Systematik aufzustellen. Demzufolge kann die Bereitstellung vergleichbarer finanzstatistischer Daten über alle öffentlichen Haushalte nur sichergestellt werden, wenn diese Länder verpflichtet sind, weiterhin ihre Finanzen (Einnahmen, Ausgaben) nach der für die Haushalte des Bundes und der Länder festgelegten gemeinsamen Systematik des Funktionen- und des Gruppierungsplans für die Finanzstatistiken zu melden. Eine entsprechende Klarstellung wurde in das Personal- und Finanzstatistikgesetz aufgenommen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 16/12060 und 16/12105 – in seiner 89. Sitzung am 25. März 2009 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. die Vorlage anzunehmen.

Der **Rechtsausschuss** hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 16/12060 und 16/12105 – in seiner 132. Sitzung am 25. März 2009 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. die Vorlage anzunehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnis im Haushaltsausschuss

A. Allgemeiner Teil

Der Haushaltsausschuss hat den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz – HGrGMoG) in seiner 98. Sitzung am 29. April 2009 beraten. Ihm lag dabei eine Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vor (Ausschussdrucksache 16(8)5899), die gemäß § 69 Absatz 5 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in die Beratungen einbezogen wurde.

In die Ausschussberatungen haben die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP den in der Beschlussempfehlung wiedergegebenen Änderungsantrag eingebracht (Ausschussdrucksache 16(8)6079). Dieser wurde vom Haushaltsausschuss einstimmig angenommen.

Sodann beschloss der Haushaltsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf den Drucksachen 16/12060, 16/12105 in der vom Haushaltsausschuss geänderten Fassung anzunehmen.

B. Besonderer Teil

Die vom Haushaltsausschuss empfohlenen Änderungen des Gesetzentwurfs werden im Einzelnen wie folgt begründet:

Zu Artikel 4

Zu Nummer 1 (Änderung von § 10a Absatz 2 BHO)

Die Änderung folgt der konstitutiven Neuordnung des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, die der Deutsche Bundestag am 29. Mai 2009 beschlossen hat. Durch den neu eingefügten Satz erhält das Vertrauensgremium für seinen Zuständigkeitsbereich die gleichen Kontrollrechte und -instrumente wie das Parlamentarische Kontrollgremium; gleichzeitig wird ihm eine analoge Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag auferlegt.

Zu Nummer 2 (Einfügung eines § 69a BHO)

Die Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen, zum Beispiel an (teil-)privatisierten ehemaligen Bundesunternehmen, haben erhebliche Bedeutung für den Bundeshaushalt. Dies gilt nicht nur für den einmaligen Verkauf oder Erwerb von Beteiligungen, sondern auch für das kontinuierliche Management der Beteiligungen und die Wahrnehmung der mit den Beteiligungen verbundenen Aufsichtsrechte. So beeinflusst beispielsweise die Verwendung des Jahresgewinns die Höhe der Einnahmen für den Bundeshaushalt.

Die Bundesregierung – konkret das beteiligungsführende Ministerium und das Bundesministerium der Finanzen – unterliegen hinsichtlich der Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen einer uneingeschränkten parlamentarischen Kontrolle. Gleichzeitig genießen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gemäß §§ 394, 395 Aktiengesetz (AktG) und Insiderfaktoren gemäß § 14 Abs. 1 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) einen besonderen Schutz, der auch im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung zu gewährleisten ist. Dies erfordert in der Regel einen Geheimhaltungsbeschluss nach § 2a der Geheimhaltungsordnung des Bundestages (GSO-BT) und organisatorische Maßnahmen, die die Geheimhaltung faktisch gewährleisten.

Ungeachtet der prinzipiellen Klarheit hinsichtlich der bestehenden Kontrollrechte wird der Haushaltsausschuss bei ihrer praktischen Ausübung immer wieder mit Verfahrens- und Geheimhaltungsfragen konfrontiert, die eine effiziente Kontrolltätigkeit erschweren. Von daher erscheint es geboten, den Umfang und die Verfahren zur parlamentarischen Kontrolle der Beteiligungen des Bundes genauer zu normieren.

Zu Absatz 1

Der Absatz dient der Klarstellung, indem er einerseits die bereits bestehende Unterrichtungspflicht der Bundesregierung explizit macht, andererseits darauf hinweist, dass das Ziel der parlamentarischen Kontrolle die politische Kontrolle der Bundesregierung ist, nicht eine administrative Überkontrolle.

Zu Absatz 2

Zum Adressaten der regelmäßigen Unterrichtung durch die Bundesregierung wird das Gremium nach § 3 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes bestimmt. Damit ist eine zeitnahe Unterrichtung sichergestellt, und dies in einem Verfahren, das ohne weitere Einzelbeschlüsse den Geheimhaltungserfordernissen genügt.

Zu Absatz 3

Die Regelung fördert die politische Kontrolle von Entscheidungen in Bezug auf Beteiligungen des Bundes, die in der Regel wesentliche und oft langfristige Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben.

Zu Absatz 4

Der Absatz stellt klar, dass die Rechte des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse unberührt bleiben.

Zu Artikel 5 (Inkrafttretensregelung)

Die Ergänzungen bewirken, dass die Änderungen der Bundeshaushaltsordnung am Tage nach der Verkündung in Kraft treten und nicht erst zum 1. Januar 2010.

Berlin, den 1. Juli 2009

Jochen-Konrad Fromme
Berichtersteller

Carsten Schneider (Erfurt)
Berichtersteller

Otto Fricke
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichtersterlin

Alexander Bonde
Berichtersteller

