

Az.: II/52-1308

Berichte über staatliche Beteiligungen an Unternehmen (Beteiligungsberichte)

A. Auftrag

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, eine Übersicht darüber zu erstellen, ob und gegebenenfalls wie in anderen Bundesländern und auf Bundesebene die Regierungen den Parlamenten über finanzielle Beteiligungen an wirtschaftlich selbständigen Organisationseinheiten Bericht erstatten. Gleichzeitig soll dargestellt werden, zu welchen wesentlichen Aspekten in diesen Berichten Stellung genommen wird.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Der Themenbereich 'Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz an wirtschaftlichen Unternehmen' war in letzter Zeit mehrfach Gegenstand parlamentarischen Interesses: Hiermit beschäftigte sich etwa die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ise Thomas zu den „Beteiligungen des Landes an Unternehmen 1997“¹ oder auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN² zum „Bericht der Landesregierung über Landesbeteiligungen an Unternehmen, Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien und Möglichkeiten der Veräußerung bzw. Teilveräußerung von Beteiligungen“. Mit der Frage der Landesbeteiligungen an wirtschaftlichen Unter-

¹ vom 15.01.1998, Drucksache 13/2726.

² vom 04.03.1998, Drucksache 13/2789.

nehmen befaßte sich ebenfalls der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 1997, hierüber wurde ausführlich auch in den Medien berichtet.³

Um der gewachsenen parlamentarischen Bedeutung dieses Themenkomplexes gerecht zu werden, sollen in einem Problemaufriß Bedeutung und Funktion der Beteiligungsberichte (II.) näher beleuchtet werden. Dazu wird überblicksartig der aktuelle Stand der Beteiligungsberichte des Bundes und der Länder in Form und Inhalt dargestellt (vgl. Anlage) und die 'Berichtslage' in Rheinland-Pfalz analysiert (III.). Auf der so gewonnenen Grundlage können zur Abrundung der Stellungnahme dann Schlußfolgerungen zur inhaltlichen und formellen Ausgestaltung sowie zur rechtlichen Grundlage zukünftiger Beteiligungsberichte der Landesregierung gezogen werden (IV.)

II. Bedeutung und Funktion von Beteiligungsberichten

1. Beteiligungsberichte sind verfassungsrechtlich zwischen dem Budgetrecht des Landtages (Artikel 116 i. V. m. Artikel 107 Landesverfassung) und der konstitutionell verankerten Kontrollbefugnis des Parlaments gegenüber der Landesregierung (Artikel 89 I, 92, 98 II, 99, 104 LV) verortet. Ihre Zusammenführung finden diese beiden zentralen Befugnisse des Parlaments in Artikel 120 der Landesverfassung, demgemäß hat der Minister der Finanzen dem Landtag zur Entlastung der Landesregierung im Laufe des nächsten Haushaltsjahres über alle Einnahmen und Ausgaben Rechnung zu legen sowie eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden vorzulegen.⁴ So erlangt die verfassungsrechtlich verankerte Kontrollfunktion des Parlamentes⁵ Wirksamkeit⁶, denn jede wirksame Kontrolle setzt die umfassende Information der Volksvertretung⁷ - (auch) im Wege der Fremdinformation⁸ des Parlamentes über die Regierung (vgl. Art. 89 I LV, sog. Zitierrecht) - voraus^{9,10}

³ Bericht der Allgemeinen Zeitung vom 12.03.1998 „Viele Mängel bei Landesbeteiligungen“; Bericht des Handelsblattes vom 12.03.1998 „Beteiligungen des Landes sorgen für Unmut“.

⁴ Bei der Wahrnehmung seiner Kontrollbefugnisse wird das Parlament gemäß Artikel 120 II LV durch den Rechnungshof unterstützt.

⁵ Für Rheinland-Pfalz sind insoweit die Artikel 89 I, 92, 98 II, 99 und 104 der Landesverfassung einschlägig. Zu dieser funktionalen Anbindung von Berichtsbegehren vgl. Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblatt Stand Dezember 1997, Vorbemerkung zu §§ 100 - 106 GOBT, 19.

⁶ Dazu BVerfGE 67, 100 (130). Zum Verständnis der Regierungskontrolle als 'mitwirkende Kontrolle' vgl. Magiera in Sachs, GG, 1996, Art. 38, Rz. 36.

⁷ Vgl. etwa Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblatt Stand Dezember 1997, Vorbemerkung zu §§ 100 - 106 GOBT, 19.

⁸ Zur Abgrenzung von Fremd- und Eigeninformation des Parlamentes vgl. Magiera in Sachs, GG, 1996, Art. 38, Rz. 39 f.

⁹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts korrespondiert dem parlamentarischen Frage- und Interpellationsrecht die verfassungsrechtliche Verpflichtung der Mitglieder der Regierung, auf Fragen 'Rede und Antwort zu stehen', vgl. BVerfGE 13, 123 (125), bestätigt

Insgesamt wird aus diesen Vorschriften unter Einbeziehung des verfassungsmäßigen Rechtsstaats- und Demokratieprinzips ein „verfassungs- und finanzpolitisches Gebot“¹¹ einer „umfassenden Publizität der Staatstätigkeit“¹² abgeleitet, zu dieser Staatstätigkeit zählt auch die Verwaltung des Staatsvermögens.

2. Zum Staatsvermögen gehören insbesondere auch die Beteiligungen des Landes an wirtschaftlichen Unternehmen.¹³ Unter staatlicher Beteiligung ist dabei „jede kapitalmäßige Beteiligung (als Gesellschafter, Aktionär usw.) am Stammkapital eines Unternehmens zu verstehen, die über eine bloße Geldanlage hinaus eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen soll“¹⁴.

Zu unterscheiden ist dabei zwischen einer unmittelbaren Beteiligung - dabei hält das Land selbst Anteile an einem wirtschaftlichen Unternehmen - und einer nur mittelbaren Beteiligung. Sie liegt dann vor, wenn das landesbeteiligte Unternehmen wiederum Anteile an einem weiteren Unternehmen erwirbt.¹⁵ Schwerpunktmäßig liegt der Beteiligungsbesitz des Bundes und auch der Länder in den Bereichen Industrie, Banken, Verkehrswesen, Wohnungswirtschaft sowie Forschungs- und Entwicklungspolitik.¹⁶

3. Beteiligungen des Staates an wirtschaftlichen Unternehmen erlangen dadurch ihre besondere Bedeutung, daß die wirtschaftliche Betätigung regelmäßig zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgt, allerdings unter Ausgliederung aus dem staatlichen Organbereich. Diese Ausgliederungen können unterschiedlich ausgeprägt sein, von einer schlichten Organisationsprivatisierung (formelle Privati-

in BVerfGE 57, 1 (5); zu den Grenzen parlamentarischer Kontrolle im „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ vgl. BVerfGE 67, 100 (139); 68, 1 (87); 90, 286 (390).

¹⁰ Wenn auch die verfassungsdogmatisch korrekte Anknüpfung einer Antwortpflicht der Regierung nicht endgültig geklärt ist, so ist sie im Ergebnis doch weitgehend anerkannt. Einen Überblick über den Meinungsstand gibt von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 43 Abs. 1, Rz. 12 ff.

¹¹ Georg Werner, Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, 12.

¹² Georg Werner, Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, 12.

¹³ Franz Klein (Hrsg.), Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 1993, Randziffer 214. Der Unternehmensbegriff des § 65 BHO/§65 LHO ist dabei weit, er setzt weder eine eigene Rechtspersönlichkeit voraus, noch einen gewerblichen Betrieb, vgl. v. Köckritz u.a. (Hrsg.), BHO Kommentar, Loseblatt Stand 1997, § 65 BHO, Rz. 3.

¹⁴ Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Loseblatt Stand 1993, § 65 Rdnr. 6.

¹⁵ Für die Verwaltung der wirtschaftlichen Beteiligungen sind - gemäß dem Gegenstand der wirtschaftlichen Betätigung des Unternehmens - die jeweiligen Fachminister zuständig, als für Haushalts- und Vermögensfragen zuständiges Fachministerium nimmt der Finanzminister darüber hinaus allgemeine Aufgaben der Beteiligungsverwaltung wahr, vgl. Franz Klein (Hrsg.), Öffentliches Finanzrecht, Rz. 214.

¹⁶ Für den Bundesbereich ergibt sich dies aus dem letzten Beteiligungsbericht des Bundesministers der Finanzen für das Jahr 1997. Zur kommunalrechtlichen Situation vgl. Ulrich Bork, Unternehmen und Beteiligungen eines Landkreises und ihre zweckmäßige Anbindung an die Kreisverwaltung, der gemeindehaushalt 1991, 99 ff., 103 f.

sierung),¹⁷ bei welcher der Hoheitsträger eine öffentliche Aufgabe lediglich in privatrechtlicher Organisationsform wahrnimmt, bis hin zu einer Aufgabenprivatisierung (materielle Privatisierung), bei der die Aufgabe selbst vom öffentlichen in den privaten Sektor verlagert wird.¹⁸ In jedem Falle findet jedoch eine 'Verselbständigung'¹⁹ statt, welche parlamentarische Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten tendenziell, teilweise sogar substanziell beschneidet.²⁰

Diese Entwicklung ist im Hinblick auf zentrale Parlamentskompetenzen wie das Budgetrecht problematisch: „Es können Finanzierungen oder Mehrausgaben in ein Unternehmen verlagert und dort zumindest auf Zeit dem Blick der Parlamentarier entzogen werden. Dieser Mißbrauch öffentlicher Unternehmen ist schwer zu bekämpfen und leider nicht rein theoretischer Natur.“²¹

Der dargestellten Entwicklung vorzubeugen bzw. ihr entgegenzuwirken, ist Aufgabe der Beteiligungsberichte. Ihrer Funktion nach dienen die Beteiligungsberichte deshalb dazu, den Parlamenten einen Überblick über die staatliche Vermögenssituation zu geben und in Kenntnis bestehender Einnahmemöglichkeiten bzw. Ausgabeposten eine sachlich korrekte Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle durchführen zu können. In Zeiten einer allseits konstatierten „Auszehrung von Kompetenzen der Parlamente“²² ist die nachhaltige Erschließung der parlamentarischen Befugnisbereiche ein Weg, der Aufgabenerosion Einhalt zu gebieten: „Als ein Mittel zur Stärkung des parlamentarischen Funktionsbereichs werden von den Parlamenten gesetzliche Berichtsaufträge oder Berichtersuchen an die Regierung eingesetzt, um bereits hierdurch oder im Rahmen der parlamentarischen Erörterung dieser Berichte verlorenen Einfluß auf die Regierung zurückzugewinnen.“²³

¹⁷ Zur Begriffsbildung vgl. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen aus dem Jahre 1975, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 103, 1007 ff.

¹⁸ Dazu näher im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes Az.: II/52-1289. Vgl. auch Schoch, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, DVBl. 1994, 962 f.

¹⁹ Dazu ausführlicher Georg Werner, Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, 12 f.

²⁰ Kritisch hierzu Görg Haverkate, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL 44 (1986), 217 ff.

²¹ Püttner, Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Unternehmen, in: Brede/Loesch (Hrsg.), Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, 57 ff., 70. Zur Motivation des Übertritts in privatrechtliche Organisationsgefüge vgl. Rolf Stober, Die privatrechtlich organisierte öffentliche Verwaltung, NJW 1984, 449 ff., 452.

²² So bereits 1979 Joachim Linck, Berichte der Regierungen an das Parlament, DÖV 1979, 116 ff., 117.

²³ Linck, Berichte der Regierungen an das Parlament, DÖV 1979, 116 ff., 117.

III. Die Beteiligungsberichte des Bundes und der Länder

1. Darstellung der Beteiligungsberichte nach Inhalt und Form

Auf Bundesebene und in den meisten Bundesländern erfolgt die Information des Parlaments über die Beteiligung der öffentlichen Hand an öffentlichen bzw. privaten Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie über deren Tätigkeit im Rahmen institutionalisierter Beteiligungsberichte. Wo solche Beteiligungsberichte nicht vorgelegt werden, wird das jeweilige Parlament in je unterschiedlichem Umfang auf sonstige Weise über entsprechende Beteiligungen unterrichtet. Im einzelnen ist überblicksartig folgendes festzuhalten:

Auf **bundesstaatlicher Ebene** findet sich eine Übersicht über die unmittelbaren und bedeutenderen mittelbaren Beteiligungen des Bundes und seiner Sondervermögen an wirtschaftlichen Unternehmungen im Beteiligungsbericht der Bundesregierung. Dieser Bericht wird aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 23.06.1955 jährlich vom Bundesminister der Finanzen vorgelegt.

Im letzten Beteiligungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 1997 finden sich die folgenden Angaben: Name und Sitz des Unternehmens, Nennkapital, Beteiligungsverhältnisse, Gegenstand des Unternehmens, unmittelbare Beteiligungsgesellschaften samt Nennkapital und Beteiligungshöhe, Auszug aus den Bilanzen, Auszug aus der Gewinn- und Verlustrechnung, Unternehmenskennzahlen, betriebliche Entwicklung im Berichtszeitraum, Aufsichtsgremien, Geschäftsführendes Personal, Vergütung von Aufsichtsgremien und (z.T.) der Geschäftsführung. Ferner sind im Beteiligungsbericht die ressortweise Verteilung unmittelbarer Bundesbeteiligungen einschließlich der Sondervermögen (soweit das Unternehmen ein Nennkapital von mindestens 100.000 DM hat und die Beteiligungsquote nicht weniger als 25 % beträgt) sowie die Mitglieder der Aufsichtsgremien aufgeführt.

In **Baden-Württemberg** gibt die Landesregierung in einem sogenannten Vorheft zum Staatshaushaltsplan eine Übersicht über das Vermögen des Landes. Hinzu tritt der jährliche Beteiligungsbericht der Landesregierung, dieser enthält Aussagen zum Tätigkeitsbereich, zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Zusammensetzung der Gesellschaftsorgane einschließlich ihrer Dotierung. Daneben findet sich in den Denkschriften des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg vereinzelt ein Überblick über die Beteiligungen des Landes.

In **Bayern** weist der Haushaltsplan (Einzelplan 13, Allgemeine Finanzverwaltung) ein eigenes Kapitel (Kapitel 13 05) hinsichtlich wirtschaftlicher Unternehmen aus. Hier werden Gewinnabführungen der Unternehmen an den Staatshaushalt und die Kapitalzuführungen an die Unternehmen dargestellt. Als Anlage zu Kapitel 13 05 findet sich ein Verzeichnis der Unternehmen, an deren Kapital oder Gewinn der Freistaat Bayern beteiligt ist. Diese Anlage enthält ferner die Bilanzen und Erfolgsrechnungen der wichtigsten Unternehmen des privaten Rechts, an denen Bayern Beteiligungen hält. Der genannte Einzelplan wird mitsamt den genannten Anlagen vom Landtag durch Gesetz festgestellt.

Im Stadtstaat **Berlin** hat der Senat gemäß § 65 Abs. 2 Satz 3 Landeshaushaltsordnung das Abgeordnetenhaus über die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen zu unterrichten. Dazu wird der sogenannte „Gesamtberliner-Bericht“ über die Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen des privaten Rechts erstellt. Der Bericht enthält die Veränderungen in den Beteiligungen, eine Gesamtübersicht über mittelbare und unmittelbare Beteiligungen des Landes, wesentliche Angaben über den Tätigkeitsbereich und die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen, Angaben zur Zusammensetzung der Gesellschaftsorgane und sämtlicher öffentlicher Zuschüsse, die den Unternehmen von Landesseite zugeflossen sind.²⁴

In **Brandenburg** wird aufgrund eines Beschlusses des Landtages über die Vermögenslage und die Beteiligungen des Landes berichtet. Dieser Bericht beschränkt sich - als Anlage zur Unterrichtung des Parlamentes mit einem Umfang von zwei Seiten - auf Angaben zur Bezeichnung des Unternehmens und zur Höhe des Landesanteils im Berichtszeitraum.

In **Bremen** wird kein eigenständiger Beteiligungsbericht vorgelegt, hier beschränkt sich die Information des Parlamentes auf die Darstellung der haushaltswirksamen Ab- und Zuführungen im Haushaltsplan.

In **Hamburg** erhält die Bürgerschaft mit dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Unternehmensbeteiligungen des Landes. Daneben wird alle zwei Jahre ein selbständiger Beteiligungsbericht erstellt. Soweit Stellen außerhalb der Landesverwaltung Zuwendungen erhalten, werden Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben dieser Unternehmen dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt und in die Erläuterungen des Haushaltsplans aufgenommen.

²⁴ Dem Berliner Beteiligungsbericht wird insofern Vorbildfunktion zugeschrieben, vgl. Georg Werner, Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, 31.

In **Hessen** unterrichtet das Finanzministerium den parlamentarischen Unterausschuß zur Nachprüfung der Staatshaushaltsrechnung jährlich über die vom Land Hessen unmittelbar oder mittelbar gehaltenen Beteiligungen an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Ein eigenständiger Beteiligungsbericht wird dem Landtag Hessen nicht vorgelegt.

In **Mecklenburg-Vorpommern** wird im Haushalts- und Finanzausschuß ein selbständiger Beteiligungsbericht vorgelegt. Dieser enthält eine Gesamtübersicht über alle Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, die vom Land gefördert werden oder vom Land Verlustausgleichszahlungen und Investitionszuschüsse erhalten. Ferner ist bei den Übersichten zum Haushaltsplan 1997 eine Übersicht über sämtliche Landesbeteiligungen abgedruckt (Teil A, Nummer VIII, S. 114 ff.).

In **Niedersachsen** gibt es keinen selbständigen Beteiligungsbericht, jedoch erfolgt eine entsprechende Übersicht über Landesbeteiligungen in einer Unterrichtung, die als Beilage 1 zum Kapitel 13 20 dem Haushaltsplan beigelegt ist und Auskunft über den Beteiligungsumfang und die voraussichtliche Höhe des in den Landeshaushalt fließenden Gewinns gibt. Die Gesamtfinanzierung eines Unternehmens, an dem das Land beteiligt ist, ist aus dem Haushaltsplan nur zu ersehen, wenn es als Zuwendungsempfänger vom Land institutionell gefördert wird. Ferner erfolgt eine Unterrichtung des Landtags bzw. des Haushalts- und Finanzausschusses - etwa über die Aufstellung des jährlichen Wirtschaftsplans, die Aufnahme zusätzlicher Darlehen oder die Veräußerung von Unternehmensteilen - dann, soweit eine entsprechende Pflicht des Unternehmens gesellschaftsvertraglich festgeschrieben ist. Daneben unterrichtet der Rechnungshof den Landtag über gesetzlich oder gesellschaftsvertraglich vorgesehene Prüfungen bei juristischen Personen des privaten Rechts.

In **Nordrhein-Westfalen** erfolgt die Unterrichtung des Landtags über die Beteiligungen des Landes an öffentlichen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit durch den jährlichen Finanzbericht. Über die Tätigkeit dieser Unternehmen erfolgt eine Information des Parlaments durch den jährlich vorgelegten Beteiligungsbericht. Kapital- und Darlehenszuführungen sowie eventuelle Zuwendungen aus dem Landeshaushalt werden in den entsprechenden Einzelplänen des Landeshaushalts veranschlagt.

Im **Saarland** existiert kein selbständiger Beteiligungsbericht, Informationen zu Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen kann sich der Landtag lediglich über den Prüfbericht des Rechnungshofes (Prüfziffer 25) erschließen.

In **Sachsen** erhält das Parlament jährlich eine Beteiligungsübersicht. Staatliche Transferleistungen über Beteiligungsgesellschaften ergeben sich direkt und vollständig aus dem Haushaltsplan (Kapitel 15 21). Bei Mehrheitsbeteiligungen ist der Landesrechnungshof zu unterrichten, ihm sind gemäß § 66 der sächsischen Haushaltsordnung bestimmte Befugnisse einzuräumen.

Eine weitere Unterrichtung über die Beteiligung der öffentlichen Hand an Unternehmen wird dem Landtag durch den Jahresbericht des Rechnungshofs zuteil. Ein selbständiger Beteiligungsbericht, in welchem über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des Freistaates Sachsen informiert wird, wurde dem Haushaltsausschuß des Parlaments erstmals im Februar 1998 vorgelegt.²⁵

In **Sachsen-Anhalt** wird der Landtag über Beteiligungen des Landes an wirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen der Haushaltsberatung unterrichtet. Als Beilage zum Einzelplan 13, Kapitel 13 20, ist ein Beteiligungsverzeichnis eingefügt, das die entsprechenden Daten enthält. Über die Tätigkeit der Unternehmen wird im Rahmen der Ausschußberatung informiert, außerdem erhält der Landtag einen selbständigen Beteiligungsbericht.

In **Schleswig-Holstein** wird dem Parlament ein Beteiligungsbericht vorgelegt, der eine Übersicht über alle unmittelbaren und bedeutenden mittelbaren Beteiligungen des Landes gibt. Er zeigt die Entwicklungen des Beteiligungsbestandes im zweijährigen Berichtszeitraum auf und enthält Angaben zum Unternehmensgegenstand, zur Unternehmensentwicklung, der Zusammensetzung der Gesellschafter und Kapitalanteile sowie Angaben zur Geschäftsleitung, den Aufsichtsorganen und Zahlen aus den veröffentlichten Bilanzen. Zusätzlich werden Darstellungen des Landesinteresses²⁶, das der Beteiligung bei ihrer Begründung zugrunde lag und Aussagen darüber, ob es fortbesteht und das erstrebte Ziel erreicht wurde, in den Bericht aufgenommen (Erfolgskontrolle).

In **Thüringen** legt die Landesregierung aufgrund eines Beschlusses des Landtages alle zwei Jahre einen Bericht über die unmittelbaren und mittelbaren Kapitalbeteiligungen sowie Gewährträgerschaften und Stiftungsbeteiligungen vor. Zur Erhöhung der Transparenz der Beteiligungssituation wurden erstmals im letzten Bericht vom 11.02.1998 die Bilanzkennzahlen der Unternehmen dargestellt. Der Übersichtlichkeit dient ferner eine gesonderte Aufführung der Beteiligungsveränderungen.

²⁵ Dieser Bericht wurde gleichzeitig im Internet veröffentlicht.

²⁶ gemäß § 65 I LHO (S-H)

2. Zur bisherigen Berichterstattung der Landesregierung Rheinland-Pfalz

In **Rheinland-Pfalz** gibt es bislang keinen selbständigen Beteiligungsbericht der Landesregierung. Einen Überblick über die Landesbeteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen gibt insoweit nur ein Anhang zum Haushaltsplan. Betrachtet man den Zeitraum der letzten zehn Jahre, so hat die Regierung dem Parlament Informationen zu staatlichen Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen in recht unterschiedlichen Kontexten (und folglich auch mit unterschiedlicher Ausführlichkeit) sowie nur unregelmäßig - je nach parlamentarischer Initiative - gegeben.

So war im Jahre 1988 ein Berichts Antrag der Fraktion der CDU zur Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz²⁷ Anlaß eines Berichtes der Landesregierung²⁸, der sich unter den Stichworten 'Subsidiaritätsprinzip' und 'Aufgabenzuordnung' auch mit den wirtschaftlichen Beteiligungen des Landes befaßte. In einer weiteren Unterrichtung des Parlamentes zur 'Privatisierung und Entstaatlichung in der 11. Legislaturperiode'²⁹ berichtete die Landesregierung im Zusammenhang mit angestellten Privatisierungsmaßnahmen auch über Landesbeteiligungen. Insgesamt blieben diese Darstellungen der Landesregierung eher unspezifisch, im Vordergrund standen nicht Informationen über konkrete Beteiligungen, sondern Darlegungen zu den politischen Zielvorstellungen der Regierung(en).

Neben solchen auf Berichtersuchen des Landtages beruhenden Auskünften finden sich Regierungsdarstellungen über wirtschaftliche Beteiligungen auch in Antworten auf Große und Kleine Anfragen, die mit je unterschiedlichen Ziel- und Schwerpunktsetzungen an die Regierung herangetragen wurden.³⁰ So antwortete das Ministerium des Innern und für Sport auf eine Große Anfrage der Fraktion der F.D.P. zur 'Fortführung der Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz'³¹ im Jahre 1993 mit recht detaillierten Angaben zum 'Abbau von Beteiligungen des Landes an wirtschaftlichen Unternehmen und Veräußerungen von Vermögensgegenständen'³². Auch insoweit wurde eine 'Berichtstradition' jedoch nicht begründet.

²⁷ Dazu die Drucksache 11/1512 sowie der dem entsprechende Beschluß des Landtages vom 08.09.1998

²⁸ Drucksache 11/2993.

²⁹ Drucksache 11/5184.

³⁰ Allerdings gibt es Überlegungen des Finanzministeriums, zukünftig einen selbständigen Beteiligungsbericht zu erstatten, vgl. die Erklärung des Staatsministers Mittler in der 56. Plenarsitzung am 19. März 1998 (P5613/107).

³¹ Drucksache 12/2319.

³² Drucksache 12/2691, 18 ff.

Kontinuität findet sich nur in Kleinen parlamentarischen Anfragen, in denen einzelne Abgeordnete die Landesregierung um Informationen zu Beteiligungsfragen ersuchen.³³

Hierauf antwortete die Landesregierung mit Informationen über

- Name und Sitz der Gesellschaft
- Grund- oder Stammkapital der Gesellschaft
- Anteil des Landes am Gesellschaftskapital (samt Entwicklung im Berichtszeitraum)
- Jahresergebnisse der Gesellschaften, staatliche Zuschüsse und Grund dieser Zuschüsse
- Vertreter des Landes in Aufsichtsgremien (Ressort, Funktion im Aufsichtsgremium, Vergütung/Aufwandsentschädigung).³⁴

3. Zwischenergebnis

In einzelnen Bundesländern (Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen bis 1997) existieren keine eigenständigen Beteiligungsberichte. Hier beschränkt sich die Information des Parlamentes über die wirtschaftliche Betätigung des Landes auf Darstellungen der haushaltswirksamen Ab- und Zuführungen im Haushaltsplan (bzw. in einer Anlage zu diesem). Auch die Unterrichtung des Landtages Brandenburg verdient - schon wegen ihrer Kürze - die Bezeichnung 'Beteiligungsbericht' nicht und ist daher zu dieser ersten Gruppe zu rechnen.

Wesentlich umfassender, wenn auch ohne die Vorlage eines eigenen Beteiligungsberichtes, informiert die bayerische Landesregierung den Landtag. Das Beteiligungsverzeichnis des Landes Bayern findet sich zwar als Anlage zum Haushaltsplan, ist aber inhaltlich so ausführlich, daß es als Zwischenstufe zur Entwicklung eigenständiger Beteiligungsberichte anzusehen ist.

Eine dritte Gruppe bilden schließlich der Bund und die Mehrzahl der Bundesländer (Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen seit 1998, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen), hier wird ein selbständiger Beteiligungsbericht vorgelegt. Dieser umfaßt regelmäßig Angaben zu folgenden Punkten:

³³ Seit der 11. Wahlperiode werden diese Anfragen von Mitgliedern der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellt, vgl. die Kleinen Anfragen der Abgeordneten Seibel (Drucksachen 11/5404; 12/4399; 12/8274) und Thomas (Drucksache 13/1349; Kleine Anfrage 1259 vom 15.01.1998).

³⁴ Vgl. Drucksachen 12/8274, 13/1349, 13/2726.

- Name und Sitz des Unternehmens
- Gegenstand des Unternehmens
- Beteiligungsverhältnisse (Gesamt-Nennkapital, Beteiligungsanteil des Landes, ggf. Entwicklung der Anteilshöhe im Berichtszeitraum)
- wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens im Berichtszeitraum (dargestellt mittels Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung oder Geschäftsbericht)
- Umfang der haushaltswirksamen Ab-/Zuführungen
- vom Land entsandte Mitglieder in Aufsichts- und Geschäftsführungsgremien (ggf. samt Vergütung)

Bei aller thematischen Konformität dieser Beteiligungsberichte darf allerdings nicht übersehen werden, daß wesentliche Unterschiede hinsichtlich Informationsgehalt und Aussagekraft der Beteiligungsberichte des Bundes und der genannten Länder bestehen: Ob die Landesregierung sich etwa zum Punkt 'Name und Sitz des Unternehmens' mit der schlichten Angabe der Firmenbezeichnung begnügt,³⁵ oder aber - wie die Bundesregierung - weitergehende Informationen zur Gesellschaftsstruktur und -organisation anbietet, macht für die parlamentarische Verwertbarkeit des Beteiligungsberichts einen wesentlichen Unterschied. Neben dem schon vom Umfang her gewichtigen Beteiligungsbericht des Bundes (1997 umfaßte er 430 Seiten) zählt auf Landesebene der 'Gesamtberliner-Bericht' mit 135 Seiten³⁶ zu den ausführlichsten und präzisesten Unterrichtungen eines Parlamentes;³⁷ er enthält zusätzliche Angaben

- zu den mittelbaren Beteiligungen des Landes,
- zum genauen Tätigkeitsbereich des Unternehmens,
- zur Zusammensetzung und Vergütung aller Gesellschaftsorgane³⁸.

Besonders erwähnenswert ist auch der Beteiligungsbericht Schleswig-Holstein, der Darstellungen des Landesinteresses³⁹, das der Beteiligung bei ihrer Begründung zugrunde lag und Aussagen darüber, ob es verwirklicht wurde, in den Bericht aufnimmt. Damit wird eine Erfolgskontrolle der staatlichen Beteiligungsaktivitäten in den Bericht eingeführt.

IV. Schlußfolgerungen zu Inhalt, Zeitraum, Form und rechtlicher Grundlage von Beteiligungsberichten

1. Gegenstand der Berichterstattung

³⁵ Dies ist z.B. beim Beteiligungsbericht Baden-Württemberg der Fall.

³⁶ Dritter Gesamtberliner Bericht 1996, Drucksache 13/1189 des Abgeordnetenhauses von Berlin.

³⁷ Dem steht der Beteiligungsbericht des Bundes allerdings kaum nach.

³⁸ Hier werden sogar genaue Angaben zur Vergütung der Geschäftsführer gemacht.

³⁹ gemäß § 65 I LHO (S-H)

Der Begriff 'Beteiligungsbericht' könnte die Schlußfolgerung nahelegen, es wäre nur über jene Unternehmen zu berichten, bei denen der Staat (also der Bund oder die Länder) nur einer von mehreren Anteilseignern ist. Dies ist indessen nicht der Fall. Beteiligungsberichte informieren - soweit ersichtlich ausnahmslos - auch über jene Unternehmen, die im alleinigen Eigentum des Bundes bzw. des jeweiligen Landes stehen.⁴⁰ Dabei ist die Berichterstattung nicht auf privatrechtliche Beteiligungen beschränkt; dem Zweck von Beteiligungsberichten entspricht es vielmehr, auch über Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts zu berichten. So geschieht dies - um nur einige Beispiele zu nennen - etwa im Beteiligungsbericht des Bundes oder in den Berichten der Länder Baden-Württemberg und Berlin.

Was den Inhalt der Berichte im einzelnen anbelangt, so sollte eine der Funktion des Parlaments angemessene Berichterstattung über den staatlichen Unternehmensbesitz⁴¹ zu den folgenden Punkten erfolgen⁴²:

- Nennung von Namen und Sitz der Gesellschaft unter Darstellung des Unternehmensgegenstandes sowie des mit der staatlichen Beteiligung verfolgten öffentlichen Zwecks,⁴³
- Angabe des Beteiligungsumfanges, des Nennkapitals (Grundkapital / Stammkapital) sowie der weiteren mittelbaren Beteiligungen,⁴⁴
- Angabe der Beteiligungsentwicklung innerhalb des letzten Berichtszeitraums,
- Darstellung der Entwicklung der Geschäfts- und Ertragslage im Berichtszeitraum, etwa vor dem Hintergrund eines Jahresabschlusses (Bilanz / Gewinn- und Verlustrechnung) oder durch einen Geschäftsbericht,
- Angabe der Be- bzw. Entlastung des Haushalts durch die Unternehmensbeteiligung, dargestellt anhand der Zuführungen an den bzw. der Abführungen aus dem Landeshaushalt, Dividenden etc.,
- Mitteilung über Mitglieder und Vergütung der Aufsichtsorgane des Unternehmens, welche auf Veranlassung des Landes gewählt oder entsandt wurden.

⁴⁰ Vgl. Soldner in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung Stand Mai 1995, § 65 Rz. 12.

⁴¹ Aus Gründen der Übersichtlichkeit sollte im Beteiligungsbericht der Begriff des staatlichen Unternehmensbesitzes weit gefaßt werden, insbesondere sollten auch rechtlich unselbständige Unternehmen (Landesbetriebe, Eigenbetriebe), wie sie in § 26 LHO bestimmt sind, staatliche Sondervermögen sowie Unternehmen mit staatlicher Gewährträgerschaft (Sparkassen) unter diesen Begriff gefaßt werden.

⁴² Hierzu ausführlich Georg Werner, Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, 15 ff.

⁴³ Hierüber besteht Einigkeit mit der Landesregierung, die bereits 1993 in einer Antwort auf eine Große Anfrage der F.D.P. ausführte: „Staatliche Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen und staatliches Handeln im wirtschaftlichen Bereich sind in diesem Rahmen nur dann zu rechtfertigen, wenn damit klar umrissene Aufgaben im öffentlichen Interesse und effizient wahrgenommen werden.“ (Drucksache 12/2691, 18).

⁴⁴ Für die Einbeziehung der mittelbaren Beteiligungen in das Berichtswesen mit beachtlichen Gründen Georg Werner, Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, 32.

Neben diesen üblicherweise in Beteiligungsberichten gemachten Angaben könnte zusätzlich eine Darstellung der bestehenden Einwirkungsrechte der öffentlichen Hand auf das Unternehmen - etwa auf Grundlage der Unternehmenssatzung bzw. des Gesellschaftsvertrages - erfolgen. Dadurch würde dem Parlament Klarheit über die Bindungsintensität und Kontrollierbarkeit der eingesetzten öffentlichen Mittel verschafft.

Die vorgenannten Berichtsgegenstände können nicht losgelöst von den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder gesehen werden. Dort findet sich jeweils eine dem § 65 LHO Rheinland-Pfalz entsprechende Regelung, die bestimmt, daß sich der Bund bzw. die Länder an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehendem Unternehmen einer solchen Rechtsform nur dann beteiligen sollen, wenn

1. ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt,
2. die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist,
3. das Land einen angemessenen Einfluß, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechendem Überwachungsorgan erhält,
4. gewährleistet ist, daß der Jahresabschluß und der Lagebericht aufgestellt und geprüft werden.

Diese Bestimmung enthält nicht nur die rechtlichen Voraussetzungen für eine staatliche Unternehmensbeteiligung, sondern bildet zugleich die Grundlage einer wirksamen parlamentarischen Beteiligungskontrolle (mittels Beteiligungsbericht).

2. Zeitraum der Berichterstattung

Eine wirksame staatliche Kontrolle setzt die eingehende und möglichst aktuelle Information des Parlaments durch die Landesregierung voraus, insoweit werden in den Bundesländern Berichtszeiträume von ein bis zwei Jahren als angemessen angesehen.⁴⁵ Bei der Bemessung dieser Frist ist neben der besonderen Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts allerdings auch der mit der Erstellung eines Berichtes einhergehende Arbeitsaufwand der Landesregierung zu bedenken. Insoweit hat der Finanzminister allerdings bereits zu erkennen gegeben, daß er zu einer jährlichen

⁴⁵ So wird etwa im Bund und in Baden-Württemberg jährlich ein Beteiligungsbericht vorgelegt.

Berichterstattung bereit ist.⁴⁶ Klärungsbedürftig bleibt demnach nur die organisatorisch zweckmäßige Einbeziehung der Beteiligungsberichte in die Haushaltsberatungen.

3. Grenzen der Berichtspflicht

Seine Grenzen findet die Informationspflicht der Regierung nur und ausschließlich in objektiv verfassungsgesetzlich festgeschriebenen Maßgaben,⁴⁷ etwa dem Schutz individueller Rechte⁴⁸ oder der Funktionsfähigkeit der Regierung^{49,50}. Eine pauschale Berufung der Exekutive auf vorrangige Staats- oder Geheimhaltungsbedürfnisse⁵¹ kann dem parlamentarischen Informationsanspruch nicht entgegengehalten werden,⁵² gegebenenfalls muß das Parlament jedoch die Geheimhaltung der erhaltenen Informationen sicherstellen.⁵³

Überträgt man diese verfassungsrechtlichen Maßgaben auf den Bereich staatlicher Unternehmensbeteiligungen, so wird die staatliche Berichterstattung gegenüber dem Parlament durch drei Faktoren begrenzt:

- Zum einen dürfen die wirtschaftlichen Eigeninteressen des Unternehmens durch eine bloßstellende Information gegenüber dem Parlament - in Hinblick auf den erforderlichen Konkurrentenschutz - nicht mißachtet werden. Aus dem Gebot des Schutzes individueller Rechte⁵⁴ ist allerdings keine generelle Beschränkung der Berichtspflicht, sondern allenfalls eine besondere Form einzelner Teile der Berichterstattung (etwa durch vertrauliche Anlagen zum Beteiligungsbericht) abzuleiten.⁵⁵ Soweit ersichtlich hat diese Frage bei der Erstellung der Beteiligungsberichte von Bund und den übrigen Ländern keine nennenswerten Probleme bereitet, einzelne Beteili-

⁴⁶ Erklärung des Staatsministers Mittler in der 56. Plenarsitzung am 19. März 1998 (P5613/107).

⁴⁷ Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblatt Stand Dezember 1997, Vorbemerkung zu §§ 100 - 106 GOBT, 19 ff.

⁴⁸ Dazu BVerfGE 65, 1 (42 ff.); 67, 100 (143 f.); 77, 1 (46 ff.).

⁴⁹ BVerfGE 9, 268 (281); 67, 100 (139); 68, 1 (87); 90, 286 (389 f.). Dazu auch Linck, Berichte der Regierungen an das Parlament, DÖV 1979, 116 ff., 120.

⁵⁰ Zu ungenau demgegenüber von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 43 Abs. 1, Rz. 14, der auf eine konsequente verfassungsrechtliche Anbindung der Ausnahmen von der Antwortpflicht verzichtet.

⁵¹ Dazu Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblatt Stand Dezember 1997, Vorbemerkung zu §§ 100 - 106 GOBT, 21.

⁵² BVerfGE 67, 100 (136); ebenso Schröder, Bonner Kommentar, Loseblatt, Zweitbearbeitung zu Art. 43 GG, Rz.43 a. Explizit dagegen Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblatt Stand Dezember 1997, Vorbemerkung zu §§ 100 - 106 GOBT, 22.

⁵³ Dazu näher Magiera in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 52 Rz. 66 ff. m.w.N.

⁵⁴ Dazu BVerfGE 65, 1 (42 ff.); 67, 100 (143 f.); 77, 1 (46 ff.).

⁵⁵ Unproblematisch ist auch der Punkt, daß sich Berichtspflichten nur auf Bereiche beziehen dürfen, für welche die Regierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist (dazu Linck, Berichte der Regierungen an das Parlament, DÖV 1979, 116 ff., 121): Die Regierung berichtet über die von *ihr* gehaltenen Beteiligungen und über *ihr* Verhalten im Unternehmensbereich.

gungsberichte⁵⁶ gehen sogar weit über das hier als geboten bezeichnete Maß an Information des Parlamentes hinaus.

- Zum zweiten ist einer Informationsüberflutung des Parlaments bzw. einer Überlastung der berichterstattenden Exekutive dadurch entgegenzuwirken, daß eine Erheblichkeitsgrenze für die Berichterstattung beachtet wird. Der Beteiligungsbericht des Bundes löst dieses Problem pragmatisch durch die Beschränkung auf Gesellschaften mit einem Nennkapital von wenigstens 100.000 DM, an denen der Bund eine mindestens 25%ige Beteiligung aufweist. Auch der Gesamtberliner Bericht beschränkt sich auf die Darstellung 'nicht geringfügiger' Landesbeteiligungen.⁵⁷

In Anlehnung an die im Bund beobachtete Übung könnte eine Erheblichkeitsgrenze bei einem Nennkapital des Unternehmens von weniger als 20.000,-- DM beziehungsweise einem staatlichen Beteiligungswert unter 20.000,-- DM vorgesehen werden.⁵⁸

- Zum dritten ist eine Information des Parlaments nur im Rahmen angemessener Zeitspannen geboten, diese sind idealerweise auf den Haushaltsplan abzustimmen (vgl. oben IV.2.).

4. Zur Grundlage der Berichterstattungspflicht

Von Seiten des Parlaments bestehen unterschiedliche Möglichkeiten, eine Berichterstattung der Regierung über staatlichen Unternehmensbesitz sicherzustellen. Was die Art und Weise der Ausübung dieser Kontrollbefugnis anbelangt, ergibt sich wie dargestellt in den verschiedenen Bundesländern ein unterschiedliches Bild: Während etwa im Land Berlin die Berichtspflicht der Regierung in einem formellen Gesetz (§ 65 Abs. 2 Satz 3 LHO) niedergelegt ist, beruht die Berichterstattung der Bundesregierung auf einem einfachen Parlamentsbeschuß⁵⁹. In Rheinland-Pfalz hingegen stützt sich die Einzelberichterstattung der Regierung wie gesehen im wesentlichen auf Kleine und Große Anfragen aus der Mitte des Parlaments. Andere Länderregierungen⁶⁰ unterrichten das Parlament bzw. seinen Haushalts-Ausschuß lediglich im Rahmen der Haushaltsberatungen.

Je nach der vom Parlament gewählten Grundlage der Berichterstattung ergeben sich unterschiedliche Vor- und Nachteile, die der Gewichtung bedürfen:

⁵⁶ etwa der des Landes Berlin

⁵⁷ Gesellschaftsformen außer GmbH, AG und KG, Beteiligungsquote unter 1 % des Nennkapitals oder fehlender satzungsmäßiger Einfluß des Landes.

⁵⁸ Bei der Bemessung dieser Grenze wurde dem unterschiedlichen Haushaltsvolumen von Bund und Ländern Rechnung getragen.

⁵⁹ Beschluß des Bundestages vom 23.06.1955.

⁶⁰ Vgl. oben III.3.

Informiert die Regierung im Rahmen der Rechnungslegung beziehungsweise der Haushaltsrechnung (§ 80 ff. LHO) das Parlament über die Unternehmensbeteiligungen,⁶¹ so besteht die Gefahr, daß die einzelnen Informationen in der Fülle der verschiedenen Rechnungsposten untergehen.⁶² Auch enthalten diese Informationen der Regierung in aller Regel nicht die oben aufgeführten Berichtsinhalte, so sind Fragen des Unternehmensgegenstandes oder der Vergütung der Aufsichtsgremien nicht Gegenstand der Haushaltsrechnung.

Findet die Unterrichtung über den staatlichen Unternehmensbesitz durch Antworten der Landesregierung auf parlamentarische Anfragen statt, so stellt sich das Problem einer zeitlich und inhaltlich kontinuierlichen Kontrolle der Landesregierung. Der für eine parlamentarische Kontrolle notwendige Berichtsinhalt kann in diesem Rahmen - parlamentarische Anfragen sind schließlich Ausdruck individueller bzw. fraktioneller Initiative - nur schwerlich sichergestellt werden.

Schließlich kann die Berichterstattung der Landesregierung auf einer EntschlieÙung des Parlaments in seiner Gesamtheit beruhen, also auf Grundlage eines schlichten Parlamentsbeschlusses oder eines formellen Gesetzes erfolgen.

Bei materieller Betrachtungsweise wäre der zutreffende Ort für eine Regelung, welche das Kompetenzgefüge Parlament - Regierung ausgestaltet, zwar die Verfassung selbst.⁶³ Bei der hier vertretenen Anbindung der Antwortpflicht der Regierung an die verfassungsgewohnheitsrechtliche Tradition und das Zitierrecht des Art. 89 I LV⁶⁴ stehen einer einfachgesetzlichen Statuierung der Berichtspflichten oder ihre Veranleerung in einem schlichten Parlamentsbeschluß jedoch keine Bedenken entgegen.⁶⁵

Ein Blick auf die Berichtspraxis in Bund und Ländern zeigt, daß von beiden Möglichkeiten (Beschluß/Gesetz) Gebrauch gemacht wird; sucht man nach weiteren Gesichtspunkten, um zwischen diesen vertretbaren Berichtsgrundlagen abwägen zu können, so muß man zunächst festhalten, daß auch ein schlichter Parlamentsbeschluß eine wirksame, also dauerhafte und öffentliche (bzw. öffentlichkeitswirksame) Kontrolle der Regierungstätigkeit ermöglicht. Ein solcher Beschluß kann die notwendige Kontinuität der Regierungskontrolle sicherstellen, er verleiht dem gesamten

⁶¹ Hiermit begnügen sich einige Landesregierungen resp. Landtage, vgl. oben III.3.

⁶² Auch die Vermögensbuchführung gemäß § 73 LHO kann eine selbständige Information des Parlaments nicht ersetzen, da sie eine eigene Zweckrichtung verfolgt. Gleiches gilt für die Vermögensübersicht des Landes gemäß § 86 LHO.

⁶³ H.M., vgl. nur Magiera in Sachs, GG, 1996, Art. 38, Rz.38. Vgl. auch Kay Waechter, Berichtspflichten der Regierung aus einfachem Gesetzesrecht, ZG 1996, 84 ff., 85. Demgemäß waren die parlamentarischen Auskunftsrechte und die Informationspflichten der Regierung auch Gegenstand der Enquête-Kommission 'Verfassungsreform', vgl. deren Bericht Drucksache 12/555, 75 ff.

⁶⁴ Vgl. oben II.1.

⁶⁵ So etwa Linck, Berichte der Regierungen an das Parlament, DÖV 1979, 116 ff., 119.

Themenkreis durchaus eine gewisse Publizität, die derjenigen eines Gesetzes zwar nicht gleichkommt, in vielen Bundesländern aber als ausreichend betrachtet wird. Ein Aspekt könnte jedoch dafür sprechen, die Berichterstattungspflicht der Landesregierung hinsichtlich Form, Zeitpunkt und Inhalt in einem formellen Gesetz festzulegen und so den Weg des Stadtstaates Berlin (mit der Regelung des § 65 II seiner Landeshaushaltsordnung) bzw. des Bundes in § 12 Stabilitätsgesetz (mit der vergleichbaren gesetzlichen Verpflichtung der Bundesregierung zur Erstattung eines Subventionsberichts) zu beschreiten: Wie bereits dargelegt (IV.3.) sind die Beteiligungsberichte gegebenenfalls dadurch grundrechtsrelevant, daß sie sich mit Informationen aus dem prinzipiell schutzwürdigen Bereich individueller Rechte (z.B. mit Geschäftsgeheimnissen) befassen. Ohne an dieser Stelle näher auf die Grundrechtsfähigkeit privatrechtlicher Unternehmen, die sich (teilweise) im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, eingehen zu können,⁶⁶ muß doch festgehalten werden, daß diese Grundrechtsrelevanz der Beteiligungsberichte nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie⁶⁷ dafür spricht, die Berichtgrundlage so zu wählen, daß sie in jedem Fall dem verfassungsrechtlich geforderten Vorbehalt des Gesetzes⁶⁸ genügt. Dies läßt sich nur mittels eines formellen Gesetzes sicherstellen.

Eine gesetzliche Berichtspflicht würde - als Konkretisierung der landesverfassungsrechtlichen Vorgaben - eine transparente, d.h. in Form und Inhalt geklärte sowie kontinuierliche Berichterstattung gewährleisten, zudem würde das Parlament mit einem solchen Gesetzesbeschluß die Bedeutung seiner verfassungsmäßigen Rechte unterstreichen.

Eine solche gesetzliche Berichtspflicht der Landesregierung könnte etwa in der Landeshaushaltsordnung verankert werden; damit würde zugleich der Bezug zu den inhaltlichen Anforderungen an den Beteiligungsbericht (vgl. § 65 I LHO) hergestellt. Der Wortlaut dieser - als Absatz 8 - an § 65 LHO anzufügenden Vorschrift könnte in Anlehnung an die Regelung des § 65 II 3 LHO-Berlin die folgende Fassung haben:

„Die Landesregierung unterrichtet das Parlament nach Abschluß jedes Haushaltsjahres über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen gemäß Absatz 1 dieser Vorschrift.“

Ob der mit Maßnahmen der Organisations- und Teilprivatisierung verbundene Verlust von parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten mit Hilfe von Beteiligungsberichten

⁶⁶ Dies Frage ist rechtlich noch nicht abschließend geklärt, vgl. BVerfG JZ 1990, 335 ff. (mit Besprechung von Kühne); kritisch dazu auch Koppenstein, NJW 1990, 3105 ff.

⁶⁷ BVerfGE 61, 260 (275); Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rz. 30 ff.

⁶⁸ Dazu BVerfGE 40, 237 (248) m.w.N.

kompensiert werden kann oder ob sich das Parlament zusätzliche Steuerungs- und Informationsrechte erschließen muß, war an dieser Stelle nicht zu prüfen. Dies gilt auch für die Frage, ob die durch Privatisierungsmaßnahmen entstehenden Nebenhaushalte nicht stärker an den Landshaushalt angebunden werden müssen. Entsprechende Forderungen gibt es jedenfalls in der Rechtslehre, und zwar von durchaus namhaften Haushaltsrechtlern.⁶⁹ Ob man ihnen folgen muß, wird nicht zuletzt auch von der inhaltlichen Ausgestaltung, der zeitlichen Abfolge und der Verknüpfung von Beteiligungsberichten mit den jeweiligen Haushaltsberatungen abhängen.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlagen

- Beteiligungsbericht des Bundes
- Beteiligungsbericht Baden-Württemberg
- Gesamtberliner Beteiligungsbericht
- Übersicht der Vermögenslage des Landes Brandenburg
- Beteiligungsbericht Sachsen (Auszug)⁷⁰
- Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes
- Bericht über die unmittelbaren und mittelbaren Kapitalbeteiligungen sowie die Gewährträgerschaften des Freistaates Thüringen

⁶⁹ F. Kirchhof, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: VVDStRL 52, (1993), 71 ff. (105).

⁷⁰ Der Gesamtbericht kann über Internet beim Landtag Sachsen eingesehen werden.