



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz

Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 068/23
Abschluss der Arbeit: 13.10.2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Fragestellung | 4 |
| 2. | Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof nach Art. 114 Abs. 2 des Grundgesetzes | 4 |
| 3. | Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof bei der Deutschen Bahn AG | 6 |
| 4. | Inhalt und Grenzen des Prüfungsrechts | 7 |
| 5. | Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat | 9 |

1. Fragestellung

Es wird um eine Darstellung gebeten, ob durch eine Gesetzesänderung des § 27 Abs. 2 des Gesetzes über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DBGrG)¹ die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes gegenüber den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft (AG) gestärkt werden können und ob für eine solche Gesetzesänderung ein Zustimmungsbeschluss des Bundesrates erforderlich ist. Hierzu werden zunächst die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof erläutert (hierzu nachfolgend 2.) und dann dessen aktuelle Befugnisse bei der Prüfung nach dem Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG)² und der Bundeshaushaltsordnung (BHO)³ dargestellt (hierzu nachfolgend 3.). Anschließend werden Inhalt und Grenzen des Prüfungsrechts (dazu nachfolgend 4.) sowie die Zustimmungsbedürftigkeit einer derartigen Gesetzesänderung durch den Bundesrat erörtert (hierzu nachfolgend 5.).

2. Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof nach Art. 114 Abs. 2 des Grundgesetzes

Dem Bundesrechnungshof obliegt nach Art. 114 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG)⁴ die Prüfung der Rechnungslegung durch den Bundesfinanzminister nach Art. 114 Abs. 1 GG auf sachliche Richtigkeit einerseits und andererseits ganz generell der Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Bundesbehörden unabhängig von der Rechnungslegung. Damit hat er grundsätzlich auch eine rechnungsunabhängige Finanzkontrolle vorzunehmen.⁵

Gegenstände der Kontrolle sind zunächst die gesamte unmittelbare Bundesverwaltung, einschließlich der Sondervermögen und unselbständiger Bundesbetriebe.⁶ Aber auch die Rechnungsprüfung bei Beteiligungen des Bundes an wirtschaftlichen Unternehmen in den Rechtsformen des Privatrechts ist Aufgabe des Bundesrechnungshofes. Geprüft werden hier die Bundesbehörden, die die Beteiligungen verwalten.⁷

-
- 1 Deutsche Bahn Gründungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2386; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1614) geändert worden ist.
 - 2 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.
 - 3 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist.
 - 4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.
 - 5 Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 114 Rn. 4.
 - 6 Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 114 Rn. 5.
 - 7 Dürig/Herzog/Scholz/Kube, 101. EL Mai 2023, GG Art. 114 Rn. 82.

Diese verfassungsrechtlich vorgesehenen Aufgaben des Bundesrechnungshofes wurden aufgrund der Ermächtigungsgrundlage des Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG durch das Gesetz über den Bundesrechnungshof (BRHG)⁸, die §§ 42 ff. HGrG und die §§ 88 ff. BHO einfachgesetzlich näher ausgestaltet.⁹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gilt die verfassungsunmittelbare Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofes nur für die unmittelbare Bundesverwaltung. Eine externe Finanzkontrolle kann jedoch auf Bestimmungen beruhen, die der einfache Gesetzgeber – unter weitgehender Übernahme der inhaltlichen Grundsätze der verfassungsunmittelbaren Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofes – auf der Grundlage der Art. 109 Abs. 4, 114 Abs. 2 Satz 4 GG erlassen hat.¹⁰

Um prüfungsfreie Räume zu vermeiden kann die Kontrolle deshalb durch Bundesgesetz gemäß Art 114 Abs. 2 Satz 4 GG auch auf selbständige öffentlich-rechtliche Personen des Bundes erstreckt und können dem Bundesrechnungshof weitere Aufgaben übertragen werden, wie etwa die Kontrolle der Sozialversicherungsträger, die Prüfung öffentlicher Unternehmen oder die Kontrolle privater Stiftungen, die öffentliche Gelder des Bundes nutzen. Es soll eine möglichst lückenlose Kontrolle erreicht werden.¹¹

Eine natürliche Grenze für die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes setzt auch im Verhältnis zu privaten Rechtssubjekten die Verwaltungskompetenz des Bundes. So kann der Prüfungsumfang durch den Gesetzgeber auch begrenzt werden, wenn Stellen außerhalb der Bundesverwaltung durch eine gesetzliche Regelung auf der Grundlage von Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG der Prüfung durch den Bundesrechnungshof unterworfen werden.¹²

Danach ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich aufgrund des Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG möglich, durch eine einfachgesetzliche Regelung öffentliche Unternehmen der Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofes zu unterwerfen und den jeweiligen Prüfungsumfang zu bestimmen.

Vor diesem Hintergrund wurde durch § 27 DBGrG eine spezialgesetzliche ausschließliche Regelung für die Deutsche Bahn AG geschaffen. Danach richtet sich die Prüfung der Betätigung des Bundes bei der Deutschen Bahn AG nach § 92 BHO. Bei der Prüfung der Leistungen nach dem

8 Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445), das durch Artikel 15 Absatz 82 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

9 Dürig/Herzog/Scholz/Kube, 101. EL Mai 2023, GG Art. 114 Rn. 139 f., 143.

10 BVerwG, Urteil vom 12. Mai 2021 – 6 C 12/19 –, juris, Rn. 14.

11 Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 114 Rn. 5.

12 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. Erg.-Lfg. Februar 2018, Art. 114 GG, Rn. 25.

DBGrG oder dem Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (BSWAG)¹³ an die Deutsche Bahn AG hat der Bundesrechnungshof lediglich die Rechte nach § 91 Abs. 1 Satz 1 BHO.¹⁴

3. Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof bei der Deutschen Bahn AG

Für wirtschaftliche Unternehmen in den Rechtsformen des Privatrechts, an denen der Bund beteiligt ist, ist die Rechnungsprüfung nach § 44 Abs. 1 HGrG in Verbindung mit § 92 Abs. 1 BHO auf die Prüfung der Betätigung des Bundes bei den betreffenden Unternehmen beschränkt.¹⁵ Nach § 92 BHO hat der Bundesrechnungshof demnach kein Recht, die Unternehmen selbst zu prüfen oder örtliche Erhebungen dort vorzunehmen.¹⁶ Im Fall der Deutschen Bahn AG ist dem Bundesrechnungshof aber zusätzlich nach § 54 HGrG in Verbindung mit § 21 Satz 2 der Satzung der Deutschen Bahn AG (Stand 15.07.2016)¹⁷ ein örtliches Selbstunterrichtungsrecht eingeräumt.¹⁸ Danach kann er in den Betrieb, in die Bücher und Schriften des Unternehmens zu dem Zweck Einsicht nehmen, die Entscheidungen der für die Beteiligung zuständigen Bundesbehörde prüfend nachzuvollziehen. Prüfungsgegenstand bleibt auch hier die Betätigung des Bundes.¹⁹

Zur gesetzlichen Befugnis nach § 88 Abs. 1 BHO, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu prüfen, kann der Bundesrechnungshof zwar auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung nach § 91 BHO Prüfungen vornehmen. Auch hierbei richtet sich die Prüfung nicht gegen die betreffenden Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, sondern dient nur als Unterrichtung für die Prüfung der Bundesbehörden, die für die Weitergabe der Bundesmittel an externe Stellen verantwortlich sind.²⁰ Allerdings fällt die Deutsche Bahn AG aufgrund des Vorbehaltes „anderer gesetzlicher Regelungen“ in § 91 Abs. 1 Satz 1 BHO nicht unter § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BHO, sondern der Bundesrechnungshof hat nach § 27 Abs. 2 Satz 1 DBGrG nur Prüfungsrechte im Umfang des § 91 Abs. 1 Satz 1 BHO hinsichtlich der dort genannten Leistungen. Diese Ver-

13 Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3221) geändert worden ist.

14 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 51. Erg.-Lfg. Februar 2018, § 91 BHO, Rn. 7.

15 Dürig/Herzog/Scholz/Kube, 101. EL Mai 2023, GG Art. 114 Rn. 82.

16 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, § 92 BHO, Rn. 1.

17 <https://die-gueterbahnen.com/news/jetzt-die-satzungen-von-db-netz-und-db-konzern-aendern.html>, abgerufen am 10.10.2023.

18 Burgi, Gegenstände der Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes (BRH) bei öffentlichen Unternehmen, DÖV 2020, S. 121, 122, 125.

19 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, § 92 BHO, Rn. 2.

20 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 51. Erg.-Lfg. Februar 2018, § 91 BHO, Rn. 1.

weisung sei so zu verstehen, dass sich die Prüfung nur auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Bundesmittel erstrecke und nicht auch auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung erstrecken könne.²¹

4. Inhalt und Grenzen des Prüfungsrechts

Um einen sehr umstrittenen Themenbereich handelt es sich bei Inhalt und Grenzen der Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Deutschen Bahn AG.²²

Einerseits wird vertreten, dass sich bereits bei der Betätigungsprüfung des § 92 BHO die Verantwortlichkeit der Bundesregierung auf alle Tätigkeiten des Unternehmens erstrecke, falls sich das Unternehmen in Privatrechtsform mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befinde. Ihre Kontrolle erweitere sich dann auch auf die unternehmerischen Tätigkeiten des Unternehmens. Je weniger erwerbswirtschaftliche Zwecke der Bund mit den Beteiligungen bezwecke, desto stärker sei bei der Betätigungsprüfung auch die für Behörden geltenden Grundsätze zu beachten.²³

Eingeräumt wird aber dabei auch, dass bei dem Ziel einer lückenlosen Finanzkontrolle zur Verhinderung von Budgetflucht die Rechte der einer Prüfung unterworfenen juristischen Personen des privaten Rechts zu berücksichtigen seien. Dies rechtfertige aber keine prüfungsfreien Räume, da die Finanzkontrolle eine zulässige gesetzliche Schranke selbst der Grundrechte darstelle und der Bundesrechnungshof keine Eingriffsbefugnisse habe.²⁴

Andererseits wird vertreten, dass § 92 BHO nur eine Prüfung bei einem Unternehmen und keine Prüfung des Unternehmens selbst ermögliche. Eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung ermögliche nur die Zuwendungsprüfung nach § 91 Abs. 2 Satz 2 BHO.²⁵ Im Hinblick auf die Unternehmen der Deutschen Bahn AG sei es dem Bundesrechnungshof aufgrund des Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG sogar verwehrt, in die fachliche Autonomie der Vorstände jener Unternehmen einzugreifen.²⁶ Insbesondere Maßnahmen des Vorstandes, wie unternehmerische Entscheidungen

21 Schulte in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 91 BHO, Rn. 50.

22 Ziller in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 104 BHO, Rn. 11.

23 Ehmann in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 92 BHO, Rn. 18.

24 Ziller in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 104 BHO, Rn. 12 – 14.

25 Burgi, Gegenstände der Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes (BRH) bei öffentlichen Unternehmen, DÖV 2020, S. 121, 125/126.

26 Burgi, Gegenstände der Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes (BRH) bei öffentlichen Unternehmen, DÖV 2020, S. 121, 123.

oder interne Strukturierungsmaßnahmen und Compliance-Berichte seien einer Prüfung nicht zugänglich, aber auch die die unternehmerischen Entscheidungen des Vorstandes betreffenden Überwachungsmaßnahmen des Aufsichtsrates seien keine statthaften Prüfungsgegenstände.²⁷

Weiterhin sei die haushalterische Selbständigkeit der Deutschen Bahn AG verfassungsrechtlich legitimiert und beruhe auf einer Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers. Nach Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG seien die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form zu führen. Die Grundgesetzänderung solle gerade nicht einer Integration der Bahn in die öffentliche Verwaltung nebst ihrer Eingliederung in den Staatshaushalt Vorschub leisten, sondern ihre organisatorische, wirtschaftliche und finanzielle Verselbständigung befördern. Mit der Führung der Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form solle deren kommerzielle Ausrichtung abgesichert und ihnen ein Bereich unternehmerischer Selbstbestimmung eingeräumt werden.²⁸

Darüber hinaus wird vertreten, dass soweit bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Grundrechte der geprüften Einheiten berührt würden, dies nicht zu einem Ausschluss der Prüfungsbeurteilung des Bundesrechnungshofes führe. Jedoch seien im Rahmen der Beurteilung nach dem Wirtschaftlichkeitskriterium Entscheidungsautonomien zu berücksichtigen. Auch sei der Bundesrechnungshof auf die Feststellung sowie Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit bei der Mittelbewirtschaftung beschränkt. Ein politisches Mandat habe er nicht.²⁹

Dabei ist zu beachten, dass sich die Deutsche Bahn AG nicht auf Grundrechte, namentlich auf den Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG berufen kann, da sämtliche Anteile an ihr vom Staat gehalten werden. Eine vollständig vom Staat beherrschte juristische Person dient nicht der Ausübung individueller Freiheit Einzelner. Mit der Festlegung der Deutschen Bahn AG durch Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG auf erwerbswirtschaftliche Bestätigung wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber keine *lex specialis* zu Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit 19 Abs. 3 GG schaffen und der Deutschen Bahn AG damit Grundrechtsfähigkeit zusprechen.³⁰ Auch stattet Art. 87e GG die Deutsche Bahn AG nicht mit eigenen Rechten gegenüber anderen staatlichen Stellen aus.³¹

Jedenfalls ging der Gesetzgeber ursprünglich im Jahr 1993 davon aus, dass der Bundesrechnungshof nur die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Bundesmittel oder Zuwendungen durch die Deutsche Bahn AG prüfen könne. Ein Recht des Bundesrechnungshofes zur Prüfung des Unternehmens selbst, das heißt der Wirtschaftsführung, bestehe

27 Burgi, Gegenstände der Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes (BRH) bei öffentlichen Unternehmen, DÖV 2020, S. 121, 127/129.

28 Zu Bahnimmobilien BVerfG, Beschluss vom 22. November 2011 – 2 BvE 3/08 –, juris Rn. 29.

29 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. Erg.-Lfg. Februar 2018, Art. 114 GG, Rn. 25.

30 Zum parlamentarischer Informationsanspruch BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, juris Rn. 270/271.

31 BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, juris Rn. 275.

nicht.³² Zwischenzeitlich wurde jedoch 2017 mit Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG eine Ermächtigung des Bundesrechnungshofes zur Erhebung bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung eingeführt.³³ Allerdings hatte diese Änderung des Grundgesetzes den Hintergrund, Erhebungsrechte bei den Dienststellen der Landesverwaltung im Bereich von Mischfinanzierungstatbeständen klarzustellen.³⁴

5. Zustimmungspflichtigkeit durch den Bundesrat

Die Befugnisse des Bundesrechnungshofes können gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG grundsätzlich durch ein nicht zustimmungspflichtiges Bundesgesetz geregelt werden.³⁵ Allerdings verlangt Art. 87e Abs. 5 Satz 1 GG für alle Gesetze aufgrund der Absätze 1 – 4 des Art. 87e GG die Zustimmung des Bundesrates. Da sich die Grundlage der Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei der Deutschen Bahn AG zumindest auch im § 27 DBGrG findet und es sich hierbei um ein Gesetz nach Art. 87e Abs. 3 Satz 4 GG handelt³⁶, ist bei einer Änderung des DBGrG von der Zustimmungspflichtigkeit durch den Bundesrat auszugehen.

32 BT-Drs. 12/6269, S. 134/135.

33 Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 114 Rn. 7.

34 BT-Drs. 18/11131, S. 19.

35 Dürig/Herzog/Scholz/Kube, 101. EL Mai 2023, GG Art. 114 Rn. 139.

36 Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 87e Rn. 6.