



Sachstand

**Zur Finanzierung von Vorhaben aus dem
„Sondervermögen Bundeswehr“**

**Zur Finanzierung von Vorhaben aus dem
„Sondervermögen Bundeswehr“**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 099/22
Abschluss der Arbeit: 02.11.2022
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.	Kreditermächtigung als Höchstgrenze des zulässigen Projektvolumens im Wirtschaftsplan?	4
2.1.	Auffassung des Bunderechnungshofes	4
2.2.	Auffassung des BMVg	5
2.3.	Rechtliche Einordnung	5
2.3.1.	Grundsätzliche Erwägungen zum Zweck des Sondervermögens	6
2.3.1.1.	Gesetzesentwurf zur Änderung des Art. 87a Grundgesetz	6
2.3.1.2.	Gesetzesentwurf zum BwFinSVermG	6
2.3.2.	Einzelne gesetzliche Regelungen des BwFinSVermG	7
2.3.3.	Jährlichkeitsprinzip	10
2.4.	Ergebnis zu 2.	11
3.	Bereitstellung finanzieller Mittel nach Verausgabung des Sondervermögens	12

1. Fragestellung

Die Auftraggeberin nimmt Bezug auf den Bericht des Bundesrechnungshofes vom 7. Oktober 2022 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023¹ und bittet vor diesem Hintergrund um die Beantwortung zweier Fragen hinsichtlich des Gesetzes zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz - BwFinVermG).²

2. Kreditermächtigung als Höchstgrenze des zulässigen Projektvolumens im Wirtschaftsplan?

Zunächst möchte die Auftraggeberin wissen, ob die Begrenzung der Kreditermächtigung im BwFinSVerMg zugleich eine absolute Höchstgrenze des zulässigen Projektvolumens im jeweiligen Wirtschaftsplan zum „Sondervermögen Bundeswehr“ darstellt (Frage 1).

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BwFinSVerMg wird das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ermächtigt, zur Deckung der Ausgaben des Sondervermögens Kredite bis zur Höhe von 100 Milliarden Euro aufzunehmen. Fraglich ist, inwieweit sich diese Regelung auf die zulässige Höhe des im Wirtschaftsplan des Sondervermögens vorgesehenen Projektvolumens auswirkt. Hierzu werden seitens des Bundesrechnungshofes und des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) unterschiedliche Auffassungen vertreten.

2.1. Auffassung des Bunderechnungshofes

Der Bundesrechnungshof kritisiert in seinem Bericht vom 7. Oktober 2022, dass der für das „Sondervermögen Bundeswehr“ gesetzlich vorgegebene Finanzrahmen von 100 Milliarden Euro durch die Gesamtausgaben für die im Entwurf des Wirtschaftsplans 2023 vorgesehenen Vorhaben überschritten werde. Diese Überschreitung sei unzulässig. Im „Sondervermögen Bundeswehr“ dürften **allein solche Vorhaben veranschlagt werden, die sich vollumfänglich aus dem Sondervermögen finanzieren ließen**. Aus einer „Überplanung“ ergebe sich demgegenüber die Gefahr, dass das BMVg Verpflichtungen eingeehe, die es später aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ nicht erfüllen könne, was zu zusätzlichen Belastungen für den Bundeshaushalt nach Auflösung des Sondervermögens führe würde.³

Weiterhin weist der Bundesrechnungshof in dem vorgenannten Bericht darauf hin, dass das „Sondervermögen Bundeswehr“ von dem übrigen Vermögen des Bundes sowie seinen Rechten

1 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ausschussdrucksache 20(8)1926 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

2 Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030)

3 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ausschussdrucksache 20(8)1926 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Ziffer 0.2, S. 3, Ziffer 3, S. 8 ff.

und Verbindlichkeiten getrennt sei und daher keine Verpflichtungsermächtigungen enthalten dürfe, die über die bestehende Kreditermächtigung in Höhe 100 Milliarden Euro hinausgingen. Verpflichtungen, die sich zu Lasten des Einzelplans 14 auswirkten, dürften allein auf Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 14 beruhen, nicht dagegen auf dem Wirtschaftsplan des „Sondervermögens Bundeswehr“. Auch aus der Absicht zur weiteren Finanzierung der Bundeswehr nach Ausschöpfung des Kreditrahmens ergebe sich angesichts des bestehenden Haushaltsrechts nichts anderes. Insofern sei auf die **Jährlichkeit des Haushalts und die jährliche Entscheidungskompetenz des Haushaltsgesetzgebers** hinzuweisen. Für das Erfordernis einer vollständigen Finanzierung sämtlicher im Wirtschaftsplan vorgesehenen Vorhaben aus dem Sondervermögen sprächen zudem die Gesetzesbegründung sowie die Vorgaben des BwFinSVermG zur Einzelveranschlagung der Vorhaben und der gleichzeitigen Übertragbarkeit der Mittel.⁴

2.2. Auffassung des BMVg

In dem Bericht des Bunderechnungshofes vom 7. Oktober 2022 wird die diesbezügliche Stellungnahme des BMVg wie folgt wiedergegeben:

„Das BMVg hat erklärt, die Begrenzung der Kreditermächtigung entspreche nicht zugleich einer ‚absoluten Höchstgrenze des zulässigen Projektvolumens im jeweiligen Wirtschaftsplan zum Sondervermögen Bundeswehr‘. Aus § 1 Absatz 2 und 3 BwFinSVermG[...] ergebe sich ein eindeutiges Bekenntnis des Haushaltsgesetzgebers, selbst nach ‚kassenwirksamer Umsetzung der Kreditobergrenze‘ weiterhin die finanziellen Mittel bereitzustellen, ‚um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten‘.

Dem Wortlaut des Gesetzes lasse sich nicht entnehmen, dass die veranschlagten Vorhaben des ‚Sondervermögens Bundeswehr‘ vollumfänglich durch dieses zu finanzieren seien. Die Absicht des Gesetzgebers sei vielmehr, gerade ‚für solche Umstände eine Weiterfinanzierung der Projekte zu Lasten des Einzelplans 14‘ sicherzustellen.“

2.3. Rechtliche Einordnung

Vor dem Hintergrund der dargestellten Positionen stellt sich die Frage, ob im Wirtschaftsplan des „Sondervermögens Bundeswehr“ allein solche Vorhaben veranschlagt werden dürfen, die sich vollumfänglich aus dem Sondervermögen finanzieren lassen. Ginge man hiervon aus, würde die in § 4 Abs. 1 BwFinSVermG vorgesehene Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro zugleich die Höchstgrenze des zulässigen Projektvolumens im jeweiligen Wirtschaftsplan zum Sondervermögen Bundeswehr darstellen. Ginge man hingegen davon aus, dass im Wirtschaftsplan des Sondervermögens auch solche Vorhaben veranschlagt werden dürfen, die nach Verausgabung der finanziellen Mittel des Sondervermögens durch den Kernhaushalt weiterfinanziert

4 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ausschussdrucksache 20(8)1926 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Ziffer 3, S. 9 f.

werden müssen, wäre die Kreditermächtigung dagegen nicht als Höchstgrenze in dem genannten Sinne anzusehen.

Im Folgenden werden anhand grundsätzlicher Erwägungen zum Zweck des Sondervermögens (vgl. hierzu unter 2.3.1.) sowie der einzelnen gesetzlichen Regelungen des BwFinSVermG (vgl. hierzu unter 2.3.2.) relevante Aspekte für die Beantwortung der oben genannten Fragestellung erörtert. Zudem wird der Frage nachgegangen, inwieweit das haushaltsrechtliche Jährlichkeitsprinzip im vorliegenden Zusammenhang eine Rolle spielt (vgl. hierzu unter 2.3.3.).

2.3.1. Grundsätzliche Erwägungen zum Zweck des Sondervermögens

2.3.1.1. Gesetzesentwurf zur Änderung des Art. 87a Grundgesetz

Mit dem Gesetz zur Änderung des Art. 87a Grundgesetz (GG) vom 28. Juni 2022⁵ hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Grundlage für die Errichtung des „Sondervermögens Bundeswehr“ geschaffen. Zum Zweck des Sondervermögens heißt es in dem Gesetzesentwurf:

„Der Gesetzgeber beabsichtigt zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit die Errichtung eines Sondervermögens „Bundeswehr“ mit einem Volumen von bis zu 100 Milliarden Euro, um festgelegte überjährige Großvorhaben insbesondere der Bundeswehr zusätzlich zum eigentlichen Verteidigungshaushalt zu finanzieren.“⁶

Die Intention des Gesetzgebers, mit den Mitteln des Sondervermögens überjährige Großvorhaben **„zusätzlich“ zum Verteidigungshaushalt** (Einzelplan 14) zu finanzieren, deutet darauf hin, dass die Finanzierung durch das Sondervermögen eine **Ergänzung** der Haushaltsmittel aus dem Kernhaushalt bilden soll. Dies spräche eher gegen eine strikte Trennung zwischen Sondervermögen und Kernhaushalt bei der Finanzierung von Großvorhaben.

2.3.1.2. Gesetzesentwurf zum BwFinSVermG

In dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum BwFinSVermG wird ausgeführt, dass das Sondervermögen „zur gesicherten Finanzierung der im Wirtschaftsplan enthaltenen Vorhaben“ diene.⁷ Dies spricht, anders als die vorgenannten Erwägungen, eher dafür, dass der Gesetzgeber bezüglich der im Wirtschaftsplan veranschlagten Vorhaben von einer „gesicherten Finanzierung“ allein mit Hilfe der finanziellen Mittel aus dem Sondervermögen ausgegangen ist. Weiter heißt es:

5 BGBl. I 2022, S. 968.

6 Gesetzesentwurf der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) vom 13. April 2022, BT-Drs. 20/1410, S. 1, 8.

7 Gesetzesentwurf der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG) vom 13. April 2022, BT-Drs. 20/1409, S. 1.

„Eine Veranschlagung der Ausgaben im Bundeshaushalt ist wegen der klaren Abgrenzung der Vorhaben und des mehrjährigen Umsetzungszeitraums nicht sinnvoll. Durch das Sondervermögen werden eine zweckgebundene, klar abgegrenzte und transparente Verwendung der Einnahmen und Ausgaben sowie eine überjährige Verfügbarkeit der Mittel ermöglicht.“⁸

Soweit einzelne im Wirtschaftsplan veranschlagte Vorhaben nicht vollumfänglich durch finanzielle Mittel des Sondervermögens finanziert werden könnten, wäre nach Verausgabung dieser Mittel eine Veranschlagung der genannten Vorhaben im Kernhaushalt zwecks Weiterfinanzierung erforderlich. Eine Veranschlagung im Kernhaushalt wird jedoch ausweislich der vorstehenden Erwägung des Gesetzgebers als „nicht sinnvoll“ angesehen.

Zudem wird ausgeführt, dass das Gesetz für diese Vorhaben eine „hinreichende Planungs- und Finanzierungssicherheit“ gewährleisten solle.⁹ Insofern ließe sich die Auffassung vertreten, dass dem Ziel der Planungs- und Finanzierungssicherheit besser Rechnung getragen werden könnte, wenn bereits bei Veranschlagung der Vorhaben im Wirtschaftsplan feststünde, dass deren Finanzierung vollumfänglich aus den finanziellen Mitteln des Sondervermögens erfolgen kann.

2.3.2. Einzelne gesetzliche Regelungen des BwFinSVermG

Weitere Anhaltspunkte zur Beantwortung der zu erörternden Frage könnten sich aus den einzelnen Regelungen des BwFinSVermG ergeben. Das BMVg bezieht sich in seiner Stellungnahme auf **§ 1 Absatz 2 und 3 BwFinSVermG**.¹⁰ Darin ist Folgendes vorgesehen:

„(2) Mit Hilfe des Sondervermögens werden im mehrjährigen Durchschnitt von maximal fünf Jahren 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf Basis der aktuellen Regierungsprognose für Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien bereitgestellt.

(3) Nach Verausgabung des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt weiterhin die finanziellen Mittel bereitgestellt, um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den deutschen Beitrag zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten.“

Aus den genannten Regelungen (insbesondere aus Abs. 3) folgt zunächst, dass die genannten Ziele nicht lediglich während des Bestehens des Sondervermögens maßgeblich sind, sondern auch nach Ausschöpfung der diesbezüglichen Kreditermächtigung mit Hilfe von Mitteln aus dem Kernhaushalt weiterverfolgt werden sollen. Keine explizite Aussage wird jedoch dazu getroffen, ob die Weiterfinanzierung aus dem Bundeshaushalt von vornherein auch für diejenigen Vorhaben beabsichtigt ist, die bereits im Wirtschaftsplan des Sondervermögens vorgesehen sind oder

8 Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG) vom 13. April 2022, BT-Drs. 20/1409, S. 1.

9 Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG) vom 13. April 2022, BT-Drs. 20/1409, S. 8.

10 Vgl. hierzu bereits unter 2.2.

ob diese Vorhaben nur veranschlagt werden dürfen, wenn feststeht, dass sie vollumfänglich aus Mitteln des Sondervermögens finanziert werden können.

Nach **§ 3 Abs. 3 Satz 1 BwFinSVermG** ist das Sondervermögen von dem übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten zu trennen.¹¹ Fraglich ist, ob diese Vorgabe durch die Veranschlagung von Vorhaben im Wirtschaftsplan, die nicht vollumfänglich aus Mitteln des Sondervermögens finanziert werden können, sondern aus dem Kernhaushalt weiterfinanziert werden müssen, unterlaufen würde. Soweit die veranschlagten Vorhaben bis zur Ausschöpfung des Kreditrahmens des Sondervermögens allein durch dessen eigene Krediteinnahmen finanziert werden und eine Finanzierung durch den Kernhaushalt erst nach Verausgabung dieser Mittel stattfindet, ist die grundsätzliche Trennung des Sondervermögens von dem übrigen Vermögen sowie den Rechten und Verbindlichkeiten des Bundes nicht tangiert.

Denkbar ist zwar, dass auf Grundlage von Verpflichtungsermächtigungen, die im Wirtschaftsplan des Sondervermögens veranschlagt sind, Verbindlichkeiten eingegangen werden, die auch nach Verausgabung der finanziellen Mittel des Sondervermögens fortbestehen. Allerdings sieht **§ 3 Abs. 3 Satz 2 BwFinSVermG** ausdrücklich vor, dass der Bund unmittelbar für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens haftet. Das Eintreten des Bundes für Verbindlichkeiten des Sondervermögens und damit deren (Weiter-)Finanzierung aus dem Kernhaushalt ist somit bereits gesetzlich vorgesehen und stellt mithin für sich genommen keine unzulässige Abweichung von dem in **§ 3 Abs. 3 Satz 1 BwFinSVermG** festgelegten Grundsatz der Trennung von Vermögen, Rechten und Verbindlichkeiten dar.

Weiterhin bestimmt **§ 5 Abs. 2 Satz 2 BwFinSVermG**, dass die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu den Vorhaben jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen sind. Nach Satz 3 der Vorschrift sind die Ausgaben übertragbar und bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar. Hierauf nimmt auch der Bundesrechnungshof Bezug und führt aus, dass „die gesetzlichen Vorgaben zur Einzelveranschlagung der Vorhaben und der gleichzeitigen Übertragbarkeit der Mittel erkennbar auf eine vollständige Finanzierung der Vorhaben ausgerichtet“ seien.¹²

In der Gesetzesbegründung wird insoweit ausgeführt:

11 Hierauf bezieht sich auch der Bundesrechnungshof, vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ausschussdrucksache 20(8)1926 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Ziffer 3, S. 9: „Da das ‚Sondervermögen Bundeswehr‘ vom übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt ist, darf es keine darüber hinausgehenden Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Verpflichtungen zu Lasten des Einzelplans 14 dürfen nur mit Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 14 begründet werden, nicht aber mit dem Wirtschaftsplan des ‚Sondervermögens Bundeswehr‘.“

12 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ausschussdrucksache 20(8)1926 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Ziffer 3, S. 10.

„Die zu finanzierenden Vorhaben müssen sich aus den jeweiligen Wirtschaftsplänen ergeben. Durch die ausdrückliche Aufzählung der zu finanzierenden Vorhaben bei gleichzeitiger Übertragbarkeit der Mittel (Überjährigkeit) soll die vollständige Finanzierung der einzelnen Vorhaben gesichert werden.“¹³

Die Gesetzesbegründung hebt somit das Ziel der vollständigen Finanzierung der einzelnen Vorhaben hervor. Die gesetzlich vorgegebene Veranschlagung der Vorhaben in Einzeltiteln dient diesem Ziel. Wie der Bundesrechnungshof unter Ziffer 2 seines Berichts ausführt, bestünde bei einer Veranschlagung der Vorhaben in Sammeliteln die **Gefahr, dass es innerhalb der Sammelitel zu Verdrängungseffekten kommt**.¹⁴ Ergibt sich zum Beispiel bei einem Vorhaben zusätzlicher Finanzbedarf, kann das BMVg diesen zu Lasten anderer Titel aus dem Sammelitel decken. Solche Verdrängungseffekte wollte der Gesetzgeber mit der Vorgabe der Einzelverschlagschlagung gerade ausschließen.¹⁵

Fraglich ist, ob die vorgenannten gesetzlichen Regelungen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 BwFinSVerMG) darüber hinaus zwingend im Sinne einer Vorgabe zu verstehen sind, nach der im Wirtschaftsplan des Sondervermögens ausschließlich solche Vorhaben veranschlagt werden dürfen, die vollumfänglich aus dem Sondervermögen finanziert werden können.

Der Wortlaut der Regelungen beschränkt sich auf die Vorgabe, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu den Vorhaben jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen und sieht zudem die Übertragbarkeit der Ausgaben vor. Die Veranschlagung in Einzeltiteln dient dem vorstehend beschriebenen Ziel, Verdrängungseffekte in Sammeliteln zu verhindern. Die Übertragbarkeit der Ausgaben soll sicherstellen, dass die Mittel überjährig genutzt werden können. Letztlich dient beides dem in der Gesetzesbegründung formulierten Ziel, die vollständige Finanzierung der einzelnen Vorhaben zu sichern. Die Frage, ob diese Finanzierung allein aus dem Sondervermögen erfolgen muss oder ob auch eine zusätzliche Finanzierung aus dem Kernhaushalt in Betracht kommen soll, wird jedoch weder von § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 BwFinSVerMG, noch von der diesbezüglichen Gesetzesbegründung eindeutig beantwortet.

Für die Möglichkeit, ein Vorhaben zunächst im Wirtschaftsplan des Sondervermögens vorzusehen und das Vorhaben nach Ausschöpfung der Kreditmittel des Sondervermögens zusätzlich durch Ausgaben aus dem Kernhaushalt weiter zu finanzieren, dürfte allerdings sprechen, dass sich eine **unvorhergesehene Verteuerung eines Vorhabens** – etwa durch Probleme bei der Beschaffung – im Vorfeld nie ganz ausschließen lassen dürfte. In solchen Fällen erschiene es kaum

13 Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVerMG) vom 13. April 2022, BT-Drs. 20/1409, S. 10.

14 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ausschussdrucksache 20(8)1926 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Ziffer 2, S. 6.

15 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ausschussdrucksache 20(8)1926 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Ziffer 2, S. 6.

sachgerecht, die Beschaffung abzubuchen, nachdem die finanziellen Mittel aus dem Sondervermögen verausgabt sind. Zudem dürfte ein solches Vorgehen auch rechtlich nicht in Betracht kommen, soweit zu diesem Zeitpunkt bereits zivilrechtliche Verpflichtungen gegenüber den Vertragspartnern bestehen, die erfüllt werden müssen. Aus diesem Grund kann eine Weiterfinanzierung von Vorhaben aus dem Kernhaushalt rechtlich nicht von vornherein ausscheiden.

2.3.3. Jährlichkeitsprinzip

Der Bundesrechnungshof weist zudem auf „die Jährlichkeit des Haushalts und die damit verbundene jährliche Entscheidungskompetenz des Haushaltsgesetzgebers“ hin.¹⁶ Fraglich ist daher, ob sich aus dem haushaltsrechtlichen Jährlichkeitsprinzip Vorgaben ableiten lassen, nach denen im Wirtschaftsplan eines Sondervermögens nur solche Vorhaben veranschlagt werden dürfen, die vollumfänglich aus dem Sondervermögen finanziert werden können.

Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für das Jährlichkeitsprinzip ist Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG.¹⁷ Danach wird der Haushaltsplan für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Diese Vorgabe wird auch als **Periodizitätsgrundsatz** bezeichnet und basiert auf dem parlamentarischen Budgetrecht.¹⁸ Hierdurch wird die demokratische Legitimation des Haushalts in regelmäßigen Abständen erneuert.¹⁹ Obwohl Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG die Möglichkeit eröffnen würde, den Haushaltsplan für mehrere Rechnungsjahre (nach Rechnungsjahren getrennt) festzustellen, hat sich in der Haushaltspraxis des Bundes das Jährlichkeitsprinzip und damit die jährliche Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz durchgesetzt.²⁰ Auch hierbei geht es der Sache nach um die **Sicherstellung parlamentarischer Beteiligungsrechte in regelmäßigen Zeitabständen**.²¹

Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass sich der Wirtschaftsplan für das Jahr 2022 aus der Anlage zum BwFinSVerM (§ 5 Abs. 1 Satz 3 BwFinSVerM) ergibt. Ab dem Wirtschaftsjahr 2023 wird der Wirtschaftsplan dem Haushaltsgesetz als Anlage beigefügt und zusammen mit dem Haushaltsgesetz festgestellt (§ 5 Abs. 1 Satz 4 und 5 BwFinSVerM). Der Deutsche Bundestag ent-

16 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ausschussdrucksache 20(8)1926 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Ziffer 3, S. 9.

17 Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: November 2021, Art. 110 GG, Rn. 58.

18 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 110 GG, Rn. 133 f.

19 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 18.

20 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 110 GG, Rn. 134.

21 Vgl. auch: Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, § 7, Rn. 569.

scheidet somit jährlich über die im Wirtschaftsplan des Sondervermögens vorgesehenen Vorhaben und die hierfür veranschlagten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Die parlamentarischen Beteiligungsrechte sind insoweit gewahrt.

Zu berücksichtigen ist zudem § 5 Abs. 4 und 5 BwFinSVermG. Danach wählt der Deutsche Bundestag für die Dauer einer Wahlperiode ein **Gremium, das aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages besteht** (Abs. 4 Satz 1). Das Gremium wird vom BMVg über alle Fragen des „Sondervermögens Bundeswehr“ unterrichtet (Abs. 5 Satz 1). Auch hierdurch kann die Mittelverwendung aus dem Sondervermögen kontrolliert werden, was die parlamentarischen Beteiligungsrechte zusätzlich stärkt.²²

Die jährliche Entscheidungskompetenz des Haushaltsgesetzgebers wird daher in Bezug auf alle Vorhaben gewahrt, die im Wirtschaftsplan des Sondervermögens vorgesehen sind, unabhängig davon, ob diese vollumfänglich aus dem Sondervermögen finanziert werden können oder ob eine zusätzliche Finanzierung aus dem Kernhaushalt erforderlich wird. Das Jährlichkeitsprinzip spricht somit nicht zwingend für eine vollumfängliche Finanzierung der genannten Vorhaben aus dem Sondervermögen.

2.4. Ergebnis zu 2.

Zu der Frage, ob im Wirtschaftsplan des „Sondervermögens Bundeswehr“ allein solche Vorhaben veranschlagt werden dürfen, die vollumfänglich aus dem Sondervermögen finanziert werden können, werden seitens des Bundesrechnungshofs und dem BMVg unterschiedliche Auffassungen vertreten (vgl. hierzu unter 2.1. und 2.2.).

Den zugrundeliegenden Gesetzesentwürfen lässt sich keine eindeutige Antwort auf diese Frage entnehmen. Während die Ausführungen in dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Artikels 87a GG für die Möglichkeit einer Weiterfinanzierung der genannten Vorhaben aus dem Kernhaushalt sprechen, lassen sich die Ausführungen in dem Gesetzesentwurf zum BwFinSVermG auch anders interpretieren (vgl. hierzu unter 2.3.1.1. und 2.3.1.2.).

Die Regelungen des BwFinSVermG zwingen nicht dazu, im Wirtschaftsplan des Sondervermögens vorgesehene Vorhaben vollumfänglich aus dem Sondervermögen zu finanzieren und schließen daher eine Weiterfinanzierung von Vorhaben aus dem Kernhaushalt nicht aus (vgl. hierzu unter 2.3.2.). Auch das Jährlichkeitsprinzip spricht nicht zwingend für eine vollumfängliche Finanzierung der genannten Vorhaben aus dem Sondervermögen (vgl. hierzu unter 2.3.3.).

Im Ergebnis bleibt daher festzuhalten, dass eine rechtliche Vorgabe dahingehend, dass die in § 4 Abs. 1 BwFinSVermG vorgesehene Kreditemächtigung zugleich der Höchstgrenze des zulässigen

22 In diesem Sinne auch: Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 20/1409 – Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG), BT-Drs. 20/2090, Ziffer V., S. 11, Stellungnahme der Fraktion der CDU/CSU.

Projektvolumens im Wirtschaftsplan des „Sondervermögens Bundeswehr“ entspricht, nicht besteht.

Die Ziele der Transparenz und der sicheren Planbarkeit der Vorhaben, welche auch in der Gesetzesbegründung zum BwFinSVermG zum Ausdruck kommen, würden allerdings besser verwirklicht, wenn im Wirtschaftsplan des Sondervermögens nur solche Vorhaben vorgesehen würden, bei denen zum Zeitpunkt der Planung von einer vollständigen Finanzierung aus dem Sondervermögen ausgegangen werden kann.²³

3. Bereitstellung finanzieller Mittel nach Verausgabung des Sondervermögens

Weiterhin bittet die Auftraggeberin um eine Einschätzung dazu, ob sich aus § 1 Absatz 2 und 3 BwFinSVermG ein eindeutiges Bekenntnis des Haushaltsgesetzgebers ergebe, selbst nach „kassenwirksamer Umsetzung der Kreditobergrenze“ weiterhin die finanziellen Mittel bereitzustellen, „um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten“ (Frage 2).

Die Bereitstellung der Mittel für die in der Fragestellung genannten Ziele wurde in § 1 Abs. 2 und 3 BwFinSVermG einfachgesetzlich festgelegt. Abs. 3 nimmt Bezug auf den Zeitraum „nach Verausgabung des Sondervermögens“ (und somit „nach kassenwirksamer Umsetzung der Kreditobergrenze“) und stellt klar, dass auch dann die finanziellen Mittel bereitgestellt werden, „um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den deutschen Beitrag zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten.“

Der Regelungsgehalt der Vorschrift und die darin zum Ausdruck kommende gesetzgeberische Absicht sind mithin eindeutig. Es kann daher von einem „eindeutigen Bekenntnis“ des Gesetzgebers im Sinne der Fragestellung ausgegangen werden.

23 Laut Presseberichten hat das BMVg inzwischen auf die Kritik des Bundesrechnungshofes reagiert und bestimmte im Wirtschaftsplan veranschlagte Vorhaben angepasst beziehungsweise gestrichen, vgl. im Einzelnen: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-sondervermoegen-christine-lambrecht-streicht-ruestungsprojekte-a-36647370-7fe6-42cf-ae84-2c24b8d53e59>, zuletzt abgerufen am 2. November 2022.