



---

## Sachstand

---

**Einzelfragen zu Haushaltsvermerken und Geheimen Erläuterungen  
zum Einzelplan 14 des Bundeshaushaltsplans sowie zum  
Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr**

**Einzelfragen zu Haushaltsvermerken und Geheimen Erläuterungen zum Einzelplan 14 des  
Bundeshaushaltsplans sowie zum  
Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 001/23  
Abschluss der Arbeit: 16.01.2023  
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

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Frage der Verbindlichkeit von Haushaltsvermerken und Geheimen Erläuterungen</b>	<b>4</b>
2.1.	Grundsätzliche Unverbindlichkeit von Erläuterungen	4
2.2.	Besonderheiten aufgrund der bestehenden Haushaltsvermerke	4
2.2.1.	Haushaltsvermerk zu den Ausgaben des Kapitels 1405	4
2.2.2.	Haushaltsvermerk zu den Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr	5
2.3.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	7
<b>3.</b>	<b>Änderung von Geheimen Erläuterungen</b>	<b>8</b>
3.1.	Aufnahme neuer Vorhaben	8
3.1.1.	Maßgeblicher Stand der Geheimen Erläuterungen	8
3.1.2.	Zeitpunkt der Zurverfügungstellung der finalen Fassung	9
3.1.3.	Zulässiger Inhalt der finalen Fassung	9
3.2.	Umsetzung von Vorhaben zwischen zwei Titeln	10
3.3.	Umsetzung von Vorhaben zwischen Teil I und Teil II der Geheimen Erläuterungen	10
3.4.	Änderung der Höhe der vorgesehenen Ausgaben	11
<b>4.</b>	<b>Sammelpositionen in Geheimen Erläuterungen</b>	<b>12</b>

## 1. Fragestellung

Der Auftraggeber nimmt Bezug auf den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 22. Dezember 2022 (WD 4 - 3000 - 111/22). Hierzu stellt er verschiedene Einzelfragen, die im Folgenden behandelt werden.

## 2. Frage der Verbindlichkeit von Haushaltsvermerken und Geheimen Erläuterungen

Zunächst möchte der Auftraggeber wissen, welcher Verbindlichkeitsgrad den Geheimen Erläuterungen zum Einzelplan 14 des Bundeshaushaltsplans vor dem Hintergrund der in der Anfrage sinngemäß wiedergegebenen Haushaltsvermerke zu den Ausgaben des Kapitels 1405 und zu den Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr zukommt.

### 2.1. Grundsätzliche Unverbindlichkeit von Erläuterungen

Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) „können“ Erläuterungen für verbindlich erklärt werden. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass Erläuterungen ohne eine entsprechende Verbindlichkeitserklärung unverbindlich sind.<sup>1</sup> Die Geheimen Erläuterungen zu Kapitel 1405 des Bundeshaushaltsplans sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr werden an keiner Stelle ausdrücklich für verbindlich erklärt.<sup>2</sup>

### 2.2. Besonderheiten aufgrund der bestehenden Haushaltsvermerke

Fraglich ist, inwieweit den Geheimen Erläuterungen – trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Verbindlichkeitserklärung – angesichts der in der Anfrage genannten Haushaltsvermerke zu den Ausgaben des Kapitels 1405 sowie des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr verbindliche Wirkung zukommt. Dies wird im Folgenden erörtert.

#### 2.2.1. Haushaltsvermerk zu den Ausgaben des Kapitels 1405

Maßgeblich für die Fragestellung ist zunächst Ziffer 5. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Kapitels 1405. Darin ist Folgendes vorgesehen:

„Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei den Titeln 554 05 bis 554 08 und 554 10 bis 554 13 dürfen für andere als die veranschlagten Beschaffungsvorhaben in Anspruch

---

1 Vgl. insoweit bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 22. Dezember 2022 (WD 4 - 3000 - 111/22) „Geheime Erläuterungen zum Einzelplan 14 des Bundeshaushaltsplans sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr – Fragen zum Haushaltsverfahren und zur Veranschlagung von militärischen Beschaffungen“, Ziffer 2.

2 Zum Regierungsentwurf des Bundeshaushaltsplans 2023 vgl. insoweit bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, ebd., Ziffer 3.2.3.

genommen werden, soweit diese als Austauschvorhaben in dem Geheimen Erläuterungsblatt für den jeweiligen Beschaffungstitel erfasst sind.“<sup>3</sup>

Die in Ziffer 5. des Haushaltsvermerks genannten Titel (554 05 bis 554 08 und 554 10 bis 554 13) umfassen jeweils mehrere Beschaffungsvorhaben und werden in den Vorbemerkungen zu Kapitel 1405 des Haushaltsplans 2023 als „querschnittliche Beschaffungstitel“ bezeichnet. Zum Teil wird für derartige Titel auch der Begriff „Sammeltitel“ verwendet.<sup>4</sup> Die einzelnen Beschaffungsvorhaben, welche aus den genannten Titeln finanziert werden, gehen weder aus der Zweckbestimmung der Titel, noch aus öffentlich zugänglichen Erläuterungen hervor. Sie ergeben sich jedoch – zumindest teilweise – aus den Geheimen Erläuterungen. Darin sind die aus den Titeln finanzierten Vorhaben (soweit sie nicht in sog. Sammelpositionen<sup>5</sup> enthalten sind) namentlich benannt. Die genannten Austauschvorhaben sind ebenfalls in den Geheimen Erläuterungen aufgeführt.

Ziffer 6. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Kapitels 1405 sieht darüber hinaus Folgendes vor:

„Für Beschaffungsvorhaben, die nicht bei dem jeweiligen Titel vorgesehen sind, dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in Anspruch genommen werden.“<sup>6</sup>

Diese Regelung dürfte – wie bereits die vorstehend genannte Ziffer 5. des Haushaltsvermerks – für nicht veranschlagte Beschaffungsvorhaben gelten.

#### 2.2.2. Haushaltsvermerk zu den Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr

Ziffer 3. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr enthält zunächst eine mit der vorgenannten Ziffer 6. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Kapitels 1405 wortgleiche Regelung.

Diesbezüglich ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die aus dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr finanzierten Beschaffungsvorgaben, soweit sie nicht ohnehin in Einzeltiteln

---

3 Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 14, Kapitel 1405, S. 51, abrufbar unter: [https://bmfiportal.ziv.it.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14\\_t.pdf](https://bmfiportal.ziv.it.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14_t.pdf), zuletzt abgerufen am 3. Januar 2023.

4 Vgl. etwa 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, Ziffer 0.1, S. 3, abrufbar unter: [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/sondervermoegen-bundeswehr-oktober-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/sondervermoegen-bundeswehr-oktober-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 12. Januar 2023.

5 Zu den Sammelpositionen vgl. noch unter 4.

6 Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 14, Kapitel 1405, S. 51, abrufbar unter: [https://bmfiportal.ziv.it.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14\\_t.pdf](https://bmfiportal.ziv.it.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14_t.pdf), zuletzt abgerufen am 3. Januar 2023.

---

veranschlagt sind, bereits in den öffentlich zugänglichen Erläuterungen zu den entsprechenden Sammeltiteln einzeln benannt werden.<sup>7</sup>

Ziffer 4. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr sieht zudem Folgendes vor:

„Die einzelnen Maßnahmen aller Ausgabebetitel sind in den Geheimen Erläuterungsblättern detailliert erläutert.“<sup>8</sup>

Die bereits in den öffentlich zugänglichen Erläuterungen zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr benannten Vorhaben werden somit in den Geheimen Erläuterungen genauer beschrieben.

Ziffer 5. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr sieht darüber hinaus Folgendes vor:

„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen für andere als die veranschlagten Beschaffungsvorhaben in Anspruch genommen werden, soweit diese als Austauschvorhaben in dem Geheimen Erläuterungsblatt für den jeweiligen Beschaffungstitel erfasst sind.“<sup>9</sup>

Ziffer 5. dieses Haushaltsvermerks unterscheidet sich von der bereits beschriebenen Ziffer 5. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Kapitels 1405 zunächst dahingehend, dass sich sein Anwendungsbereich nicht auf bestimmte Titel beschränkt, sondern sämtliche im Wirtschaftsplan enthaltenen Titel erfasst.

Wie bereits ausgeführt, ist zudem zu berücksichtigen, dass die aus dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr finanzierten Beschaffungsvorhaben, soweit sie in Sammeltiteln veranschlagt sind, bereits in den öffentlich zugänglichen Erläuterungen einzeln benannt werden. Die genannten Austauschvorhaben sind dagegen – wie bei Kapitel 1405 – ausschließlich in den Geheimen Erläuterungen aufgeführt.

---

7 Vgl. etwa Bundeshaushaltsplan 2023, Anlage 1 zu Kapitel 1405, Wirtschaftsplan des Sondervermögens "Bundeswehr", Titel 554 41, S. 70, Titel 554 51, S. 71 f., abrufbar unter: [https://bmfiportal.ziviv.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14\\_t.pdf](https://bmfiportal.ziviv.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14_t.pdf), zuletzt abgerufen am 3. Januar 2023.

8 Bundeshaushaltsplan 2023, Anlage 1 zu Kapitel 1405, Wirtschaftsplan des Sondervermögens "Bundeswehr", S. 67, abrufbar unter: [https://bmfiportal.ziviv.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14\\_t.pdf](https://bmfiportal.ziviv.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14_t.pdf), zuletzt abgerufen am 3. Januar 2023.

9 Bundeshaushaltsplan 2023, Anlage 1 zu Kapitel 1405, Wirtschaftsplan des Sondervermögens "Bundeswehr", S. 67, abrufbar unter: [https://bmfiportal.ziviv.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14\\_t.pdf](https://bmfiportal.ziviv.bfinv.de/bundeshaushalt/web/hh2023/pdf/epl14_t.pdf), zuletzt abgerufen am 3. Januar 2023.

### 2.3. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Hinsichtlich der Ziffern 5. der Haushaltsvermerke zu den Ausgaben des Kapitels 1405 sowie des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr<sup>10</sup> lässt sich somit Folgendes festhalten: Diese treffen eine Regelung für die Inanspruchnahme von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für „andere als die veranschlagten Beschaffungsvorhaben“.

Was unter „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ zu verstehen ist, lässt sich den Geheimen Erläuterungen insoweit entnehmen, wie die einzelnen Beschaffungsvorhaben darin benannt sind.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich für die Frage der Verbindlichkeit Folgendes: Haushaltsvermerke werden von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst und gelten im Haushaltsvollzug für die Exekutive verbindlich.<sup>11</sup> Werden – wie in den Ziffern 5. der Haushaltsvermerke – bestimmte Vorhaben (nämlich „veranschlagte Beschaffungsvorhaben“ und „Austauschvorhaben“) in Bezug genommen und so zum Gegenstand einer verbindlichen Regelung gemacht, erstreckt sich die Verbindlichkeit auch auf die in Bezug genommenen Vorhaben. Soweit die Vorhaben in den Geheimen Erläuterungen benannt werden, kommt auch Letzteren eine aus den genannten Haushaltsvermerken abgeleitete, **faktische Bindungswirkung** hinsichtlich der aufgeführten Vorhaben zu.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob sich aus Ziffer 4. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr eine darüber hinausgehende Verbindlichkeit der in den Geheimen Erläuterungen genannten Maßnahmen sowie der diesbezüglichen detaillierten Erläuterungen ableiten lässt. Hierfür könnte sprechen, dass Ziffer 4. des Haushaltsvermerks insoweit explizit auf die Geheimen Erläuterungen verweist. Allerdings ist darin (anders als in verschiedenen anderen Haushaltsvermerken des Einzelplans 14<sup>12</sup>) keine ausdrückliche Verbindlichkeitserklärung enthalten. Zudem trifft sie (im Gegensatz zu den Ziffern 5. der Haushaltsvermerke) keine expliziten Vorgaben im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, sondern weist lediglich darauf hin, dass die einzelnen Maßnahmen in den Geheimen Erläuterungsblättern detailliert erläutert sind. Vor diesem Hintergrund lässt sich aus Ziffer 4. des Haushaltsvermerks keine Verbindlichkeit hinsichtlich der in den Geheimen Erläuterungen genannten einzelnen Maßnahmen sowie der diesbezüglichen detaillierten Erläuterungen ableiten.

Hiervon geht offenbar auch der Bundesrechnungshof aus. Dieser spricht in seinem Bericht vom 7. Oktober 2022 zum Entwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr (in welchem

---

10 Im Folgenden als „Ziffern 5. der Haushaltsvermerke“ bezeichnet.

11 Vgl. insoweit bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 22. Dezember 2022 (WD 4 - 3000 - 111/22) „Geheime Erläuterungen zum Einzelplan 14 des Bundeshaushaltsplans sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr – Fragen zum Haushaltsverfahren und zur Veranschlagung von militärischen Beschaffungen“, Ziffer 2.

12 Vgl. insoweit bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 22. Dezember 2022 (WD 4 - 3000 - 111/22) „Geheime Erläuterungen zum Einzelplan 14 des Bundeshaushaltsplans sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr – Fragen zum Haushaltsverfahren und zur Veranschlagung von militärischen Beschaffungen“, Ziffer 3.2.3.

die Ziffer 4. des Haushaltsvermerks bereits enthalten war) von dem „Entwurf der **unverbindlichen Geheimen Erläuterungsblätter**“.<sup>13</sup>

Aufgrund des lediglich hinweisenden Charakters der Ziffer 4. des Haushaltsvermerks scheidet in Bezug auf die einzelnen Beschaffungsvorhaben und die diesbezüglichen detaillierten Erläuterungen (anders als hinsichtlich der in den Ziffern 5. der Haushaltsvermerke in Bezug genommenen Vorhaben) auch eine faktische Bindungswirkung aus.

### 3. Änderung von Geheimen Erläuterungen

#### 3.1. Aufnahme neuer Vorhaben

Weiterhin möchte der Auftraggeber wissen, ob es ohne Zustimmung des Haushaltsausschusses möglich ist, dass in die endgültigen Geheimen Erläuterungen Vorhaben aufgenommen werden, die im Entwurfsstadium noch nicht enthalten waren. Als Hintergrund nennt er die aus den Haushaltsvermerken folgende Vorgabe, dass grundsätzlich nur die „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ realisiert werden dürfen und für andere Beschaffungsvorhaben eine Einwilligung des Haushaltsausschusses erforderlich ist.

Wie bereits ausgeführt, nehmen die Ziffern 5. der Haushaltsvermerke auf die „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ sowie die „Austauschvorhaben“ Bezug, welche in den Geheimen Erläuterungen zu den jeweiligen Titeln aufgeführt werden.

##### 3.1.1. Maßgeblicher Stand der Geheimen Erläuterungen

Fraglich ist jedoch, welcher Stand der Geheimen Erläuterungen hinsichtlich der „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ und der „Austauschvorhaben“ maßgeblich ist.

In Betracht käme zunächst der **Stand der Entwurfsfassung der Geheimen Erläuterungen**, welche das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu Beginn des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens an die Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages übersendet. In diesem Fall wäre Folgendes zu beachten: Die Haushaltsvermerke werden von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst.<sup>14</sup> Würde in den Haushaltsvermerken auf Beschaffungsvorhaben und Austauschvorhaben verwiesen, die Teil der Entwurfsfassung der Geheimen Erläuterungen sind, erschiene eine dahingehende Änderung dieser Geheimen Erläuterungen nach Beschluss des Haushaltsgesetzes rechtlich problematisch. Insbesondere ließe sich argumentieren, dass die ursprünglich vorgesehenen Beschaffungsvorhaben von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst sind und jede Änderung als Abweichung hiervon einzuordnen wäre.

---

13 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, Ziffer 2, S. 5, Ziffer 3, S. 8, (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/sondervermoegen-bundeswehr-oktober-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/sondervermoegen-bundeswehr-oktober-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 9. Januar 2023.

14 Vgl. hierzu bereits unter 2.3.



Gegen ein Abstellen auf den Stand der Entwurfsfassung der Geheimen Erläuterungen spricht indes, dass diese naturgemäß nicht den letzten Stand der Haushaltsberatungen abbilden kann. Dementsprechend wird auch in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Erläuterungen anzupassen seien, soweit es im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens zu Titelveränderungen komme, um „Kongruenz zwischen Titel und Erläuterungen herzustellen“.<sup>15</sup> Dies dürfte ebenso für Geheime Erläuterungen gelten.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass bezüglich der in den Ziffern 5. der Haushaltsvermerke genannten „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ und „Austauschvorhaben“ die **finale Fassung der Geheimen Erläuterungen maßgeblich** ist, in welcher die erforderlichen Anpassungen hinsichtlich der im Haushaltsgesetzgebungsverfahren beschlossenen Änderungen bereits vorgenommen wurden.

### 3.1.2. Zeitpunkt der Zurverfügungstellung der finalen Fassung

Fraglich ist weiterhin, wann die finale Fassung der Geheimen Erläuterungen den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zugänglich gemacht werden muss, um eine wirksame Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts sicherzustellen.

Zum einen ließe sich die Erwägung anstellen, dass die finale Fassung der Geheimen Erläuterungen bereits vorliegen muss, bevor im Haushaltsausschuss letztmalig über den Einzelplan 14 beraten wird. In diesem Fall müssten die Geheimen Erläuterungen noch vor der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages verfügbar sein.

Dagegen sprechen allerdings die bereits genannten **haushaltspraktischen Erfordernisse**. Da die Geheimen Erläuterungen jeweils an den Stand der Haushaltsberatungen anzupassen sind, kann deren letzter Stand erst nach Abschluss des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens vorliegen. Die gegenwärtige Praxis, dass die finale Fassung der Geheimen Erläuterungen erst nach Feststellung des Haushaltsgesetzes zur Verfügung gestellt wird, begegnet daher keinen rechtlichen Bedenken.

### 3.1.3. Zulässiger Inhalt der finalen Fassung

Fraglich ist schließlich, welche Beschaffungsvorhaben in die finale Fassung der Geheimen Erläuterungen aufgenommen werden dürfen.

Maßgeblich dürfte insoweit sein, dass die mit den Haushaltsberatungen zum Einzelplan 14 befassten Abgeordneten des Deutschen Bundestages vor dem Hintergrund des parlamentarischen Budgetrechts jederzeit in der Lage sein müssen, die für die Feststellung des Haushaltsgesetzes relevanten Informationen zu erlangen. Dementsprechend erscheint es erforderlich, dass diese im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit haben, von den Beschaffungsvorhaben und Austauschvorhaben, welche letztlich in die finale Fassung der Geheimen Erläuterungen aufgenommen werden, Kenntnis zu nehmen.

Als mögliche Informationsquellen kommen zunächst vorbereitende Unterlagen für die Berichterstattegespräche sowie die Sitzungen des Haushalts- und Verteidigungsausschusses in Betracht.

---

15 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. Ergänzungslieferung Januar 1989, § 17, Rn. 9.

Weiterhin dürfte eine Kenntnisnahme von den neuen Beschaffungsvorhaben – gegebenenfalls auf entsprechende Fragen einzelner Abgeordneter hin – auch im Rahmen von mündlichen Erörterungen in den Berichterstattergesprächen und Ausschusssitzungen möglich sein.

Hiervon ausgehend können diejenigen Beschaffungsvorhaben, bezüglich derer die Abgeordneten in dem aufgezeigten Rahmen die Möglichkeit hatten, sich über die entsprechenden Beschaffungsplanungen zu informieren, zulässigerweise in die finale Fassung der Geheimen Erläuterungen aufgenommen werden, ohne dass der Haushaltsausschuss der Aufnahme dieser Vorhaben zuvor gesondert zustimmen muss.

Problematisch erschiene demgegenüber die Aufnahme solcher Beschaffungsvorhaben in die finale Fassung der Geheimen Erläuterungen, die erst nach Abschluss des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens in die Planungen der Bundesregierung aufgenommen wurden, bezüglich derer also eine **Kenntnisnahmemöglichkeit der Abgeordneten vor der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz** nicht bestanden hat. In diesem Fall wären die Abgeordneten in der Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts mangels Verfügbarkeit der hierfür erforderlichen Informationen beeinträchtigt.

### 3.2. Umsetzung von Vorhaben zwischen zwei Titeln

Zudem möchte der Auftraggeber wissen, ob es (insbesondere hinsichtlich des Wirtschaftsplans für das Sondervermögen Bundeswehr) ohne Zustimmung des Haushaltsausschusses zulässig ist, Vorhaben von einem zu einem anderen Titel umzusetzen. In diesem Zusammenhang stellt er die Frage, ob Vorhaben im Entwurfsstadium der Geheimen Erläuterungen als „veranschlagte Beschaffungsvorhaben“ im Sinne der vorgenannten Haushaltsvermerke gelten, auch wenn sie dann später in einen anderen Titel umgesetzt werden.

Zur Beantwortung dieser Frage wird auf die oben genannten Ausführungen zur Aufnahme neuer Vorhaben unter 3.1. verwiesen.

Nach der hier vertretenen Auffassung sind die „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ im Sinne der Ziffern 5. der Haushaltsvermerke nicht in der ursprünglichen Entwurfsfassung, sondern in der finalen Fassung der Geheimen Erläuterungen enthalten. Eine Umsetzung wäre somit unter den genannten Voraussetzungen (Kenntnisnahmemöglichkeit der Abgeordneten im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens) auch ohne vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses zulässig.

### 3.3. Umsetzung von Vorhaben zwischen Teil I und Teil II der Geheimen Erläuterungen

Weiterhin stellt der Auftraggeber die Frage, ob es ohne Zustimmung des Haushaltsausschusses zulässig ist, Vorhaben von Teil I in Teil II der Geheimen Erläuterungen umzusetzen.

Diesbezüglich wird ebenfalls auf die die oben genannten Ausführungen zur Aufnahme neuer Vorhaben unter 3.1. verwiesen.

Soweit die Abgeordneten im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit haben, von der Umsetzung Kenntnis zu nehmen, ist nach der hier vertretenen Auffassung keine vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses erforderlich.

### 3.4. Änderung der Höhe der vorgesehenen Ausgaben

Weiterhin möchte der Auftraggeber wissen, ob in den Geheimen Erläuterungen Änderungen bei der Höhe der vorgesehenen Ausgaben sowohl insgesamt als auch hinsichtlich der angegebenen Jahresscheiben ohne Zustimmung des Haushaltsschusses vorgenommen werden können. In diesem Zusammenhang stellt er die Frage, wie eng der Begriff der veranschlagten Beschaffungsvorhaben auszulegen ist.

Wie bereits festgestellt, sind die Geheimen Erläuterungen zum Kapitel 1405 des Bundeshaushaltsplans sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr grundsätzlich unverbindlich. Verbindlich sind jedoch die Ziffern 5. der Haushaltsvermerke, welche auf Vorhaben Bezug nehmen, die in den Geheimen Erläuterungen enthalten sind, sodass diesen insoweit eine faktische Bindungswirkung im Haushaltsvollzug zukommt (vgl. hierzu unter 2.3.).

Aufgrund der Ziffern 5. der Haushaltsvermerke, die von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst werden, ist eine Veränderung bei den darin genannten „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ nur zulässig, soweit die Abgeordneten im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit haben, von den diesbezüglichen Veränderungen Kenntnis zu nehmen (vgl. hierzu unter 3.1.).

Fraglich ist, welche Inhalte der Geheimen Erläuterungen von der Bezugnahme in den Ziffern 5. der Haushaltsvermerke erfasst sind und daher nur bei einer Kenntnisnahmemöglichkeit der Abgeordneten im Haushaltsgesetzgebungsverfahren geändert werden können.

Die Ziffern 5. der Haushaltsvermerke regeln die Voraussetzungen, unter denen die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei den jeweiligen Titeln auch für andere als die veranschlagten Beschaffungsvorhaben in Anspruch genommen werden können. Dies soll nur dann möglich sein, soweit diese (anderen Beschaffungsvorhaben) in den Geheimen Erläuterungen als Austauschvorhaben vorgesehen sind.

Dies spricht dafür, dass die Ziffern 5. der Haushaltsvermerke sich ausschließlich auf die Beschaffungsvorhaben beziehen, nicht aber auf die dafür vorgesehene Höhe der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen.

Entsprechendes gilt auch für Ziffer 4. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr, welcher ebenfalls keine Aussage zur Ausgabenhöhe trifft und der im Übrigen lediglich einen hinweisenden Charakter hat (vgl. hierzu unter 2.3.).

Vor diesem Hintergrund ist die **Höhe der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen kein Regelungsgegenstand der genannten Haushaltsvermerke** und betrifft somit nicht die Feststellungen des Haushaltsgesetzes. Hiervon ausgehend dürften diesbezüglich auch nach der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz noch Änderungen möglich ein, die während des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens noch nicht absehbar waren und den Abgeordneten daher auch noch nicht zur Kenntnis gelangen konnten.

---

Eine vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses ist somit im Falle einer Änderung der für die einzelnen Beschaffungsvorhaben vorgesehene Höhe der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in den Geheimen Erläuterungen nicht erforderlich. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Gesamthöhe, als auch hinsichtlich der Jahresscheiben.

#### 4. Sammelpositionen in Geheimen Erläuterungen

Zudem fragt der Auftraggeber danach, ob es zulässig ist, in den Geheimen Erläuterungen als „veranschlagtes Beschaffungsvorhaben“ eine Position mit der Bezeichnung „Weitere Vorhaben – Sammelposition“ vorzusehen, bei der nicht ersichtlich ist, welches konkrete Vorhaben sich hinter dieser Position verbirgt oder ob dies den genannten Haushaltsvermerken widerspräche.

Dies hängt davon ab, ob unter „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ allein namentlich benannte Beschaffungsvorhaben zu verstehen sind oder ob darunter auch mit Sammelbezeichnungen versehene Beschaffungsvorhaben fallen können.

Für Letzteres könnten haushaltspraktische Erwägungen sprechen. So ließe sich anführen, dass im Falle einer gesonderten Benennung jedes einzelnen Beschaffungsgegenstandes (unabhängig von seiner finanziellen Bedeutung) die Gefahr bestünde, dass die Geheimen Erläuterungen unübersichtlich werden. Zudem ließe sich argumentieren, dass ein solches Vorgehen zu Lasten der Flexibilität im Rahmen des Haushaltsvollzugs ginge, da sich selbst bei finanziell unbedeutende Änderungen die Frage stellen würde, ob die davon betroffenen Maßnahmen noch als „veranschlagtes Beschaffungsvorhaben“ im Sinne der genannten Haushaltsvermerke anzusehen wäre.

Gegen die Einordnung von Sammelpositionen beziehungsweise den hierunter fallenden, nicht namentlich benannten Vorhaben als „veranschlagte Beschaffungsvorhaben“ spricht jedoch der Zweck der Ziffern 5. der Haushaltsvermerke. Dieser besteht darin, Vorgaben für die Inanspruchnahme der bei den jeweiligen Titeln vorgesehenen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für „andere als die veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ aufzustellen.

Die hierfür erforderliche **Abgrenzung** der bereits „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ von „anderen“ Beschaffungsvorhaben wäre im Falle einer Sammelposition mit der Bezeichnung „Weitere Vorhaben – Sammelposition“ nicht möglich. Vielmehr ließen sich als „Weitere Vorhaben“ sämtliche Vorhaben einordnen, die unter die Zweckbestimmung des jeweiligen Titels fallen. Der Zweck der Geheimen Erläuterungen, den Abgeordneten sowie den mit dem Haushaltsvollzug befassten Stellen Informationen bereitzustellen, welche inhaltlich über die bereits aus dem Haushaltsplan ersichtliche Zweckbestimmung des Titels hinausgehen, würde insoweit nicht erreicht.

Vor diesem Hintergrund sprechen aus hiesiger Sicht die überzeugenderen Argumente dafür, dass unter „veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ **allein namentlich benannte** Beschaffungsvorhaben zu verstehen sind. Hiervon ausgehend sind die in der Anfrage genannte Position „Weitere Vorhaben – Sammelposition“ sowie die hierunter fallenden, nicht namentlich benannten Vorhaben, nicht als veranschlagte Beschaffungsvorhaben im Sinne der Haushaltsvermerke Nr. 5 anzusehen.

Für „andere als die veranschlagten Beschaffungsvorhaben“ können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gemäß den genannten Haushaltsvermerken nur in Anspruch genommen

werden, soweit diese als Austauschvorhaben in dem Geheimen Erläuterungsblatt für den jeweiligen Beschaffungstitel erfasst sind.

\* \* \*