



---

**Ausarbeitung**

---

**Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses**

**Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 005/23  
Abschluss der Arbeit: 15.02.2023  
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>Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses</b>	<b>4</b>
2.1.	Begriff	4
2.2.	Verbindlichkeit	5
2.2.1.	Grundsatz	5
2.2.2.	Regelung in Haushaltsvermerken	7
2.2.2.1.	Inhaltliche Wiedergabe eines Maßgabebeschlusses	8
2.2.2.2.	Verweisung auf einen Maßgabebeschluss	9
2.3.	Ergebnis zu 2.	11
<b>3.</b>	<b>Weitere Regelungsmöglichkeiten</b>	<b>11</b>
3.1.	Verbindlichkeit einzelner Maßgabebeschlüsse	11
3.2.	Generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen	11
3.2.1.	Delegation von Befugnissen des Deutschen Bundestages	12
3.2.2.	Verfassungsrechtliche Bedenken	13
3.2.2.1.	Grundsatz der Gewaltenteilung	13
3.2.2.2.	Prinzip der repräsentativen Demokratie	15
3.3.	Ergebnis zu 3.	16

## 1. Fragestellung

Der Auftraggeber stellt verschiedene Einzelfragen zu sog. Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

## 2. Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses

Der Auftraggeber möchte wissen, ob Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses für die Exekutive rechtsverbindlich sind und welche Bedeutung ihnen zukommt. Im Folgenden wird zunächst auf den Begriff des Maßgabebeschlusses eingegangen (2.1.). Hieran anknüpfend wird die Verbindlichkeit und die Bedeutung von Maßgabebeschlüssen gegenüber der Exekutive erörtert (2.2. und 2.3.).

### 2.1. Begriff

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages fasst im Rahmen seiner Beratungen häufig sog. Maßgabebeschlüsse. Diese enthalten **Aufforderungen an die Bundesregierung**, in denen insbesondere **Erwartungen an den Haushaltsvollzug** zum Ausdruck kommen.<sup>1</sup> So fasste der Haushaltsausschuss im Rahmen der Beratungen zum Bundeshaushalt 2021 beispielsweise einen ressortübergreifenden Maßgabebeschluss zum Abbau von Ausgaberesten.<sup>2</sup> Im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf zur Errichtung des „Sondervermögens Bundeswehr“ forderte er die Bundesregierung im Jahr 2022 in einem Maßgabebeschluss unter anderem dazu auf, „die Beschaffung in der Bundeswehr zu beschleunigen und zu optimieren, um die notwendigen Investitionen in Ausrüstung und Material vornehmen zu können“.<sup>3</sup> Darüber hinaus sehen Maßgabebeschlüsse in vielen Fällen die Vorlage von Berichten der Bundesregierung über die Verwendung und den Abfluss von Haushaltsmitteln vor.<sup>4</sup>

---

1 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 21. März 2019, WD 4 - 3000 - 025/19, „Einzelfragen zum parlamentarischen Verfahren der Haushaltskontrolle“, Ziffer 2.1., S. 6, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/644070/abfe7a457157720fe661575b960c4742/WD-4-025-19-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

2 Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung 2021), BT-Drs. 20/4880, S. 13, 40 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/048/2004880.pdf>, zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

3 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG), BT-Drs. 20/2090, S. 14, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/020/2002090.pdf>, zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

4 Vgl. etwa den im Rahmen der Beratungen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2023 gefassten Maßgabebeschluss über einen Bericht bezüglich des Programms „Neustart Kultur“, wiedergegeben in: Bericht des Haushaltsausschusses zu dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2023, BT-Drs. 20/3528, S. 18, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/035/2003528.pdf>, zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

Der Begriff des Maßgabebeschlusses ist **gesetzlich nicht definiert** und wird in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet.

In dem vom Bundesministerium der Justiz (BMJ) veröffentlichten „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“ wird die Möglichkeit beschrieben, im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens die Beschlussempfehlung eines Ausschusses in Form eines Maßgabebeschlusses zu formulieren. Darin könne dem Deutschen Bundestag empfohlen werden, den Gesetzesentwurf mit bestimmten Maßgaben (im Übrigen aber unverändert) anzunehmen.<sup>5</sup> Der Zweck von Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses geht indes in eine andere Richtung. Diese richten sich nicht in Form einer Beschlussempfehlung an den Gesetzgeber, sondern als Aufforderung an die Bundesregierung. Sie betreffen zudem nicht den Wortlaut eines Gesetzes, sondern (bezüglich des Haushaltsgesetzes und des damit festgestellten Haushaltsplans) dessen Ausführung durch die Exekutive.

In der Literatur werden zudem Maßgabebeschlüsse des Bundesrates erörtert. Überwiegend wird es unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig gehalten, dass der Bundesrat einer nach Art. 80 Abs. 2 Grundgesetz (GG) zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnung „nur unter der Maßgabe bestimmter inhaltlicher Änderungen zustimmt“.<sup>6</sup> Die Rechtsverordnung soll in diesem Fall nur dann ohne erneute Befassung des Bundesrates in Kraft treten, wenn der Verordnungsgeber die gewünschten Änderungen vornimmt.<sup>7</sup> Hiervon ausgehend lassen sich Maßgabebeschlüsse des Bundesrates als verbindlich einordnen. Bei Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses geht es jedoch nicht um das Inkrafttreten einer (zustimmungsbedürftigen) Rechtsvorschrift, sondern – wie bereits ausgeführt – um Aufforderungen des Haushaltsausschusses an die Bundesregierung im Hinblick auf den Haushaltsvollzug. Die in der Literatur angestellten Erwägungen zu Maßgabebeschlüssen des Bundesrates sind insoweit nicht unmittelbar auf die vorliegende Fragestellung übertragbar.

## 2.2. Verbindlichkeit

Fraglich ist, inwieweit der Haushaltsausschuss der Exekutive durch Maßgabebeschlüsse verbindliche Vorgaben machen kann.

### 2.2.1. Grundsatz

Eine Rechtsgrundlage, die eine entsprechende Befugnis des Haushaltsausschusses ausdrücklich vorsieht, besteht nicht. Diese könnte sich jedoch implizit aus den dem Haushaltsausschuss obliegenden Aufgaben ergeben.

---

5 BMJ, Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, 3. Auflage, Stand: 22. September 2008, Rn. 839, 842, abrufbar unter: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit\\_deu.pdf](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_deu.pdf), zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

6 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 80 GG, Rn. 180 f.

7 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 80 GG, Rn. 180 f.

Ausschüsse haben die Aufgabe, die Verhandlungen und Beschlüsse des Deutschen Bundestages **vorzubereiten** und somit auf eine **endgültige Beschlussfassung durch das Plenum** hinzuarbeiten.<sup>8</sup> Dementsprechend sieht § 54 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) vor, dass der Bundestag Ausschüsse „zur Vorbereitung der Verhandlungen“ einsetzt. Diese Aufgabe hat auch der Haushaltsausschuss.<sup>9</sup> Dieser berät zum einen Haushaltsvorlagen (§ 95 GOBT), zu denen insbesondere der Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans gehören. Im Anschluss an die diesbezüglichen Beratungen des Haushaltsausschusses werden dessen Bericht und Beschlussempfehlung dem Deutschen Bundestag zugeleitet.<sup>10</sup> Weiterhin berät der Haushaltsausschuss Finanzvorlagen (§ 96 GOBT) bezüglich derer er an das Plenum berichtet.<sup>11</sup> Unmittelbare Bedeutung haben die genannten Beschlussempfehlungen und Berichte des Haushaltsausschusses somit allein für den Deutschen Bundestag als Organ der Legislative, nicht dagegen für die Exekutive.

In der Haushaltspraxis des Bundes trifft der Haushaltsausschuss jedoch auch Entscheidungen, die den Haushaltsvollzug der Exekutive betreffen. Insbesondere entscheidet er über die Aufhebung sog. **qualifizierter Sperren**. Nach § 22 Satz 3 Bundeshaushaltsordnung (BHO) kann in Ausnahmefällen „durch Sperrvermerk bestimmt werden, daß die Leistung von Ausgaben oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der Einwilligung des Bundestages bedarf.“ In diesen Fällen hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gemäß § 36 Satz 2 BHO die Einwilligung des Bundestages einzuholen. Während der Wortlaut der §§ 22 Satz 3, 36 Satz 2 BHO somit auf eine Einwilligung durch den Deutschen Bundestag abstellt, wird in den Haushaltsplänen des Bundes in der Regel durch Haushaltsvermerke bestimmt, dass die Aufhebung der Sperre der **Einwilligung des Haushaltsausschusses** des Deutschen Bundestages bedarf.<sup>12</sup>

Zudem sind im Haushaltsgesetz<sup>13</sup> sowie in Haushaltsvermerken<sup>14</sup> des Haushaltsplans zum Teil Zustimmungsvorbehalte für den Haushaltsausschuss vorgesehen.

Eine solche **Delegation von Entscheidungsbefugnissen** vom Plenum des Deutschen Bundestages auf den Haushaltsausschuss wird überwiegend als zulässig angesehen, „wenn und soweit die

---

8 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 28. Februar 2012, - 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 (351).

9 Eickenboom, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1998, § 44, S. 1183, Rn. 1.

10 Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Rn. 624.

11 Hasenjäger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 25, Rn. 32.

12 Vgl. etwa Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 02, Kapitel 0211, S. 9, Titel 424 01; Einzelplan 04, Kapitel 0452, S. 56, Titel 684 18, abrufbar unter: [https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan\\_HH\\_2023.pdf](https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan_HH_2023.pdf), zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

13 Vgl. § 3 Abs. 6 und § 6 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2023, abrufbar unter: [https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan\\_HH\\_2023.pdf](https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan_HH_2023.pdf), zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

14 Vgl. etwa Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 04, Kapitel 0452, S. 71, Titel 894 24; Einzelplan 09, Kapitel 0901, S. 40, Titel 896 31, abrufbar unter: [https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan\\_HH\\_2023.pdf](https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan_HH_2023.pdf), zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

Vorgaben in Haushaltsgesetz und Haushaltsplan hinreichend präzise sind“.<sup>15</sup> Allerdings wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass „die primäre demokratische Legitimation und Verantwortung beim Parlament als Ganzen“ liege.<sup>16</sup> Die damit verbundenen Anforderungen bleiben jedoch dann gewahrt, wenn das Parlament den Ausschuss zur Zustimmung ermächtigt.<sup>17</sup> Die Ausführungen machen deutlich, dass eigene Entscheidungsbefugnisse des Haushaltsausschusses gegenüber der Exekutive stets auf einer hinreichend präzisen Ermächtigung des Gesamtplenums beruhen müssen. Entsprechende Ermächtigungen werden in der Haushaltspraxis des Bundes hinsichtlich qualifizierter Sperren und Zustimmungsvorbehalte durch das Haushaltsgesetz sowie den Haushaltsplan erteilt.

Originäre, von gesonderten Ermächtigungen des Gesamtplenums unabhängige Entscheidungsbefugnisse, werden dem Haushaltsausschuss dagegen weder durch das Grundgesetz, noch durch einfachgesetzliche Vorschriften eingeräumt. Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses kommt daher **grundsätzlich keine verbindliche Wirkung gegenüber der Exekutive** zu.<sup>18</sup>

#### 2.2.2. Regelung in Haushaltsvermerken

Im Bundeshaushalt 2023 wird allerdings in zwei Haushaltsvermerken auf Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses Bezug genommen.

So wird im Einzelplan 17, Kapitel 1702, S. 22, Titel 882 02<sup>19</sup> im Rahmen des Haushaltsvermerks zunächst eine qualifizierte Sperre in Bezug auf die für das fragliche Vorhaben vorgesehene Verpflichtungsermächtigung vorgesehen, deren Aufhebung der Einwilligung des Haushaltsausschusses bedarf. Zudem wird Folgendes ausgeführt:

„Für die Aufhebung der Sperre hat die Bundesregierung gem. Maßgabebeschluss vom 19.10.2022 (Ausschuss-Drucksache 20(8)2289) über das erfolgreiche Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens frühestmöglich, spätestens aber bis zum 31.05.2023, und den Projektfortschritt sowie die Baureife unter fristgerechter Vorlage der erforderlichen Unterlagen durch den Projektträger zu berichten und der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Projektfortführung zu entscheiden. Andernfalls erfolgt keine weitere Veranschlagung.“

---

15 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79.

16 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79.

17 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79.

18 Zu der Frage, ob Maßgabebeschlüsse durch eine gesetzliche Regelung generell für verbindlich erklärt werden könnten, vgl. noch unter 3.2.

19 Abrufbar unter: [https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan\\_HH\\_2023.pdf](https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan_HH_2023.pdf), zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

Weiterhin wird in Ziffer 7. des Haushaltsvermerks zu den Ausgaben des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Einzelplan 60, Kapitel 6002, Anlage 7, S. 102)<sup>20</sup> Folgendes ausgeführt:

„Für die Maßnahmen nach § 26a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 StFG ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Näheres bestimmt ein Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Ausschussdrucksache 20(8)2321).“

Fraglich ist, inwieweit Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses aufgrund einer Bezugnahme in Haushaltsvermerken verbindliche Wirkung gegenüber der Exekutive zukommen kann. Haushaltsvermerke sind Teil des Haushaltsplans, welcher nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG „durch das Haushaltsgesetz festgestellt“ wird. Die gesetzliche Feststellung des Haushaltsgesetzes und mithin die **Verbindlichkeit für die Exekutive** erstreckt sich auf das sog. **Dispositiv** der im Haushaltsplan veranschlagten Titel. Hierzu gehören (neben der Zweckbestimmung des jeweiligen Titels, dem Mittelansatz für das Haushaltsjahr sowie etwaigen Verpflichtungsermächtigungen) auch **Haushaltsvermerke**.<sup>21</sup>

#### 2.2.2.1. Inhaltliche Wiedergabe eines Maßgabebeschlusses

Angesichts der Verbindlichkeit von Haushaltsvermerken für die Exekutive ist der Inhalt eines Maßgabebeschlusses im Rahmen der Haushaltsausführung zumindest insoweit bindend, wie er in einem Haushaltsvermerk wiedergegeben wird und damit auch für die Öffentlichkeit zugänglich ist.<sup>22</sup>

Der in dem erstgenannten Haushaltsvermerk (zu Einzelplan 17, Kapitel 1702, S. 22, Titel 882 02) wiedergegebene Inhalt des darin genannten Maßgabebeschlusses dürfte demnach für die Exekutive verbindlich gelten. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Berichtspflichten, von deren Erfüllung in dem Haushaltsvermerk die Aufhebung der qualifizierten Sperre sowie die weitere Veranschlagung von Haushaltsmitteln abhängig gemacht werden.

---

20 Abrufbar unter: [https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan\\_HH\\_2023.pdf](https://bundshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan_HH_2023.pdf), zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

21 Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 3; ebenso Häußler, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 13 BHO, Rn. 38; Vgl. auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Geheime Erläuterungen zum Einzelplan 14 des Bundshaushaltsplans sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr – Fragen zum Haushaltsverfahren und zur Veranschlagung von militärischen Beschaffungen“, WD 4 - 3000 - 111/22, Ziffer 2., S. 4 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/WD-4-111-22-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 13. Februar 2022.

22 Zu dem Erfordernis der Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit vgl. im Folgenden unter 2.2.2.2.



In der Literatur wird insoweit darauf hingewiesen, dass mit Hilfe von qualifizierten Sperren „**Berichtspflichten in Maßgabeentscheidungen**, Fristen für die Vorlage von Konzepten oder Wirtschaftlichkeitsberechnungen **die notwendige rechtliche Verbindlichkeit erhalten**“ können.<sup>23</sup> Dies dürfte insbesondere dann gelten, wenn die Aufhebung der qualifizierten Sperre – wie hier – in einem Haushaltsvermerk ausdrücklich an die Erfüllung bestimmter Berichts- und Vorlagepflichten geknüpft wird.

#### 2.2.2.2. Verweisung auf einen Maßgabeentscheidungsbeschluss

Fraglich ist jedoch, ob auch der in dem zweitgenannten Haushaltsvermerk (zu den Ausgaben des Wirtschaftsstabilisierungsfonds) genannte Maßgabeentscheidungsbeschluss für die Exekutive verbindlich gilt. Anders als in dem erstgenannten Haushaltsvermerk wird der Inhalt des Maßgabeentscheidungsbeschlusses darin nicht wiedergegeben. Vielmehr wird lediglich (unter Nennung der Ausschussdrucksachennummer) auf den Beschluss verwiesen. Insoweit stellt sich die Frage, welche Wirkung dieser Verweisung im Hinblick auf eine mögliche Verbindlichkeit des in Bezug genommenen Maßgabeentscheidungsbeschlusses zukommt.

Im Hinblick auf Gesetze werden deklaratorische und konstitutive Verweisungen unterschieden. Bei konstitutiven Verweisungen wird der Bezugstext Bestandteil der Ausgangsnorm. Mit deklaratorischen Verweisungen wird lediglich darauf hingewiesen, dass weitere Texte zu beachten sind.<sup>24</sup> Der Maßgabeentscheidungsbeschluss könnte vorliegend nur dann (im Wege einer konstitutiven Verweisung) selbst inhaltlicher Bestandteil des Haushaltsvermerks und damit rechtlich verbindlich für die Exekutive werden, wenn dies mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar wäre.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Inhalte des Maßgabeentscheidungsbeschlusses (anders als bei der Wiedergabe in dem erstgenannten Haushaltsvermerk) nicht aus dem Haushaltsplan selbst ersichtlich sind, sondern allein aus der in Bezug genommenen Ausschussdrucksache hervorgehen, welche für die Öffentlichkeit nicht ohne Weiteres einsehbar ist. Insoweit ist der **Grundsatz der Budgetöffentlichkeit** zu beachten. Dieser wird aus „dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie als auch aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG i. V. m. Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleitet“<sup>25</sup> und besagt, dass „Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle des Haushalts nicht nur dem Parlament, sondern auch der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich sein müssen.“<sup>26</sup> Er „bezieht sich zum einen auf das Verfahren der Budgetplanung, zum anderen auf den Haushaltsplan als dessen

---

23 Hasenjäger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 25, Rn. 39 (Hervorhebungen nur hier). Allerdings wird in der Literatur zum Teil darauf hingewiesen, dass Informationswünsche und -aufträge des Haushaltsausschusses von der Exekutive in der Praxis auch unabhängig davon erfüllt würden, vgl. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 468 unter Verweis auf das parlamentarische Fragerecht und die korrespondierende Auskunftspflicht der Regierung, vgl. ebd., Fußnote 338.

24 BMJ, Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, 3. Auflage, Stand: 22. September 2008, Rn. 219, abrufbar unter: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit\\_deu.pdf](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_deu.pdf), zuletzt abgerufen am 13. Februar 2023.

25 Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: November 2021, Art. 110 GG, Rn. 69.

26 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 110 GG, Rn. 22.

Ergebnis“.<sup>27</sup> Dementsprechend wird davon ausgegangen, dass der Haushaltsplan „der allgemeinen Öffentlichkeit vollständig zugänglich sein“ müsse.<sup>28</sup>

Diesbezüglich ließe sich vorliegend argumentieren, dass sich sowohl Haushaltsvermerke als auch darin in Bezug genommene Maßgabebeschlüsse allein an die Exekutive richten und somit das Interesse der Öffentlichkeit an den (sie nicht unmittelbar betreffenden) Regelungen gering sein dürfte. Zudem könnten auch haushaltspraktische Erwägungen dafür sprechen, den Verweis auf eine Ausschussdrucksache ausreichen zu lassen, um den Haushaltsplan nicht zu überfrachten, zumal Maßgabebeschlüsse in vielen Fällen aus längeren Ausführungen bestehen, die sich über mehrere Seiten erstrecken. Vor diesem Hintergrund ließe sich möglicherweise vertreten, dass die Einbeziehung verbindlich geltender, für die Öffentlichkeit jedoch nicht ohne Weiteres einsehbarer Regelungen zwar den Grundsatz der Budgetöffentlichkeit (in verhältnismäßig geringem Maße) einschränken, diese Einschränkung jedoch durch haushaltspraktische Erfordernisse gerechtfertigt ist.

Allerdings wird in der Literatur davon ausgegangen, dass von dem Grundsatz der Budgetöffentlichkeit nur „aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls“ abgewichen werden dürfe.<sup>29</sup> Diese wurden bisher nur zur Wahrung von Geheimschutzinteressen anerkannt.<sup>30</sup> Das Vorliegen derartiger Gründe dürfte in Bezug auf Maßgabebeschlüsse (jedenfalls in der Regel) zu verneinen sein.

Würde man davon ausgehen, dass der Maßgabebeschluss (im Wege einer konstitutiven Verweisung) zum inhaltlichen Bestandteil des Haushaltsvermerks wird, wäre dessen Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Budgetöffentlichkeit somit zumindest fraglich.

Die genannten Überlegungen sprechen dafür, den Haushaltsvermerk (in verfassungskonformer Auslegung) dahingehend zu verstehen, dass dieser gegenüber der Exekutive lediglich deklaratorisch **auf den Maßgabebeschluss hinweist**, ohne dessen Inhalt selbst zum Bestandteil des Haushaltsplans zu machen.

Festzuhalten bleibt mithin, dass der Inhalt von Maßgabebeschlüssen von der Feststellung des Haushaltsgesetzes nur dann sicher erfasst und damit für die Exekutive verbindlich wird, soweit er in Haushaltsvermerken wiedergegeben wird.

---

27 Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: November 2021, Art. 110 GG, Rn. 69.

28 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 110 GG, Rn. 29.

29 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 110 GG, Rn. 22.

30 Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.01.1986 - 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, BVerfGE 70, 324 (358) in Bezug auf Wirtschaftspläne der Geheimdienste; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 110 GG, Rn. 22; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 27.

### 2.3. Ergebnis zu 2.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses Anforderungen des Haushaltsausschusses an die Exekutive darstellen, die sich insbesondere auf den Haushaltsvollzug richten (vgl. hierzu unter 2.1.).

Für sich genommen kommt ihnen keine verbindliche Wirkung gegenüber der Exekutive zu (vgl. hierzu unter 2.2.1.). Im Falle der inhaltlichen Wiedergabe eines Maßgabebeschlusses in einem Haushaltsvermerk werden die wiedergegebenen Beschlussinhalte jedoch von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst und damit für die Exekutive verbindlich. Zulässig ist es darüber hinaus, die Aufhebung einer qualifizierten Sperre durch den Haushaltsausschuss an die Erfüllung der in einem Maßgabebeschluss formulierten Forderungen zu knüpfen. In diesem Fall hat die Erfüllung des Maßgabebeschlusses durch die Exekutive unmittelbare Auswirkungen auf die Bewilligung von Haushaltsmitteln. Dies wird im Bundeshaushalt 2023 bereits teilweise so praktiziert (vgl. hierzu unter 2.2.2.1.).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass dem Haushaltsausschuss im Haushaltsgesetzgebungsverfahren eine zentrale Rolle zukommt, da die von ihm im Hinblick auf den Haushaltsentwurf beschlossenen Änderungsvorschläge in der Regel vom Parlament mehrheitlich mitgetragen werden<sup>31</sup>. Die Nichterfüllung von Maßgabebeschlüssen durch die Exekutive kann daher – jedenfalls mittelbar – Auswirkungen für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln im jeweils folgenden Haushaltsjahr haben (vgl. hierzu auch den letzten Satz von Ziffer 1. des Haushaltsvermerks in Einzelplan 17, Kapitel 1702, S. 22, Titel 882 02: „Andernfalls erfolgt keine weitere Veranschlagung.“).

## 3. Weitere Regelungsmöglichkeiten

Für den Fall, dass Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses keine rechtsverbindliche Wirkung haben, möchte der Auftraggeber wissen, wie und an welcher Stelle (etwa in der BHO) in einem parlamentarischen Verfahren die rechtsverbindliche Wirkung von Maßgabebeschlüssen erzielt werden könnte.

### 3.1. Verbindlichkeit einzelner Maßgabebeschlüsse

Wie bereits ausgeführt, können Maßgabebeschlüsse verbindliche Wirkung erlangen, soweit sie inhaltlich in Haushaltsvermerken wiedergegeben werden. Zudem können in das Haushaltsgesetz und die BHO Regelungen aufgenommen werden, die bis dahin allein Gegenstand von (grundsätzlichen unverbindlichen) Maßgabebeschlüssen waren.

### 3.2. Generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen

Darüber hinaus könnte in Betracht gezogen werden, Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses generell für verbindlich gegenüber der Exekutive zu erklären. Voraussetzung hierfür wäre die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Vorgehens.

---

31 Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Rn. 622.

Wie bereits ausgeführt, verfügt der Haushaltsausschuss nicht über originäre Entscheidungsbefugnisse gegenüber der Exekutive. Um ihr gegenüber verbindliche Entscheidungen zu treffen, benötigt der Haushaltsausschuss vielmehr eine **Ermächtigung durch das Gesamtplenium** des Deutschen Bundestages. Eine gesetzliche Regelung (etwa in der BHO), welche die generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen vorsieht, würde die grundsätzlich dem Deutschen Bundestag zustehende Befugnis, in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen verbindliche Regelungen gegenüber der Exekutive zu treffen, auf den Haushaltsausschuss delegieren.

Fraglich ist, ob eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf den Haushaltsausschuss in dieser Form zulässig ist.

### 3.2.1. Delegation von Befugnissen des Deutschen Bundestages

Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen des Deutschen Bundestages auf den Haushaltsausschuss wird im Zusammenhang mit qualifizierten Sperrern und Zustimmungsvorbehalten diskutiert.<sup>32</sup>

Zum Teil wird die Delegation der Entsperrung von Haushaltsmitteln vom Bundestagsplenium auf den Haushaltsausschuss für unzulässig gehalten. Diese verstoße zum einen gegen § 22 Satz 3 BHO, der diese Befugnis nur dem Bundestag einräume. Zudem widerspreche die Delegation Art. 110 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach das Ausgabenbewilligungsrecht dem Gesamtparlament vorbehalten sei. Auch im Hinblick auf Zustimmungsvorbehalte wird daher von einer Unzulässigkeit der Delegation ausgegangen.<sup>33</sup>

Die herrschende Meinung geht dagegen davon aus, dass die Delegation der Entsperrung und der Zustimmung an den Haushaltsausschuss verfassungsrechtlich zulässig sei.<sup>34</sup> Überwiegend wird dies jedoch an die Bedingung geknüpft, dass „die Vorgaben der Haushaltsgesetzgebung so bestimmt sind, dass **dem Ausschuss keine wesentliche Gestaltungsspielräume** eingeräumt werden.“<sup>35</sup> Die primäre demokratische Legitimation und Verantwortung liege zwar beim Parlament als Ganzem.<sup>36</sup> Diese Anforderungen blieben jedoch gewahrt, sofern das Parlament den Ausschuss

---

32 Zu qualifizierten Sperrern und Zustimmungsvorbehalten vgl. bereits unter 2.2.1.

33 Hillgruber, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 110 GG, Rn. 80 f.

34 Vgl. etwa Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 15; Hasenjäger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 25, Rn. 28; Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 365, 371.

35 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 110 GG, Rn. 40 (Hervorhebung nur hier); in diesem Sinne auch: Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 110 GG, Rn. 8; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 110 GG, Rn. 91; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 110 GG, Rn. 14.

36 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG Rn. 79; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 110 GG, Rn. 8.

zur Zustimmung ermächtige.<sup>37</sup> Bedenken bestünden lediglich dann, wenn einzelnen Abgeordneten oder Fraktionen die Möglichkeit einer wirksamen Einflussnahme auf die Haushaltsgesetzgebung in substantieller Weise genommen werde.<sup>38</sup>

In der Haushaltspraxis des Deutschen Bundestages werden sowohl qualifizierte Sperren, als auch Zustimmungsvorbehalte im Haushaltsplan beziehungsweise im Hausgesetz vorgesehen. Diese betreffen die bei bestimmten Titeln veranschlagten Ausgaben beziehungsweise die Umschichtung einzeln bezeichneter Gewährleistungsermächtigungen (vgl. § 3 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2023). Für die Zulässigkeit dieses Vorgehens spricht, dass das Haushaltsgesetz sowie der damit festgestellte Haushaltsplan vom Gesamtplenium des Deutschen Bundestages beschlossen werden. Sehen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan für bestimmte Fälle ausdrücklich die Entscheidungsbefugnis des Haushaltsausschusses in einem fest umrissenen Rahmen vor, bestehen an der demokratischen Legitimation der einzelnen Entscheidungen letztlich keine Zweifel.

### 3.2.2. Verfassungsrechtliche Bedenken

Die vorgenannten Erwägungen könnten sich auf die vorliegende Fragstellung übertragen lassen. Dafür spricht, dass auch eine gesetzliche Regelung (etwa in der BHO), welche generell die Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses vorsehen würde, auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages rückführbar und damit demokratisch legitimiert wäre.

#### 3.2.2.1. Grundsatz der Gewaltenteilung

Bedenken könnten sich insoweit allerdings aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ergeben. Danach wird die Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“ (Art. 20 Abs. 3 GG). Damit werden staatliche Aufgaben in drei Bereiche unterteilt: Gesetzgebung (Legislative), vollziehende Gewalt (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative). Zwar ist aus dem Grundgesetz keine „absolute Trennung“ der drei Gewalten abzuleiten, sondern eine „gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung“.<sup>39</sup> Allerdings wird durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG jeder Gewalt ein „**Kernbereich**“ gewährleistet.<sup>40</sup>

Der Haushaltsausschuss ist Teil des Deutschen Bundestages und damit der Legislative zuzuordnen. Die von ihm gefassten Maßgabebeschlüsse sind gesetzlich nicht definiert und hinsichtlich

---

37 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79 (vgl. hierzu bereits unter 2.2.1.).

38 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 110 GG, Rn. 8; jeweils mit Verweis auf BVerfGE 66, 26 (38).

39 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 20 GG, Rn. 33, mit weiteren Nachweisen.

40 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 20 GG, Rn. 33 (Hervorhebung nur hier), unter anderem mit Verweis auf BVerfGE 34, 52 (59).

ihres möglichen Regelungsinhalts nicht beschränkt. Eine Regelung, nach welcher Maßgabebeschlüsse generell für verbindlich erklärt werden, würde es der Legislative somit ermöglichen, der Exekutive weitreichende Vorgaben (insbesondere im Bereich des Haushaltsvollzuges) zu machen, welche deutlich über die bereits genannten Berichtspflichten<sup>41</sup> hinausgehen. Eine entsprechende Regelung wäre insoweit geeignet, den Kernbereich der Exekutive in Frage zu stellen.

Zwar betreffen auch die Entscheidungen des Haushaltsausschusses bei qualifizierten Sperren und Zustimmungsvorbehalten den Haushaltsvollzug der Exekutive. Hinsichtlich ihrer Bedeutung für den Grundsatz der Gewaltenteilung unterscheiden sich diese jedoch deutlich von einer Regelung, welche die generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen vorsehen würde.

Bezüglich der Einwilligung zur Aufhebung qualifizierter Sperren wird davon ausgegangen, dass man diese auch als „nachgeholtte Bewilligung“ verstehen könne und die Phase der Haushaltsausführung erst nach der Aufhebung der Sperre beginne.<sup>42</sup> Im Hinblick auf sonstige Zustimmungsvorbehalte (wie etwa bei der „Umschichtung“ von Gewährleistungsermächtigungen (§ 3 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2023) oder von Ausgaben (§ 6 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2023) wird ausgeführt, dass es sich dabei nicht um Durchbrechungen des Gewaltenteilungsgrundsatzes handele, weil ohne diese Regelungen der Entscheidungsspielraum der Exekutive enger sei als bei den zugelassenen, aber an die Zustimmung des Haushaltsausschusses geknüpften Ausnahmen.<sup>43</sup>

Eine gesetzliche Regelung, welche die generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen vorsehe, würde dagegen Vorgaben des Haushaltsausschusses ermöglichen, die deutlich über dessen Entscheidungsbefugnisse im Bereich von qualifizierten Sperren und der sonstigen Zustimmungsvorbehalten hinausgingen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass Regelungen, die eine ausdrückliche Zustimmung des Haushaltsausschusses für solche Befugnisse vorsehen, die nach dem Grundgesetz ausdrücklich der Exekutive zugewiesen sind (etwa die Bewilligung von außer- und überplanmäßigen Aufgaben nach Art. 112 GG), in der Literatur zum Teil nicht als verfassungskonform angesehen werden.<sup>44</sup> Zudem wird davon ausgegangen, dass auch die (grundsätzlich zulässigen) qualifizierten Sperren und Zustimmungsvorbehalte nicht dazu führen dürften, **„die Zuständigkeit der Exekutive für die Haushaltsausführung und die übrigen Materien auszuhöhlen, die ihr nach dem Prinzip der Gewaltenteilung zugewiesen sind.“**<sup>45</sup> Dementsprechend wird es etwa als unzulässig angesehen, die Bundesregierung „mit Hilfe dieser Instrumentarien zwingend zu Organisationsänderungen zu veranlassen.“<sup>46</sup>

---

41 Zu Berichtspflichten als Gegenstand von Maßgabebeschlüssen vgl. bereits 2.1. und 2.2.2.1.

42 Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2020, § 22 BHO, Rn. 28.

43 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 15.

44 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 15, abweichend Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 369 ff.

45 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 15 (Hervorhebung nur hier).

46 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 15.

---

Eine gesetzliche Regelung, welche die generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses vorsähe, beträfe sämtliche Vorgaben gegenüber der Exekutive ohne inhaltliche Einschränkungen und würde daher auch Vorgaben zu Organisationsänderungen sowie andere Kernbefugnisse der Exekutive umfassen. Sie wäre somit nicht mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar.

### 3.2.2.2. Prinzip der repräsentativen Demokratie

Die beschriebene Delegation auf den Haushaltsausschuss könnte zudem gegen das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie verstoßen. Soweit Abgeordnete durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung ausgeschlossen werden sollen, ist dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.<sup>47</sup>

Die Entscheidungen des Haushaltsausschusses bei qualifizierten Sperren hat das Bundesverfassungsgericht zwar insoweit nicht beanstandet.<sup>48</sup> Zweifelhaft erscheint jedoch, ob auch eine Regelung, welche eine generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen vorsieht, mit den genannten Vorgaben vereinbar wäre. Dagegen spricht, dass hierdurch die Entscheidungsbefugnisse des Haushaltsausschusses, dem lediglich ein Teil der Abgeordneten des Deutschen Bundestages angehört, gegenüber der Exekutive (anders als bei qualifizierten Sperren und Zustimmungsvorbehalten) in keiner Weise inhaltlich begrenzt wären und der Bereich, in dem nicht das gesamte Plenum an der Beratung verbindlicher Entscheidungen teilnimmt, erheblich ausgeweitet würde.

In der Literatur wird zudem unter Rückgriff auf den Gedanken der Wesentlichkeitstheorie<sup>49</sup> davon ausgegangen, dass für die Zulässigkeit der Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf den Haushaltsausschuss unter anderem die Bedeutung und das Gewicht der delegierten Aufgabe entscheidend seien, welche maßgeblich von dem Umfang der eingeräumten Entscheidungsspielräume abhängen.<sup>50</sup> Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von qualifizierten Sperren wird unter anderem damit begründet, dass der Entscheidungsspielraum des Haushaltsausschusses in diesem Fall gering sei.<sup>51</sup> Demgegenüber würde eine Regelung, die eine generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen vorsähe, zu einem **sachlich nicht eingrenzbaren Entscheidungsspielraum** des Haushaltsausschusses führen und das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie somit deutlich einschränken, ohne das hierfür auf konkrete Einzelfälle bezogene sachliche Gründe vorlägen.

---

47 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012, - 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 (350), Leitsätze 2 und 3.

48 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012, - 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 (351 f.).

49 Nach der Wesentlichkeitstheorie muss der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen (ständige Rechtsprechung, vgl. etwa BVerfGE 40, 237, 249; 49, 89, 126f; 84, 212, 226; 95, 267, 307f.).

50 Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 363.

51 Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 364.

### 3.3. Ergebnis zu 3.

Festzuhalten bleibt somit, dass der Inhalt einzelner Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses durch Wiedergabe in einem Haushaltsvermerk sowie durch Aufnahme in die BHO oder das Haushaltsgesetz verbindliche Wirkung erhalten können.

Eine gesetzliche Regelung (etwa in der BHO), welche eine generelle Verbindlichkeit von Maßgabebeschlüssen (unabhängig von deren jeweiligem Inhalt) vorsieht, wäre dagegen den vorstehend beschriebenen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

\*\*\*