



Sachstand

**Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit von
Zuständigkeitsübertragungen durch Haushaltsvermerk**

**Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit von
Zuständigkeitsübertragungen durch Haushaltsvermerk**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 024/23
Abschluss der Arbeit: 04.04.2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Begriff des Haushaltsvermerks	4
3.	Innenwirkung des Haushaltsplans gegenüber der Bundesexekutive	4
4.	Inhaltliche Grenze: Bepackungsverbot	5
5.	Beispielhaft in Bezug genommener Haushaltsvermerk	6
6.	Ergebnis	6

1. Fragestellung

Der Auftraggeber stellt verschiedene Einzelfragen hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Bundeswasserstraßen sowie zu den Möglichkeiten des Bundes, seine diesbezüglichen Zuständigkeiten an die Länder und Kommunen zu übertragen.

Der vorliegende Sachstand beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit ein Haushaltsvermerk, der die Zuständigkeit über Bundeswasserstraßen an Länder oder Kommunen abgibt beziehungsweise überträgt, zulässig wäre.

Die weiteren Fragen des Auftraggebers sind Gegenstand einer gesonderten Bearbeitung (WD 3 - 3000 - 041/23).

2. Begriff des Haushaltsvermerks

Haushaltsvermerke sind **Bestandteile des Haushaltsplans** und enthalten Bestimmungen, die für die Exekutive bei der Bewirtschaftung der jeweiligen Haushaltstitel verbindlich sind.¹

Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (§ 3 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO)) und wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt (§ 1 BHO, Art. 110 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG)). **Haushaltsvermerke gestalten diese gesetzliche Ermächtigung der Verwaltung näher aus.** Mit ihnen kann der Haushaltsgesetzgeber die Bewirtschaftung eines Titels erweitern (zum Beispiel durch sog. Deckungsvermerke) oder beschränken (zum Beispiel durch sog. Sperrvermerke).²

3. Innenwirkung des Haushaltsplans gegenüber der Bundesexekutive

Fraglich ist, ob ein im Haushaltsplan des Bundes enthaltener Haushaltsvermerk den Übergang der Zuständigkeiten des Bundes für die Bundeswasserstraßen auf Länder oder Kommunen bewirken könnte.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass dem Haushaltsplan des Bundes – und somit auch den darin enthaltenen Haushaltsvermerken – lediglich eine **Innenwirkung gegenüber der Bundesexekutive**, nicht dagegen eine Außenwirkung gegenüber Dritten zukommt.³ Auch dem Haushaltsgesetz wird zumindest insoweit eine reine Innenwirkung beigemessen, wie es den Haushaltsplan feststellt.⁴

1 Knörzer, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. Ergänzungslieferung (EL) Januar 2013, § 17 BHO, Rn. 5; Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Juni 2012, § 13 BHO, Tz. 8.

2 Häußler, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 15; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 5.

3 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 110 GG, Rn. 15; von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 3 BHO, Rn. 3.

4 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 110 GG, Rn. 15; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 64.

Vor diesem Hintergrund sei es ausgeschlossen, etwa durch Zweckbestimmungen, **Haushaltsvermerke** oder Ähnliches im Haushaltsplan rechtsändernd auf andere Rechtsnormen einzuwirken oder Rechtsbeziehungen zu anderen Rechtssubjekten zu begründen.⁵

Bei den Ländern und Kommunen handelt es sich um eigenständige Rechtssubjekte. Innerhalb der Haushaltsverfassung bestimmt Art. 109 Abs. 1 GG ausdrücklich, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Eine Regelung, die – wie ein im Haushaltsplan enthaltener Haushaltsvermerk – lediglich Innenwirkung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesexekutive entfaltet, ist somit nicht geeignet, die Zuständigkeit des Bundes für Bundeswasserstraßen in rechtlich wirksamer Weise auf Länder und Kommunen zu übertragen.

4. Inhaltliche Grenze: Bepackungsverbot

Zudem wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass sich die Ermächtigungen des Haushaltsplans inhaltlich auf die Mittelverausgabung beschränken und dass **Verwaltungskompetenzen** im Sinne der Art. 30, 83 ff. GG hierdurch **nicht geschaffen** werden können.⁶

Hierfür spricht insbesondere Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG. Danach dürfen in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die **Einnahmen und die Ausgaben** des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird (sog. Bepackungsverbot). Eine „Bepackung“ des Haushaltsgesetzes mit darüber hinausgehenden **„verfahrensrechtlichen, organisatorischen oder materiellen Bestimmungen“** wird vor diesem Hintergrund als unzulässig angesehen.⁷ Zwar nimmt Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG nur auf das Haushaltsgesetz Bezug, ohne den Haushaltsplan ausdrücklich zu erwähnen. Allerdings wird der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festgestellt und bildet mit diesem eine Einheit.⁸ Zudem verfolgt das Bepackungsverbot insbesondere den Zweck, „das Haushaltsgesetzgebungsverfahren von allen Bestimmungen freizuhalten, die nicht unmittelbar die zur Entscheidung stehende Haushaltswirtschaft betreffen.“⁹ Dieser Zweck würde unterlaufen, wenn im Haushaltsgesetzgebungsverfahren zusätzlich Zuständigkeitsfragen thematisiert werden müssten.

Hiervon ausgehend müssen auch im Haushaltsplan enthaltene Regelungen in Form von Haushaltsvermerken mit dem Bepackungsverbot vereinbar sein. Regelungen, mit denen Zuständigkeiten des Bundes auf Länder und Kommunen übertragen werden sollen, beziehen sich nicht primär auf Einnahmen und Ausgaben des Bundes und würden dieser Vorgabe daher widersprechen.

5 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 11.

6 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 65 mit weiteren Nachweisen; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 110 GG, Rn. 35.

7 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 77.

8 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 110 GG, Rn. 32.

9 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 82; in diesem Sinne auch: Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Beschluss vom 13. März 2006 – Lv 5/05 –, juris, Rn. 72.

5. Beispielhaft in Bezug genomener Haushaltsvermerk

Hinsichtlich der genannten Fragestellung nimmt der Auftraggeber zudem beispielhaft Bezug auf die Bundestagsdrucksache 18/9812 (Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses zu dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2017 vom 25. Oktober 2016). Darin wird zu den Bundeswasserstraßen (Kapitel 1203 des Haushaltsplans) unter Ziffer 12. ein vom Haushaltsausschuss empfohlener Haushaltsvermerk wiedergegeben, dessen Formulierung auszugsweise wie folgt lautet:

„Im Zuge der Abgabe und Übertragung von bundeseigenen Wasserstraßenabschnitten an Länder, Landkreise, Kommunen oder sonstige Dritte können Ablösungen oder einmalige Finanzierungsbeiträge zur Erhaltung der Nutzung dieser Gewässer oder zur Erhaltung denkmalwürdiger oder kulturhistorisch wertvoller Anlagen oder zu touristischen Zwecken gezahlt werden, auch wenn für solche Erhaltungsinvestitionen kein Wirtschaftlichkeitsnachweis erbracht werden kann.“

Zu dem erwähnten Übergang von bundeseigenen Wasserstraßenabschnitten an Länder, Kommunen oder sonstige Dritte werden auf einfachgesetzlicher Ebene in § 2 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) Regelungen getroffen. Soll ein Gewässer die Eigenschaft als Bundeswasserstraße verlieren, bedarf es danach einer Vereinbarung zwischen dem Bund und dem künftigen Eigentümer. Den Übergang bewirkt ein Bundesgesetz (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1, 2 WaStrG).

Der Haushaltsvermerk nimmt somit auf die Abgabe und Übertragung Bezug, bewirkt diese jedoch nicht selbst. Insofern ist er hinsichtlich des Übergangs der Bundeswasserstraße auf Länder, Kommunen oder sonstige Dritte nicht konstitutiv, sondern setzt diesen Übergang voraus und trifft eine Regelung zu der Möglichkeit der Zahlung von Ablösungen oder Finanzierungsbeiträgen.

6. Ergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass ein Haushaltsvermerk aufgrund der Innenwirkung des Haushaltsplans gegenüber der Bundesexekutive nicht geeignet wäre, die Zuständigkeit des Bundes für Bundeswasserstraßen auf Länder oder Kommunen in rechtlich wirksamer Weise zu übertragen. Zudem wäre ein hierauf abzielender Haushaltsvermerk nicht mit den Vorgaben des Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG (sog. Bepackungsverbot) vereinbar und damit rechtlich nicht zulässig.
