



Sachstand

Einzelfragen zur Erforderlichkeit von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt

Einzelfragen zur Erforderlichkeit von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 081/24
Abschluss der Arbeit: 12.12.2024
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.	Begriffsbestimmung und Funktion	4
3.	Verpflichtungsermächtigungen im Lichte der Haushaltsgrundsätze	4
3.1.	Jährlichkeit und Jährigkeit	4
3.2.	Vollständigkeit und Fälligkeit	6
3.3.	Umfang von Verpflichtungsermächtigungen	7
4.	Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen im Einzelfall	7
4.1.	Generelle Ausnahmen vom Veranschlagungserfordernis	7
4.2.	Veranschlagungsreife bei Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben	8
4.3.	Überplanmäßige und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen	8
4.4.	Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum ab 2030	9
5.	Möglichkeit der Verpflichtung der Exekutive zur Leistungserbringung ohne Verpflichtungsermächtigung	10
5.1.	Keine Leistungsverpflichtung der Exekutive aufgrund des Haushaltsplans	11
5.2.	Leistungsverpflichtung der Exekutive ohne Ermächtigung im Haushaltsplan	11
5.2.1.	Wirksamkeit von Verträgen im Außenverhältnis	11
5.2.2.	Rechtswidrigkeit des Handelns im Innenverhältnis	12
6.	Notwendigkeit von Verpflichtungsermächtigungen für die Durchführung öffentlicher Ausschreibungen	12
7.	Fazit	13

1. Fragestellung

Gegenstand der nachfolgenden Bearbeitung sind verschiedene Einzelfragen zur Erforderlichkeit von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt. In der Fragestellung wird in diesem Zusammenhang konkret auf die Kraftwerksstrategie der Bundesregierung Bezug genommen. Da hierzu bisher weder ein Gesetz noch ein entsprechender Entwurf vorliegt, wird im Folgenden lediglich in allgemeiner Form auf die insoweit relevanten Gesichtspunkte eingegangen.

Hierfür werden Verpflichtungsermächtigungen zunächst rechtlich eingeordnet (vgl. 2. und 3.). Sodann wird auf Vorgaben zur Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen eingegangen (vgl. 4.). Es folgt eine Erörterung der Frage, inwieweit eine Leistungserbringung der Exekutive auch ohne im Haushalt veranschlagte Verpflichtungsermächtigungen erfolgen kann (vgl. 5.). Schließlich wird auf die Notwendigkeit von Verpflichtungsermächtigungen für die Durchführung öffentlicher Ausschreibungen eingegangen (vgl. 6.).

2. Begriffsbestimmung und Funktion

Verpflichtungsermächtigungen sind Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren, vgl. § 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Sie berechtigen also die Verwaltung, bereits im laufenden Haushaltsjahr Verpflichtungen für Ausgaben in späteren Jahren zu übernehmen. Da im Haushalt veranschlagte Ausgaben nur zu Zahlungen im laufenden Haushaltsjahr ermächtigen können, sind Verpflichtungsermächtigungen für die Finanzierung langfristiger Beschaffungs-, Investitions- oder Bauvorhaben erforderlich.

3. Verpflichtungsermächtigungen im Lichte der Haushaltsgrundsätze

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind diverse Haushaltsgrundsätze zu berücksichtigen. Im Rahmen von Verpflichtungsermächtigungen sind dies insbesondere die beiden Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit sowie die Grundsätze der Vollständigkeit und Fälligkeit.

3.1. Jährlichkeit und Jährigkeit

Das Prinzip der Jährlichkeit bestimmt, dass für jedes Haushaltsjahr ein eigener Haushaltsplan aufzustellen ist – auch im Falle eines sog. Doppelhaushalts. Es regelt damit die Periodizität der Haushaltsaufstellung.¹ Seine Grundlage findet dieses Prinzip in Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG, § 11 Abs. 1 BHO.

Das Prinzip der Jährigkeit betrifft hingegen die Ausführung des Haushaltsplans und legt fest, dass von den Ermächtigungen des Haushaltsplans grundsätzlich nur im jeweils laufenden Haushaltsjahr Gebrauch gemacht werden kann.² Danach verfallen sie ersatzlos, soweit nichts anderes

1 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = openJur 2023, 12475, Rn. 189; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 110 GG Rn. 9.

2 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = openJur 2023, 12475, Rn. 189; Gröpl, in: Bonner Kommentar GG, Stand: 227. Ergänzungslieferung 2024, Art. 110 GG Rn. 257. Vgl. die Ausnahmen in § 18 Abs. 3, § 19 und § 45 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 bis 4 BHO.

bestimmt ist.³ Die Ausgestaltung dieser Beschränkung in materieller Hinsicht ist einfachgesetzlich in § 45 Abs. 1 S. 1 BHO festgelegt. Anlässlich des engen funktionalen Zusammenhangs mit dem verfassungsrechtlich ausdrücklich verankerten Jährlichkeitsprinzip ist jedoch der Verfassungsrang dieses Prinzips ebenfalls anerkannt.⁴

Zur Planung und Durchführung bestimmter langfristiger Vorhaben kann sich indes eine Notwendigkeit für mehrjährige Ausgaben ergeben. Infolge der auf die jeweilige Haushaltsperiode begrenzten Mittelbindung bedarf es somit neben der Möglichkeit, im laufenden Haushaltsjahr Auszahlungen zu tätigen, auch eines Instruments, mit dem die Exekutive ermächtigt wird, Verpflichtungen für Auszahlungen in späteren Haushaltsjahren einzugehen. Zu diesem Zweck können Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan veranschlagt werden. Zukünftige Haushaltsgesetzgeber sind dadurch in ihrem Entscheidungsspielraum bei der eigenen Haushaltsaufstellung eingeschränkt; denn sie sind insoweit rechtlich gebunden, als sie für die Erfüllung von in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen aus vorherigen Haushaltsperioden entsprechende Finanzmittel bereitstellen müssen.⁵ Eine Pflicht zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen besteht allerdings nicht.

Die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen gewährleistet aber nicht nur eine kontinuierliche Haushaltswirtschaft, sondern sichert auch das parlamentarische Budgetrecht.⁶ Aufgrund der Vorbelastung künftiger Haushalte ist eine Beteiligung des Parlaments unbedingt erforderlich.⁷ Schließlich geht damit eine Einschränkung der Dispositionsfreiheit künftiger Haushaltsgesetzgeber einher, über die der gegenwärtige Haushaltsgesetzgeber selbst zu entscheiden hat.

Nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen verfallen mit Ablauf des Haushaltsjahres bzw. ab Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes, vgl. § 45 Abs. 1 BHO. Sofern sie in den Folgejahren weiterhin benötigt werden, sind sie erneut zu veranschlagen.⁸

3 Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = openJur 2023, 12475, Rn. 189; Gröpl, in: Bonner Kommentar GG, Stand: 227. Ergänzungslieferung 2024, Art. 110 GG Rn. 257.

4 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = openJur 2023, 12475, Rn. 192 m. w. N.

5 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = openJur 2023, 12475, Rn. 192; Piduch, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 6 BHO Rn. 5.

6 Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, August 2015, S. 9, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 10. Dezember 2024; Nägerl, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 6 BHO Rn. 10; von Lewinski/Burbar, in: von Lewinski/Burbar, Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 38 Rn. 4 m. w. N.

7 Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 11 Rn. 55; von Lewinski/Burbar, in: von Lewinski/Burbar, Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 6 Rn. 11.

8 Mießen, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 11 BHO Rn. 5.

3.2. Vollständigkeit und Fälligkeit

Der Grundsatz der Vollständigkeit legt fest, dass neben sämtlichen zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben auch alle voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen zu veranschlagen sind, vgl. § 11 Abs. 2 BHO.⁹ Nach § 38 Abs. 1 S. 1 BHO sind Verpflichtungsermächtigungen für alle Maßnahmen erforderlich, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können.¹⁰ Als „Maßnahme“ gilt dabei jede Verwaltungstätigkeit, die darauf abzielt, den Bund rechtlich zu verpflichten, Ausgaben mit Fälligkeit ab dem nächsten Haushaltsjahr zu leisten, wie etwa Vertragsschlüsse, das Eingehen vorvertraglicher Bindungen oder Zusagen, aus denen Rechtsansprüche gegen den Bund hergeleitet werden können.¹¹ Falls die Eingehung überjährig ausgabewirksamer Verpflichtungen erst durch entsprechende Ausweisung im Haushaltsplan ermöglicht wird, bedarf es somit einer diesbezüglichen Verpflichtungsermächtigung.¹²

Nach dem Grundsatz der Fälligkeit sind nur solche Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen, die voraussichtlich im jeweiligen Haushaltsjahr tatsächlich zu erwarten bzw. zu leisten sind (sog. Kassenwirksamkeit), vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BHO.¹³ Verpflichtungsermächtigungen können hingegen nach der Natur der Sache nicht kassenwirksam werden; sie können lediglich zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten.¹⁴ Im Rahmen von Verpflichtungsermächtigungen tritt daher für die Beurteilung an die Stelle der Kassenwirksamkeit der Zeitpunkt der obligatorischen Verpflichtung.¹⁵ Demnach dürfen stets nur solche Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan veranschlagt werden, die in dem hiervon erfassten Haushaltsjahr voraussichtlich zum Eingehen von Verpflichtungen benötigt werden, vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 3 BHO.¹⁶

-
- 9 Mießen, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 11 BHO Rn. 1.
- 10 Strauß, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 11 BHO Rn. 72.
- 11 Nebel, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 38 Rn. 2; Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 38 Rn. 5.
- 12 Mießen, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 11 BHO Rn. 5. Zu Ausnahmen siehe 4.1. und 4.3.
- 13 Vgl. auch § 11 Ziffer 1.1. VV-BHO; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = openJur 2023, 12475, Rn. 193 m. w. N.
- 14 Mießen, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 11 BO Rn. 5.
- 15 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22.11.2022 – 2 BvF 1/22 = openJur 2022, 22154, Rn. 226; Gröpl, in: Bonner Kommentar GG, Stand: 227. Ergänzungslieferung 2024, Art. 110 GG Rn. 258.
- 16 Mießen, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 11 BHO Rn. 5 f; von Lewinski/Burbar, in: von Lewinski/Burbar, Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 11 Rn. 24.

3.3. Umfang von Verpflichtungsermächtigungen

Der zulässige Umfang von Verpflichtungsermächtigungen in zeitlicher und betragsmäßiger Hinsicht ist haushaltsrechtlich nicht ausdrücklich geregelt. Eine äußere Grenze ergibt sich daher lediglich im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Zweck von Verpflichtungsermächtigungen, das parlamentarische Budgetrecht zu sichern, sowie in Bezug auf das Demokratieprinzip.¹⁷ Einschlägige Rechtsprechung existiert bislang nicht.

Verpflichtungsermächtigungen sollten jedenfalls nur dann im Haushaltsplan veranschlagt werden, wenn eine Finanzierung in späteren Haushaltsjahren überhaupt erwartet werden kann. Andernfalls kann eine Haushaltssperre für künftige Verpflichtungsermächtigungen verhängt werden, vgl. § 41 BHO.¹⁸

4. Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen im Einzelfall

Der Auftraggeber stellt die Frage, ob sämtliche zukünftige Ausgaben – auch solche, die erst nach 2030 erfolgen – durch Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt abgebildet werden müssen.

Um die Verwaltung zu ermächtigen, Verpflichtungen einzugehen, die zu Ausgaben in späteren Haushaltsjahren führen, ist grundsätzlich die vorherige Veranschlagung entsprechender Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan erforderlich (s. o.). In Sonderfällen kann eine Veranschlagung jedoch entbehrlich sein:

4.1. Generelle Ausnahmen vom Veranschlagungserfordernis

Einer Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen bedarf es gem. § 16 Ziffer 3 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) nicht

- bei Verpflichtungen für laufende Geschäfte sowie für das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten übertragbarer Ausgaben, wenn die Verpflichtungen im folgenden Jahr zu Ausgaben führen (§ 38 Abs. 4 BHO),
- für den Abschluss zustimmungsbedürftiger völkerrechtlicher Verträge (§ 38 Abs. 5 BHO),

17 Kube, Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, Heidelberg 2024, S. 28, abrufbar unter: https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Dateien_Downloads/Haushalt_Finzen/240418_Gutachten_Haushaltsrecht_BW.pdf, zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2024; von Lewinski/Burbar, in: von Lewinski/Burbar, Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 38 Rn. 5.

18 Zuletzt geschah dies infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021, siehe Müller, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 41 BHO Rn. 12.

- bei Maßnahmen nach § 40 BHO¹⁹,
- für die Übernahme von Hypotheken, Grund- und Rentenschulden unter Anrechnung auf den Kaufpreis (§ 64 Abs. 5 BHO),
- in den Fällen des § 18 Abs. 2 BHO und des § 39 Abs. 1 BHO.²⁰

Für den Fall einer Verpflichtung kraft Gesetzes oder Urteils sowie bei Verpflichtungen, die durch rechtmäßiges Unterlassen fortbestehen, ist die Veranschlagung ebenfalls nicht erforderlich.²¹ Schließlich setzt eine Verpflichtungsermächtigung schon nach ihrem Begriffsverständnis ein aktives Handeln der Exekutive voraus.²²

4.2. Veranschlagungsreife bei Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben

Bei Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen und größeren Entwicklungsvorhaben sind erhöhte Anforderungen an die Veranschlagungsreife zu stellen. Eine Veranschlagung darf erst erfolgen, wenn ausreichend Haushaltsunterlagen vorliegen, die eine eingehende Überprüfung der Notwendigkeit des Vorhabens und seiner Wirtschaftlichkeit unter Nutzen/Kosten-Gesichtspunkten einschließlich der Folgekosten ermöglichen, vgl. § 24 Abs. 1 und 2 BHO.²³

Ausnahmen von diesem Grundsatz sind gem. § 24 Abs. 3 S. 1 BHO nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und aus einer späteren Veranschlagung dem Bund ein Nachteil erwachsen würde.

4.3. Überplanmäßige und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

Sofern im Haushalt erforderliche Verpflichtungsermächtigungen gar nicht oder nicht in ausreichender Höhe veranschlagt worden sind, können im Falle eines unvorhergesehenen und

19 Dies betrifft bestimmte Maßnahmen (Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, Abschluss von Tarifverträgen, Gewährung von über- oder außertariflichen Leistungen, Festsetzung oder Änderung von Entgelten für Verwaltungsleistungen), die zu Mehrausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können. In diesen Fällen ist nicht die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen, sondern lediglich die Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen erforderlich. § 40 BHO wird hinsichtlich der genannten Maßnahmen als Ausnahme zu § 38 Abs. 1 Satz 1 BHO angesehen (vgl. von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 40 BHO, Rn. 5, unter anderem mit Verweis auf BT-Drs. 5/3040, S. 53).

20 § 18 Abs. 2 BHO betrifft die Aufnahme von Krediten, § 39 Abs. 1 BHO bezieht sich auf die Übernahme von Gewährleistungen. Für beides ist nach Art. 115 Abs. 1 GG eine Ermächtigung durch Bundesgesetz erforderlich (§ 18 Abs. 2 BHO nennt diesbezüglich ausdrücklich das Haushaltsgesetz). Eine darüber hinausgehende Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan ist vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Ermächtigungen nicht mehr erforderlich.

21 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 38 BHO Rn. 3.

22 Piduch, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 6 BHO Rn. 6.

23 Heller, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 24 BHO Rn. 1.

unabweisbaren Bedarfs über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen vom Bundesministerium der Finanzen bewilligt werden, vgl. § 38 Abs. 1 S. 2 BHO.

Eine Verpflichtungsermächtigung ist gem. § 38 Ziffer 2.1 VV-BHO überplanmäßig, wenn eine im Haushaltsplan für den vorgesehenen Zweck erteilte Verpflichtungsermächtigung unter Berücksichtigung der zur Verstärkung verwendeten deckungspflichtigen Verpflichtungsermächtigungen hinsichtlich ihres Gesamtbetrages überschritten wird. Außerplanmäßig ist sie, wenn im Haushaltsplan für den vorgesehenen Zweck keine Verpflichtungsermächtigung vorgesehen ist, vgl. § 38 Ziffer 2.2 VV-BHO.

Unvorhersehbarkeit besteht dabei laut Bundesverfassungsgericht nicht nur bei jedem objektiv unvorhersehbaren Bedarf, sondern auch dann, wenn er „tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, vom Bundesminister der Finanzen oder der Bundesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplanes oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorhergesehen wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist.“²⁴

Für die Unabweisbarkeit des Bedarfs sei hingegen erforderlich, dass die vorgesehene Verpflichtungsermächtigung sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist. Erst wenn eine Verpflichtungsermächtigung so eilbedürftig sei, dass „die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans oder eines Ergänzungshaushaltsplans oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt“²⁵ werden könne, liegt nach der Verfassungsrechtsprechung ein Fall der Unabweisbarkeit vor.²⁶

Nur unter diesen engen Voraussetzungen, also bei kumulativem Vorliegen beider Tatbestandsmerkmale, liegt die Bewilligungskompetenz für weitere Verpflichtungsermächtigungen ausnahmsweise nicht beim Haushaltsgesetzgeber, sondern beim Bundesministerium der Finanzen.²⁷

4.4. Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum ab 2030

In Bezug auf die Frage des Auftraggebers, ob auch Verpflichtungsermächtigungen, deren Inanspruchnahme erst nach 2030 beabsichtigt ist, bereits in den nächsten Haushaltsplänen

24 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25.05.1977 – 2 BvE 1/74 = openJur 2011, 118255, Leitsatz 5. Diese Rechtsprechung ist im Rahmen des Art. 112 GG ergangen, der nur über- und außerplanmäßige Ausgaben zum Gegenstand hat. Allerdings sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen einfachgesetzlich nur unter den gleichen Voraussetzungen zulässig, vgl. Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, August 2015, S. 48, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?blob=publicationFile&v=1>, zuletzt abgerufen am 10. Dezember 2024.

25 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25.05.1977 – 2 BvE 1/74 = openJur 2011, 118255, Rn. 119.

26 Inhaltlich stimmt dies mit der einfachgesetzlichen Regelung des § 37 Abs. 1 S. 3 BHO überein, die infolge dieser Rechtsprechung eingeführt wurde und in Verbindung mit § 38 Abs. 1 S. 2 BHO a. E. auch für Verpflichtungsermächtigungen gilt.

27 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 38 BHO Rn. 5.

veranschlagt werden müssen, lässt sich unter Berücksichtigung der soeben dargelegten Informationen Folgendes festhalten:

Unterstellt, dass die geplanten Maßnahmen nicht schon generell vom Veranschlagungserfordernis ausgenommen sind (siehe 4.1.), ist grundsätzlich von einer Notwendigkeit der vorherigen Veranschlagung für Verpflichtungsermächtigungen, die nach 2030 in Anspruch genommen werden sollen, auszugehen. Im konkreten Fall können sich allerdings aus unterschiedlichen Gründen Einschränkungen von diesem Grundsatz ergeben:

- Angesichts des Grundsatzes der Fälligkeit dürfen nur solche Verpflichtungsermächtigungen im laufenden Haushaltsplan veranschlagt werden, die voraussichtlich im nächsten Haushaltsjahr zum Eingehen von Verpflichtungen benötigt werden (siehe 3.2.). Erforderlich ist also, dass deren Inanspruchnahme ab dem nächsten Haushaltsjahr zu erwarten ist.
- Im Fall von Baumaßnahmen, größeren Beschaffungen und größeren Entwicklungsvorhaben müssen die erhöhten Anforderungen an die Veranschlagungsreife vorliegen (siehe 4.2.). Die dafür notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen können wiederum zuvor als Verpflichtungsermächtigungen abzubilden sein.
- Es ist bei der Beurteilung der Erforderlichkeit besonders vom Zweck der Verpflichtungsermächtigungen – Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts – auszugehen (siehe 3.3.). Sofern bereits ab dem bevorstehenden Haushaltsjahr mit der Umsetzung langfristiger Vorhaben begonnen werden soll, kann eine vorausschauende Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen sinnvoll sein. Dadurch kann insbesondere die Vollendung bereits angelaufener Großprojekte auch nach Regierungswechseln gewährleistet werden. Eine vollständige Vorplanung künftiger Haushalte muss indes vermieden werden. Wird die Veranschlagung ange-dacht, um künftige Kurswechsel dauerhaft zu verhindern, dürfte ein entsprechendes Vorgehen – vorausgesetzt, es läge überhaupt Fälligkeit vor – starken verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sein.

Wenn die Veranschlagung bestimmter Verpflichtungsermächtigungen erst nach Verabschiedung des Haushaltsgesetzes notwendig werden sollte, ist zunächst an die Aufstellung eines Nachtrags-haushalts zu denken. Nur bei Vorliegen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs ist die Bewilligung einer überplanmäßigen Ausgaben- oder Verpflichtungsermächtigung denkbar (siehe 4.3.).

5. Möglichkeit der Verpflichtung der Exekutive zur Leistungserbringung ohne Verpflichtungsermächtigung

Fraglich ist, ob eine Verpflichtung der Exekutive zur Leistungserbringung entstehen kann, ohne dass dies im Haushalt zuvor durch Verpflichtungsermächtigungen abgebildet wurde.

§ 3 BHO regelt die rechtlichen Wirkungen des Haushaltsplans im Innen- und Außenverhältnis. Im Innenverhältnis wird die Verwaltung bei einer solchen Festlegung durch den Haushaltsgesetzgeber ermächtigt, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen, vgl. § 3 Abs. 1 BHO. Übereinstimmend mit dieser Kompetenzabgrenzung liegt die Ausführung des Haushaltsplans

allein in der Verantwortung der Exekutive.²⁸ Bezogen auf das Außenverhältnis stellt § 3 Abs. 2 BHO hingegen klar, dass durch den Haushaltsplan keine Ansprüche Dritter gegen den Staat begründet oder aufgehoben werden. Die Regelungen des Haushaltsplans haben damit keine Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Staat und Dritten und lassen dieses insoweit unberührt.²⁹

5.1. Keine Leistungsverpflichtung der Exekutive aufgrund des Haushaltsplans

In der Veranschlagung von Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen ist lediglich eine Ermächtigung und keine Verpflichtung zu sehen, entsprechende Ausgaben zu leisten oder Verpflichtungen einzugehen. Die Exekutive hat demnach Dispositionsbefugnis darüber, ob sie diese Ermächtigungen in Anspruch nimmt. Soll die Exekutive zu einer Leistung verpflichtet werden, kann dies nur mittels einfachgesetzlicher Rechtsgrundlage, die entsprechende Ansprüche gegen den Bund begründet, geschehen.³⁰

5.2. Leistungsverpflichtung der Exekutive ohne Ermächtigung im Haushaltsplan

Bei der Frage nach dem Entstehen einer Leistungsverpflichtung der Exekutive ohne Ermächtigung im Haushaltsplan ist zwischen der Wirksamkeit von Verträgen im Außenverhältnis und der Beurteilung des entsprechenden Verwaltungshandelns im Innenverhältnis zu unterscheiden.

5.2.1. Wirksamkeit von Verträgen im Außenverhältnis

Die Wirksamkeit von Verträgen zwischen dem Bund als juristischer Person und Dritten beurteilt sich nach dem allgemeinen Zivilrecht, vgl. auch § 3 Abs. 2 BHO. Sofern nicht ausnahmsweise ein gesetzlicher Nichtigkeitsgrund einschlägig ist,³¹ sind von der Exekutive geschlossene Verträge wirksam. Die Verwaltung ist zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeit verpflichtet und kann diese nicht unter Berufung auf nicht veranschlagte Haushaltsmittel verweigern.³²

28 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 3 BHO Rn. 1 f.

29 Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 3 Rn. 4; Scheunert, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 3 BHO Rn. 17.

30 Drüen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 110 Rn. 69; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 3 BHO Rn. 2; Scheunert, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 3 BHO Rn. 10.

31 Dies ist etwa bei einem Verstoß gegen ein Verbotsgesetz gem. § 134 BGB oder gegen die guten Sitten gem. § 138 BGB der Fall. Dazu Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 3 BHO Rn. 2 m. w. N.

32 Drüen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 110 Rn. 74; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 3 BHO Rn. 2; Scheunert, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 3 BHO Rn. 17 f.

5.2.2. Rechtswidrigkeit des Handelns im Innenverhältnis

Im Innenverhältnis wäre das Verwaltungshandeln jedenfalls trotz wirksamer Leistungsverpflichtung im Außenverhältnis grundsätzlich rechtswidrig.³³ Schließlich ist die Ermächtigung der Exekutive durch den Ansatz und den Zweck der im Haushaltsplan aufgeführten Titel begrenzt und diese insoweit an den genehmigten Haushalt gebunden.³⁴ Eine Rechtswidrigkeit scheidet nur dann aus, wenn sich die Verwaltung innerhalb der Betragsgrenzen bewegt, die das jeweilige Haushaltsgesetz im Vorhinein für über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen hat, vgl. § 38 Abs. 1 S. 3 BHO.³⁵ Die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts bzw. die Bewilligung sonstiger über- oder außerplanmäßiger Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen muss vor Eingehung der Verpflichtung erfolgt sein.³⁶ In einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht kann die Rechtswidrigkeit als Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts gerügt werden.³⁷

6. Notwendigkeit von Verpflichtungsermächtigungen für die Durchführung öffentlicher Ausschreibungen

Des Weiteren möchte der Auftraggeber wissen, inwieweit Verpflichtungsermächtigungen notwendig sind, um der Bundesregierung die Durchführung öffentlicher Ausschreibungen rechtssicher zu ermöglichen.

Damit eine Ausschreibung und die anschließende Vergabe erfolgen können, bedarf es der Vergabereife. Diese liegt vor, wenn die Vergabeunterlagen vollständig sind, die Leistungen innerhalb der Fristen umsetzbar sind und insbesondere die Finanzierung gesichert ist.³⁸ Letzteres erfordert

33 Der Verfassungsrang von Verpflichtungsermächtigungen ist trotz fehlender Nennung in Art. 110 GG allgemein anerkannt, siehe zu diesem Diskurs Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, Art. 110 GG Rn. 9 m. w. N.

34 Scheunert, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 3 BHO Rn. 15.

35 Im Haushaltsgesetz 2024 ist dieser Betrag auf zehn bzw. fünf Millionen Euro festgesetzt, vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2024.

36 Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 37 Rn. 36.

37 Drüen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 110 Rn. 83, unter anderem mit Verweis auf: Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 28.08.2009 – Vf. 41-I/08, NVwZ-RR 2010, 1 ff. (festgestellt wurde in dem Urteil unter anderem die Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts durch Übernahme einer Garantie ohne hinreichende haushaltsgesetzliche Ermächtigung, vgl. ebd., S. 2); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 104. Ergänzungslieferung 2024, Art. 110 Rn. 196.

38 Vgl. Lampert, in: Burgi/Dreher/Opitz/Lampert, Beck'scher Vergaberechtskommentar Band 1, 4. Auflage 2022, § 121 Rn. 119; Rahm/Stapel-Schulz, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 55 BHO Rn. 25.

eine tatsächliche Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel bzw. die Veranschlagung entsprechender Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan.³⁹

Durch das Gebot der Vergabereife wird sichergestellt, dass öffentliche Auftraggeber Aufträge erst ausschreiben, wenn eine Vergabe tatsächlich erwartet werden kann; es dient damit dem Schutz der am Auftrag interessierten Unternehmen.⁴⁰

7. Fazit

Sofern im Rahmen der Kraftwerksstrategie im jeweiligen Haushaltsjahr Verträge zwischen dem Bund und den Kraftwerksbetreibern geschlossen werden sollen, welche zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen, ist hierfür grundsätzlich die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushaltsplan erforderlich (vgl. 2. bis 5.).

Die Durchführung von Ausschreibungen setzt zudem nach allgemeiner Auffassung Vergabereife voraus. Diese liegt nur dann vor, wenn die Finanzierung des jeweiligen Auftrags gesichert ist. Hierfür ist das Bestehen entsprechender Verpflichtungsermächtigungen erforderlich (vgl. 6.).

39 Stapel-Schulz/Rahm, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 55 BHO Rn. 639.

40 OLG Düsseldorf, Beschluss vom 27.11.2013 – VII-Verg 20/13 = openJur 2014, 2124, Rn. 39 f.