



Sachstand

**Geheime Erläuterungen zum Einzelplan 14 des Bundeshaushaltsplans
sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr**
Fragen zum Haushaltsverfahren und zur Veranschlagung von
militärischen Beschaffungen

**Geheime Erläuterungen zum Einzelplan 14 des Bundeshaushaltsplans sowie zum
Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr**

Fragen zum Haushaltsverfahren und zur Veranschlagung von
militärischen Beschaffungen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 111/22
Abschluss der Arbeit: 22.12.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Abgrenzung zwischen Haushaltsvermerken und Erläuterungen	4
3.	Änderungen der Geheimen Erläuterungen im Rahmen des Haushaltsverfahrens	5
3.1.	Verfahrensweise	6
3.2.	Rechtliche Bewertung	6
3.2.1.	Grundsätzliches	6
3.2.2.	Abschließender Maßnahmenkatalog	8
3.2.3.	Verbindlichkeitserklärung?	9
3.3.	Ergebnis zu 3.	10
4.	Benennung der einzelnen Vorhaben	10
4.1.	Grundsatz der Einzelveranschlagung	11
4.1.1.	Veranschlagung von Vorhaben in Einzeltiteln	12
4.1.2.	Veranschlagung von Vorhaben in Sammel Titeln	12
4.2.	Vorgaben zum Sondervermögen Bundeswehr	14
4.2.1.	Kritik des Bundesrechnungshofes	15
4.2.2.	Bewertung	17
4.3.	Ergebnis zu 4.	17

1. Fragestellung

In der Fragestellung werden Geheime Erläuterungen zum Einzelplan 14 des Bundeshaushalts thematisiert.

Der Auftraggeber schildert, dass die Bundesregierung ergänzend zum Einzelplan 14 Geheime Erläuterungen erstelle, die vor Beginn der Haushaltsberatungen an die Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages übersandt werden. Nach Abschluss der Beratungen – also nach der endgültigen Beschlussfassung von Bundestag und Bundesrat – übersende die Bundesregierung eine finale Version der geheimen Erläuterungen.

Vor diesem Hintergrund stellt der Auftraggeber drei Fragen, die im Folgenden erörtert werden. Dabei wird zunächst auf die Abgrenzung zwischen Haushaltsvermerken und Erläuterungen eingegangen (vgl. hierzu unter 2.). Sodann wird erörtert, inwiefern eine Änderung der Geheimen Erläuterungen durch die Bundesregierung im Rahmen des Haushaltsverfahrens rechtlich zulässig ist (vgl. hierzu unter 3.). Schließlich wird darauf eingegangen, inwiefern die veranschlagten Vorhaben im Einzelplan 14 sowie im Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr einzeln zu benennen sind (vgl. hierzu unter 4.).

2. Abgrenzung zwischen Haushaltsvermerken und Erläuterungen

Zunächst möchte der Auftraggeber wissen, aus welcher Rechtsnorm sich ergibt, dass Haushaltsvermerke zu Titeln des Haushaltsplans verbindlich sind, Erläuterungen hingegen nicht.

Haushaltsvermerke enthalten Bestimmungen, die für die Exekutive bei der Bewirtschaftung der betreffenden Titel verbindlich sind.¹ Die Verbindlichkeit von Haushaltsvermerken ist nicht explizit in einer bestimmten Rechtsnorm geregelt.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass Haushaltsvermerke Bestandteile des Haushaltsplans sind. Dieser 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 die 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 In der Kommentarliteratur wird dementsprechend davon ausgegangen, dass Haushaltsvermerke (neben der Zweckbestimmung, dem Mittelansatz und etwaigen Verpflichtungsermächtigungen) zum sog. **Dispositiv** eines Titels zählen, auf das sich die

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

gesetzliche Feststellung und mithin die Verbindlichkeit für die mittelbewirtschaftende Stelle erstreckt.³ Die Verbindlichkeit von Haushaltsvermerken ergibt sich somit aus dem Regelungsgehalt der darin enthaltenen Bestimmungen, welche durch das Haushaltsgesetz für die Verwaltung bindend festgestellt werden.

Davon abzugrenzen sind Erläuterungen. Diese „können“ gemäß **§ 17 Abs. 1 Satz 2 BHO** durch Haushaltsvermerk für verbindlich erklärt werden.⁴ Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass sie ohne eine solche Verbindlichkeitserklärung unverbindlich sind.

In der Literatur wird nicht für verbindlich erklärten Erläuterungen dementsprechend nur ein **informativischer Charakter** zugeschrieben.⁵ Weiter wird davon ausgegangen, dass sie „der Begründung der Veranschlagungsgrundlagen des Regierungsentwurfs“ dienen sollen⁶ und damit „vor allem den Zweck verfolgen, das Parlament zu informieren“.⁷ Zudem sind sie nach allgemeiner Auffassung auch im Rahmen des Haushaltsvollzuges zu berücksichtigen.⁸ Dort sollen sie einen „Orientierungsrahmen“⁹ für die Bewirtschaftung des Titels geben und die Aufgabe haben, „zu verdeutlichen, aufzuklären und hinzuweisen“.¹⁰ Eine wichtige Rolle wird den Erläuterungen insbesondere bei der Auslegung der Zweckbestimmung des Titels zugeschrieben und ausgeführt, dass sie insoweit dazu dienen könnten, „die mit der Veranschlagung der Haushaltsmittel vom Gesetzgeber verfolgte Absicht zu ermitteln“, sodass ihnen der Charakter von „Interpretationsleitlinien“ zukomme.¹¹

3. Änderungen der Geheimen Erläuterungen im Rahmen des Haushaltsverfahrens

Weiterhin fragt der Auftraggeber danach, ob es zulässig sei, dass die Bundesregierung ohne explizites Einverständnis des Gesetzgebers Veränderungen zwischen dem Entwurf der Geheimen Erläuterungen und der endgültigen Version der Geheimen Erläuterungen vornimmt. Von Interesse

3 Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 3; ebenso Häußer, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 13 BHO, Rn. 38.

4 Häußer, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 15.

5 Häußer, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 19; Piduch, Bundshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 6.

6 Von Lewinski/Burdat, Bundshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 6 mit Verweis auf Piduch, Bundshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 6.

7 Von Lewinski/Burdat, Bundshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 6.

8 Häußer, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 19; Von Lewinski/Burdat, Bundshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 6; Piduch, Bundshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 6; Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 7.

9 Häußer, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 19.

10 Von Lewinski/Burdat, Bundshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 6.

11 Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 7.

seien dabei insbesondere die Aufnahme neuer Projekte, die Umsetzung von Projekten zwischen verschiedenen Titeln und zwischen verschiedenen Teilen (Teil I und II) der Geheimen Erläuterungsblätter sowie die Änderung bei der Höhe der vorgesehenen Ausgaben in sog. Jahresscheiben.

3.1. Verfahrensweise

Nach den hier vorliegenden Informationen gestaltet sich das Verfahren wie folgt: Die Geheimen Erläuterungen sind in sog. Geheimen Erläuterungsblättern enthalten.¹² Der Entwurf der Geheimen Erläuterungsblätter wird (auf dem Stand des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt) vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) an die Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages übersandt. Nach Abschluss der Haushaltsberatungen wird dort die finale Version hinterlegt. Eine Einsichtnahme in die Geheimen Erläuterungsblätter ist den Mitgliedern des Haushaltsausschusses, des Verteidigungsausschusses sowie dem Bundesrechnungshof möglich.

3.2. Rechtliche Bewertung

Fraglich ist, ob die Bundesregierung während des Haushaltsverfahrens Änderungen an dem Entwurf der Geheimen Erläuterungen ohne explizites Einverständnis des Haushaltsgesetzgebers vornehmen und die finale Version der Geheimen Erläuterungen, welche die vorgenommenen Änderungen beinhaltet, erst nach Abschluss des Haushaltsverfahrens an die Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages übersenden darf.

3.2.1. Grundsätzliches

Dabei ist zunächst der **Zweck von Erläuterungen** zu den Titeln des Haushaltsplans zu berücksichtigen. Wie bereits ausgeführt, besteht dieser nicht lediglich darin, der Exekutive im Rahmen des Haushaltsvollzuges einen Orientierungsrahmen für die Bewirtschaftung des Titels zu geben, sondern auch darin, die Veranschlagungsgrundlagen des Regierungsentwurfs zu begründen und **das Parlament zu informieren**.¹³

Eine hinreichende Information der Abgeordneten ist im vorliegenden Zusammenhang insbesondere im Rahmen der Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts des Deutschen Bundestages von Bedeutung. In diesem Bereich stehen dem einzelnen Abgeordneten weitreichende Informations- und Kontrollrechte zu.¹⁴ Dazu gehört auch das Recht auf Informationen, die eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans ermöglichen¹⁵ sowie das Recht auf eigenständige Beur-

12 Vgl. Regierungsentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2023, Anlage zur BT-Drs. 20/3100, Einzelplan 14, S. 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2022.

13 Vgl. hierzu bereits die Nachweise unter 2.

14 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, juris, Rn. 131.

15 BVerfGE 70, 324, 355 (Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84).

teilung des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung und hierzu eingebrachter Änderungsanträge.¹⁶ Umfasst ist schließlich auch das Recht auf Kontrolle grundlegender haushaltspolitischer Entscheidungen.¹⁷

Fraglich ist jedoch, ob das parlamentarische Budgetrecht und die diesbezüglichen Informationsrechte der Abgeordneten nur dann wirksam ausgeübt werden können, wenn die Abgeordneten **bereits vor der abschließenden Beschlussfassung** des Deutschen Bundestages Einsicht in die finale Version der geheimen Erläuterungsblätter nehmen und damit Kenntnis von den während des Haushaltsverfahrens vorgenommenen Änderungen erlangen können.

Das parlamentarische Budgetrecht des Deutschen Bundestags kommt in dem in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltenen Parlamentsvorbehalt zum Ausdruck.¹⁸ Danach wird der Haushaltsplan für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Das Parlament verschafft mit der gesetzlichen Feststellung dem von der Regierung vorgelegten Haushaltsplan demokratische Legitimation.¹⁹ Das parlamentarische Budgetrecht ist mithin das Recht, den Haushaltsplan des Staates verbindlich festzustellen.²⁰ Das Bundesverfassungsgericht sieht es zudem als „eines der wesentlichen Instrumente der **parlamentarischen Regierungskontrolle**“ an.²¹

Inhaltlicher Bezugspunkt des parlamentarischen Budgetrechts ist somit die Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz. Wie bereits ausgeführt, wird in der Kommentarliteratur davon ausgegangen, dass sich die **gesetzliche Feststellung** und mithin die Verbindlichkeit des Haushaltsplans **lediglich auf das sog. Dispositiv** eines Titels erstreckt. Hierzu gehören die „Zweckbestimmung (einschließlich Stellenplan), der Mittelansatz für das Haushaltsjahr, Verpflichtungsermächtigungen und Haushaltsvermerke“.²² Unverbindliche Erläuterungen gehören somit nicht zum sog. Dispositiv und werden daher auch nicht von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst. Die Kenntnis solcher Erläuterungen ist daher keine unabdingbare Voraussetzung für die wirksame Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts. Dies spricht dafür, dass deren Inhalt nicht zum unverzichtbaren Kern der damit im Zusammenhang stehenden Informationsrechte gehört.

16 BVerfGE 70, 324, 356 (Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84).

17 BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 –, juris, Rn. 124.

18 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 110, Rn. 1; BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977 – 2 BvE 1/74 –, juris, Rn. 161.

19 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 110, Rn. 3.

20 Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 27. Edition 2021.

21 BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77 –, juris, Rn. 67 (Hervorhebung nur hier).

22 Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 3.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Aspekt der parlamentarischen Regierungskontrolle bei unverbindlichen Erläuterungen eher in den Hintergrund treten dürfte. Es erschiene kaum sachgerecht, dass Handeln der Exekutive anhand von Informationen zu kontrollieren, die im Haushaltsvollzug nicht bindend sind.

3.2.2. Abschließender Maßnahmenkatalog

Im Zusammenhang mit der bereits beschriebenen Funktion von unverbindlichen Erläuterungen als Auslegungshilfe und Interpretationsleitlinie wird in der Kommentarliteratur allerdings die Frage aufgeworfen, wie zu verfahren ist, wenn die Erläuterungen eine **abschließende Aufzählung** der von der Zweckbestimmung erfassten Vorhaben enthalten und im Haushaltsvollzug andere Vorhaben mit derselben Zweckbestimmung finanziert werden sollen.²³

Zum Teil wird hierzu ausgeführt, dass „bei einem abschließenden Katalog vorgesehener Maßnahmen“ in den Erläuterungen andere Maßnahmen nicht aus dem Titel finanziert werden dürften.²⁴

Eine andere Auffassung geht zwar davon aus, dass in diesem Fall „Zweifel über die Auslegung der Zweckbestimmung“ entstehen könnten, hält jedoch eine Klärung auf Regierungsebene unter Beteiligung des Bundesfinanzministers (BMF) für möglich. Wörtlich wird ausgeführt:

„Zur Klärung dieser Frage ist in jedem Fall der BMF einzuschalten, mit dem die Veranschlagung bei Haushaltsaufstellung abgestimmt worden war.“²⁵

Keine Zweifel können nach dieser Auffassung hingegen dann bestehen, wenn die Erläuterungen lediglich eine beispielhafte Aufzählung der Vorhaben enthalten, gekennzeichnet durch die Eingangsformel „insbesondere“ oder durch die Position „Sonstiges“.²⁶

Die erstgenannte Auffassung erscheint zu streng, da auf diese Weise unverbindliche Erläuterungen ebenso behandelt würden, wie Erläuterungen, die durch Haushaltsvermerk für verbindlich erklärt wurden.

Letztlich kann die genannte Fragestellung jedoch an dieser Stelle offen bleiben, da unverbindliche Erläuterungen unabhängig von den beiden dargestellten Literaturansichten – wie bereits ausgeführt – nicht zum sog. Dispositiv eines Titels gehören und daher nicht von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst werden.²⁷

23 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 6; Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 8.

24 Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 6.

25 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 6.

26 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 6.

27 Vgl. hierzu bereits unter 3.2.1.

3.2.3. Verbindlichkeitserklärung?

Die vorliegende Fragestellung könnte jedoch anders zu beurteilen sein, soweit Geheime Erläuterungen **gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 BHO durch Haushaltsvermerk für verbindlich erklärt** würden. Zwar findet sich in der Literatur keine explizite Aussage dahingehend, dass für verbindlich erklärte Erläuterungen dem sog. Dispositiv eines Titels zuzuordnen sind. Allerdings bilden für verbindlich erklärte Erläuterungen eine Ergänzung der Zweckbestimmung²⁸ des Titels, welche zum sog. Dispositiv gehört. Dies erfolgt kraft Haushaltsvermerks, welcher ebenso zum Dispositiv zählt. Zudem wird in der Literatur ausgeführt, dass von dem entsprechenden Haushaltsvermerk „nach gesetzlicher Feststellung des Haushaltsplans auch mit Zustimmung des BMF nicht mehr abgewichen werden“ dürfe.²⁹ Die genannten Gesichtspunkte sprechen mithin dafür, dass für verbindlich erklärte Erläuterungen von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst sind. Hiervon ausgehend wäre deren Kenntnis vor der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz für die wirksame Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts erforderlich.

Im Regierungsentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2023 werden verschiedene Erläuterungen zu Titeln des Einzelplans 14 für verbindlich erklärt.³⁰ Allerdings dürften sich diese Verbindlichkeitserklärungen allein auf die unmittelbar unter dem Haushaltsvermerk aufgeführten Erläuterungen beziehen, welche nicht geheim sind, sondern zu dem veröffentlichten Haushaltsplanentwurf gehören. In einigen Fällen wird dies bereits durch den Verweis auf die entsprechende Erläuterungsziffer deutlich.³¹ In Bezug auf das Kapitel 1405 (Militärische Beschaffungen) sind in diesen Erläuterungsziffern ausschließlich vierteljährliche Berichtspflichten des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) geregelt. Zwar wird bei der Verbindlichkeitserklärung in einigen Titeln nicht auf eine bestimmte Erläuterungsziffer, sondern lediglich auf „die Erläuterungen“ verwiesen. Dies dürfte jedoch darin begründet sein, dass unter den entsprechenden Haushaltsvermerken jeweils solche Erläuterungen aufgeführt sind, die nur einen einzelnen Gesichtspunkt betreffen und daher keine Nummerierung aufweisen. Im Rahmen des Kapitels 1405 beziehen sich diese ausschließlich auf die bereits genannten vierteljährlichen Berichtspflichten des BMVg.³²

28 Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 8.

29 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 8.

30 Vgl. Regierungsentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2023, Anlage zur BT-Drs. 20/3100, Einzelplan 14, Kapitel 1405, Titel 554 15, S. 58 f.; Titel 554 16, S. 59 f.; Titel 554 17, S. 60; Titel 554 18, S. 60 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2022.

31 Vgl. Regierungsentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2023, Anlage zur BT-Drs. 20/3100, Einzelplan 14, Kapitel 1405, Titel 554 15, S. 58 f.; Titel 554 16, S. 59 f.; Titel 554 18, S. 60 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2022.

32 Vgl. Regierungsentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2023, Anlage zur BT-Drs. 20/3100, Einzelplan 14, Kapitel 1405, Titel 554 17, S. 60; Titel 554 20, S. 61; Titel 554 21, S. 62; Titel 554 22, S. 62; Titel 554 23, S. 62 f.; Titel 554 24, S. 63; Titel 554 25, S. 63 f.; Titel 554 26, S. 64; Titel 554 27, S. 64 f.; Titel 554 28, S. S. 65; Titel 554 30, S. 65 f.; Titel 554 31, S. 66; Titel 554 32, S. 66 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2022.

Im Regierungsentwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr ist generell keine Verbindlichkeitserklärung von Erläuterungen vorgesehen.³³

Auch die Bereinigungsvorlage sieht in Bezug auf den Einzelplan 14 und den Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr keine (weitere) Verbindlichkeitserklärung von Erläuterungen vor.

Festzuhalten bleibt somit, dass weder im Regierungsentwurf des Einzelplans 14, noch im Regierungsentwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr eine Verbindlichkeitserklärung in Bezug auf Geheime Erläuterungen vorgesehen ist. Mithin ist davon auszugehen, dass die Geheimen Erläuterungen in vollem Umfang unverbindlich sind. Sie gehören somit nicht zum Dispositiv der jeweiligen Titel.

3.3. Ergebnis zu 3.

Hinsichtlich der Frage der Rechtmäßigkeit des geschilderten Vorgehens der Bundesregierung lässt sich im Ergebnis Folgendes festhalten:

Bei den Geheimen Erläuterungen handelt es sich nach derzeitiger Haushaltspraxis um **unverbindliche Erläuterungen, die nicht von der Feststellung des Haushaltsgesetzes erfasst werden**. Die Kenntnis der finalen Version der Geheimen Erläuterungen bereits vor dem Beschluss des Haushaltsgesetzes sowie ein explizites Einverständnis des Haushaltsgesetzgebers mit den während des Haushaltsverfahrens von der Bundesregierung an den Geheimen Erläuterungen vorgenommenen Änderungen sind somit keine unabdingbaren Voraussetzungen zur Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts.

Das geschilderte Vorgehen der Bundesregierung verstößt mithin nicht gegen gesetzliche Vorgaben. Dies gilt für alle in der Anfrage angesprochenen Änderungen der Geheimen Erläuterungen gleichermaßen.

4. Benennung der einzelnen Vorhaben

Weiterhin fragt der Auftraggeber danach, ob alle veranschlagten Projekte namentlich benannt werden müssen. Als Hintergrund schildert er, dass es bei vielen Titeln in den Geheimen Erläuterungen Sammelpositionen gebe, bei denen unklar sei, welche konkreten Projekte hiervon erfasst werden.

Klarstellend ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die in der Fragestellung angesprochenen „Projekte“ im Haushaltsplan als „Vorhaben“ bezeichnet werden.³⁴ Die Begriffe werden zum Teil

33 Vgl. Regierungsentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2023, Anlage zur BT-Drs. 20/3100, Einzelplan 14, Kapitel 1405, Anlage 1, S. 68 bis 74, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2022.

34 Vgl. etwa Regierungsentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2023, Anlage zur BT-Drs. 20/3100, Einzelplan 14, Vorbemerkung zu Kapitel 1405, S. 52 („einzelveranschlagte Vorhaben“), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2022.

auch im allgemeinen Sprachgebrauch synonym verwendet.³⁵ Im Folgenden wird daher einheitlich der Begriff „Vorhaben“ verwendet.

4.1. Grundsatz der Einzelveranschlagung

Hinsichtlich der Frage, wie detailliert die Veranschlagung finanzieller Mittel im Haushaltsplan erfolgen muss, ist der Grundsatz der Einzelveranschlagung zu beachten, welcher in § 17 Abs. 1 Satz 1 BHO geregelt ist. Dieser dient „als Ausdruck des Haushaltsgrundsatzes der Spezialisierung in erster Linie der **Haushaltsklarheit und der Transparenz des Haushaltsplans**“.³⁶ § 17 Abs. 1 Satz 1 BHO bestimmt insoweit Folgendes:

„Die Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern.“

Die getrennte Veranschlagung hat dabei „nach Titeln“ – der kleinsten Einheit des Haushalts – zu erfolgen.³⁷ Hinsichtlich der Einteilung in Titel verweist § 13 Abs. 2 Satz 3 BHO auf den sog. Gruppierungsplan.³⁸ Hierbei handelt es sich um „Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Arten.“³⁹ Die darin enthaltenen dreistelligen Gruppierungsnummern legen für Bund und Länder einheitlich den „Mindestgrad der Einzelveranschlagung“ fest.⁴⁰ Eine weitergehende Aufgliederung und damit Spezifizierung ist in Gestalt der stets fünfstelligen Titelnummern möglich, steht Bund und Ländern also frei.⁴¹ Dem im Rahmen der Anfrage relevanten Bereich der militärischen Beschaffungen weist der Gruppierungsplan die Gruppe 554 zu. Die Titelnummern der im Haushaltsplan veranschlagten Titel für militärische Beschaffungen beginnen somit jeweils mit den Ziffern 554. Eine weitergehende Differenzierung nach einzelnen Vorhaben wird dagegen nicht vorgegeben.

35 Vgl. Wörterbucheintrag bei [duden.de](https://www.duden.de/synonyme/Vorhaben), abrufbar unter: <https://www.duden.de/synonyme/Vorhaben>, zuletzt abgerufen am 21. Dezember 2022; Enzyklopädie-Eintrag bei [brockhaus.de](https://brockhaus.de/ecs/julex/article/projekt) <https://brockhaus.de/ecs/julex/article/projekt>, zuletzt abgerufen am 21. Dezember 2022.

36 Von Lewinski/Burdat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 2 (Hervorhebung nur hier).

37 Knörzer, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. EL Januar 2013, § 17 BHO, Rn. 2; Häußer, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 5.

38 Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2022, abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/bsvwbund_17022021_IIA3H11031310001GPL.htm, zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2022.

39 Vgl. § 13 Abs. 2 Satz 3 BHO.

40 Knörzer, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. EL Januar 2013, § 17 BHO, Rn. 3; Häußer, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 9.

41 Knörzer, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. EL Januar 2013, § 17 BHO, Rn. 3; Häußer, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 9.

4.1.1. Veranschlagung von Vorhaben in Einzeltiteln

Der Grundsatz der Einzelveranschlagung ist vor diesem Hintergrund zunächst dann gewahrt, wenn die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für ein einzelnes Vorhaben in einem dafür geschaffenen Titel veranschlagt werden.

Die haushaltsrechtliche Konkretisierung des Titels erfolgt neben der Titelnummer und der Betragsangabe insbesondere durch die **Zweckbestimmung**, mit der im Wesentlichen die Grenzen der Haushaltsdisposition umschrieben werden.⁴² In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Zweckbestimmung „klar und eindeutig gefasst sein“ müsse, „um bei der Bewilligung, Bewirtschaftung und Rechnungsprüfung Klarheit zu schaffen, für welchen Zweck der Ansatz nach dem Willen des Gesetzgebers verwendet werden darf.“⁴³ Dies folgt bereits aus dem Grundsatz der Haushaltsklarheit, dem als Ausdruck des allgemeinen Bestimmtheitsgrundsatzes Verfassungsrang zukommt.⁴⁴ Danach müssen „Entstehungsgrund, Zweckbestimmung und Höhe der Ausgabe aus dem Haushaltsplan hervorgehen.“⁴⁵

Werden in einem Titel allein die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für ein einzelnes Vorhaben veranschlagt, kommt aufgrund des Erfordernisses der klaren und eindeutigen Formulierung letztlich nur die namentliche Benennung dieses Vorhabens in Betracht. Soweit in Geheimen Erläuterungen auf einen bestimmten Einzeltitel Bezug genommen wird, muss daher nicht zwingend eine (erneute) namentliche Benennung des Vorhabens erfolgen. Vielmehr geht in diesem Fall bereits aus der Nennung des Titels hervor, welches Vorhaben gemeint ist.

4.1.2. Veranschlagung von Vorhaben in Sammel Titeln

Wie bereits dargestellt, folgt aus dem Grundsatz der Einzelveranschlagung jedoch nicht, dass in einem Titel nur ein einzelnes Vorhaben veranschlagt werden darf. Dementsprechend werden in der Haushaltspraxis in einem Titel zum Teil auch mehrere Vorhaben veranschlagt. In den Vorbemerkungen zu Kapitel 1405 des Regierungsentwurfs des Haushaltsplans 2023 werden diese Titel als „querschnittliche Beschaffungstitel“ bezeichnet. Diese umfassen „Sanitätsgerät, Versorgungsvorräte, Bekleidung, Fernmeldematerial, Fahrzeuge, Kampffahrzeuge, Munition, Feldzeug und

42 Häußer, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 10.

43 Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2008, § 17 BHO, Tz. 7; ähnlich: Häußer, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 10; Knörzer, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, 47. Erg.-Lfg. Januar 2013, § 17 BHO, Rn. 4.

44 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Auflage 2014, § 10, Rn. 30, S. 333.

45 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Auflage 2014, § 10, Rn. 30, S. 333.

Quartiermeistermaterial, Schiffe sowie Flugzeuge“.⁴⁶ Titel, in denen mehrere Vorhaben veranschlagt sind, werden auch als Sammeltitel bezeichnet.⁴⁷

Zwar gelten in diesem Fall für die Formulierung der Zweckbestimmung die gleichen Anforderungen wie bei einer getrennten Veranschlagung von Vorhaben. Die Zweckbestimmung muss somit auch hier klar und eindeutig gefasst sein. Allerdings muss in diesem Fall zwangsläufig eine Formulierung gewählt werden, die sämtliche aus dem Titel zu finanzierenden Vorhaben umfasst, diesen also übergeordnet ist. Bei der Veranschlagung von Vorhaben in Sammeltiteln ergibt sich die Benennung der einzelnen Vorhaben somit – anders als im Falle der Veranschlagung in einem Einzeltitel – nicht aus der Zweckbestimmung selbst.

Fraglich ist, ob in diesem Fall eine Benennung der einzelnen Vorhaben in (gegebenenfalls geheimen) **Erläuterungen** zu dem jeweiligen Titel erfolgen muss. Eine gesetzliche Regelung, die eine solche Einzelbenennung ausdrücklich anordnet, besteht nicht. Allerdings bestimmt § 17 Abs. 1 Satz 1 BHO, dass die nach Zwecken getrennt veranschlagten Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen „soweit erforderlich“ zu erläutern sind. Nach Ziffer 7.1 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB)⁴⁸ sind Erläuterungen nur erforderlich, „wenn sie zur Inhaltsbestimmung der Zweckbestimmung dienen oder Hinweise für die Bewirtschaftung enthalten.“ Eine Erläuterungspflicht besteht daher nicht generell, sondern „nur, soweit für die Verdeutlichung des Einzelansatzes oder seiner Zweckbestimmung ein Bedürfnis besteht.“⁴⁹

Die Erforderlichkeit der Erläuterung im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 1 BHO kann sich aus gesetzlichen Vorgaben (vgl. § 17 Abs. 2, 3, 6 BHO, § 15 Abs. 1 Satz 4 BHO, § 24 Abs. 3 BHO, § 26 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 BHO) sowie aus der Bedeutung des Titels ergeben.⁵⁰

Eine gesetzliche Vorgabe, welche für die aus dem Einzelplan 14 finanzierten militärischen Beschaffungen generell eine Erläuterungspflicht vorsieht, besteht nicht. Die Erforderlichkeit einer Erläuterung könnte sich im Einzelfall daher allenfalls aus der Bedeutung des Titels ergeben. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Bedeutung des Titels Erläuterungen erforderlich macht, wird in der Literatur nicht abschließend beantwortet. Zum Teil wird die Erforderlichkeit

46 Regierungsentwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2023, Anlage zur BT-Drs. 20/3100, Einzelplan 14, Vorbemerkung zu Kapitel 1405, S. 52, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf>, zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2022.

47 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, zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2022.

48 Abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_19012022_IIA1H11052110003001.htm, zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2022.

49 Von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 5.

50 Häußer, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 17 BHO, Rn. 17; Von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 17 BHO, Rn. 5; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 7.

von Erläuterungen aufgrund der Bedeutung des Titels „vor allem“ bei sog. „Pauschaltiteln“ angenommen sowie bei Titeln, „für die nach den HRB Standarderläuterungen gefordert sind.“⁵¹ Für aus dem Einzelplan 14 finanzierte militärische Beschaffungen sehen die HRB keine Standarderläuterungen vor.

Allerdings ließe sich in Erwägung ziehen, Sammeltitle als sog. „Pauschaltitel“ im Sinne der vorstehend genannten Literaturmeinung einzuordnen und bereits aus diesem Grund von der Erforderlichkeit einer Erläuterung auszugehen. Damit wäre jedoch noch keine Aussage darüber getroffen, ob es notwendig ist, in den Erläuterungen sämtliche Vorhaben, die aus Sammeltiteln finanziert werden, einzeln zu benennen. Diese Frage wird in der Literatur bisher nicht erörtert. Allerdings wird zum Teil davon ausgegangen, dass Erläuterungen nicht lediglich eine abschließende Aufzählung der von der Zweckbestimmung erfassten Vorhaben, sondern auch eine **nur beispielhafte Aufzählung** der Vorhaben enthalten können.⁵² Dies spricht dagegen, bei Sammeltiteln generell von der Erforderlichkeit einer Aufzählung sämtlicher daraus finanzierter Vorhaben auszugehen.

Vielmehr dürfte die Erforderlichkeit einer Benennung von Vorhaben in den Erläuterungen von den **Umständen des Einzelfalls** abhängen. Als denkbare Kriterium kommt etwa die finanzielle Bedeutung der einzelnen Vorhaben in Betracht. Weiterhin könnte es in bestimmten Fällen notwendig erscheinen, die aus dem Titel finanzierten Vorhaben (abschließend oder beispielhaft) zu benennen, um die Zweckbestimmung eines Titels gegenüber der mittelbewirtschafteten Stelle weiter zu konkretisieren und dadurch mögliche Unklarheiten zu beseitigen.

4.2. Vorgaben zum Sondervermögen Bundeswehr

Hinsichtlich der Veranschlagung von Vorhaben, die aus dem Sondervermögen Bundeswehr finanziert werden, trifft das Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz (BwFinSVermG))⁵³ besondere Vorgaben.

Gemäß § 2 Satz 2 BwFinSVermG sollen die Mittel des Sondervermögens „der Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr, insbesondere komplexer überjähriger Maßnahmen, dienen.“ Für die Verwendung und die Veranschlagung dieser Mittel sieht § 5 Abs. 2 Satz 1 bis 3 BwFinSVermG Folgendes vor:

„Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die im Wirtschaftsplan für die im Einzelnen benannten Vorhaben zur Verfügung gestellt werden, können nicht für andere dort benannte Vorhaben verwendet werden. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu

51 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 7.

52 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 25. EL Januar 1989, § 17 BHO, Rn. 6.

53 Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwfinsverm/BjNR103010022.html>, zuletzt abgerufen am 22. Dezember 2022.

den Vorhaben sind jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen. Die Ausgaben sind übertragbar und bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar.“

Laut der Gesetzesbegründung zu § 5 Abs. 2 BwFinSVermG müssen sich die zu finanzierenden Vorhaben aus den jeweiligen Wirtschaftsplänen ergeben. Weiter wird ausgeführt, dass durch die ausdrückliche Aufzählung der zu finanzierenden Vorhaben bei gleichzeitiger Übertragbarkeit der Mittel (Überjährigkeit) die vollständige Finanzierung der jeweiligen Vorhaben gesichert werden solle.⁵⁴

Die Erforderlichkeit einer Benennung der einzelnen Vorhaben ergibt sich für den Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr somit bereits aus § 5 Abs. 2 Satz 1 BwFinSVermG, der diesbezüglich von „**im Einzelnen benannten Vorhaben**“ ausgeht. In dieselbe Richtung deutet die Gesetzesbegründung, welche eine „ausdrückliche Aufzählung der zu finanzierenden Vorhaben“ voraussetzt.

Fraglich ist jedoch, wie die Veranschlagung der Vorhaben zu erfolgen hat. Hierzu hat sich der Bundesrechnungshof in zwei Berichten geäußert, deren Inhalt im Folgenden zusammenfassend dargestellt wird.

4.2.1. Kritik des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof kritisiert in seinem Bericht vom 7. Oktober 2022, dass im Entwurf des Wirtschaftsplans die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für zahlreiche Vorhaben (als Beispiel wird die Beschaffung des Kampfflugzeugs F-35 sowie des schweren Transporthubschraubers genannt) nicht **in einzelnen Titeln veranschlagt, sondern in Sammeltiteln** zusammengefasst seien.⁵⁵ Wörtlich führt er aus:

„Die Struktur des Entwurfs des Wirtschaftsplans entspricht damit nicht der gesetzlichen Vorgabe. Mit der Veranschlagung bei Sammeltiteln legt der Wirtschaftsplan nicht verbindlich fest, welche Vorhaben in welcher Höhe aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ finanziert werden sollen. Damit könnte das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die für ein Vorhaben vorgesehen sind, für andere Vorhaben

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

55 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/Shared-Docs/Downloads/DE/Berichte/2022/sondervermoegen-bundeswehr-oktober-volltext.pdf?blob=publication-File&v=2>, zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2022.

verwenden. Dies würde die vollständige Finanzierung des Vorhabens, für das die Mittel vorgesehen waren, gefährden.“⁵⁶

Der Bundesrechnungshof empfiehlt vor diesem Hintergrund, die Sammeltitle aufzulösen und die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen aller Vorhaben – entsprechend der gesetzlichen Vorgabe – in Einzeltiteln zu veranschlagen.⁵⁷

Die diesbezügliche Stellungnahme des BMVg wird – soweit sie die Veranschlagung von Vorhaben in Sammeltitlen betrifft – in dem Bericht des Bundesrechnungshofes vom 7. Oktober 2022 wie folgt wiedergegeben:

„Das BMVg hat erklärt, das „Sondervermögen Bundeswehr“ bestehe ,ohne Berücksichtigung der Vorhaben der jeweils ausgewiesenen Sammelpositionen‘ aus rund 150 Vorhaben. Es könne nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen sein, jedes ‚sinnvoll unterteilte (Teil-)Vorhaben‘ einzeln zu veranschlagen. Diese Vorgehensweise würde den Wirtschaftsplan unübersichtlich machen. Das BMVg wolle daher die Struktur des Wirtschaftsplans mit Sammel- und Einzeltiteln beibehalten.“

Laut einem weiteren Bericht des Bundesrechnungshofes vom 3. November 2022 sah der Entwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Bundeswehr nach einer zwischenzeitlichen Überarbeitung vor, fünf zuvor bei Sammeltitlen genannte Vorhaben fortan einzeln zu veranschlagen (zum Beispiel die Beschaffung des Kampfflugzeugs F-35 sowie des schweren Transporthubschraubers).⁵⁸ In dem Bericht hält der Bundesrechnungshof seine Kritik bezüglich der noch in Sammeltitlen veranschlagten Vorhaben allerdings aufrecht.⁵⁹

56 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, zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2022.

57 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, Ziffer 2, S. 4 ff., abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/sondervermoegen-bundeswehr-oktober-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2022.

58 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 – Bewertung der vorgesehenen Änderungen vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ziffer 2, S. 4, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/sondervermoegen-bundeswehr-november-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2022.

59 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 – Bewertung der vorgesehenen Änderungen vom 7. Oktober 2022, Zeichen: IV 1 – 0000846, Ziffer 0.1, S. 3, Ziffer 2, S. 4 f., abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/sondervermoegen-bundeswehr-november-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2022.

4.2.2. Bewertung

Gegen die Veranschlagung von Vorhaben in Sammeltiteln im Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr spricht der klare **Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 2 BwFinSVermG**, wonach die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu den Vorhaben „jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen“ sind (vgl. hierzu unter 4.2.). Die damit vorgegebene Veranschlagung in Einzeltiteln dient dem in der Gesetzesbegründung formulierten Ziel, die vollständige Finanzierung der Vorhaben sicherzustellen. Für die Auffassung des Bundesrechnungshofs sprechen daher nach hiesiger Auffassung überzeugende Argumente.

4.3. Ergebnis zu 4.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass weder bei Einzeltiteln noch bei Sammeltiteln eine generelle Verpflichtung besteht, die aus dem Titel finanzierten Vorhaben in (gegebenenfalls geheimen) Erläuterungen einzeln zu benennen.

Bei Einzeltiteln erfolgt die Benennung der Vorhaben jedoch bereits im Rahmen der Zweckbestimmung des Titels (vgl. hierzu unter 4.1.1.). Bei Sammeltiteln ergibt sich die Benennung der einzelnen Vorhaben demgegenüber nicht bereits aus der Zweckbestimmung. Inwieweit eine Benennung der Vorhaben in diesem Fall im Rahmen von Erläuterungen erforderlich ist, lässt sich nicht pauschal, sondern nur anhand der Umstände des Einzelfalls beurteilen (vgl. hierzu unter 4.1.2.).

Für den Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr setzt § 5 Abs. 2 Satz 1 BwFinSVermG die Benennung der einzelnen Vorhaben allerdings ausdrücklich voraus. § 5 Abs. 2 Satz 2 BwFinSVermG sieht zudem vor, dass die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu den daraus finanzierten Vorhaben „jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen“ sind. Der Bundesrechnungshof vertritt dementsprechend die – aus hiesiger Sicht überzeugende – Auffassung, dass sämtliche Vorhaben, die aus dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bundeswehr finanziert werden, in Einzeltiteln zu veranschlagen sind und hält daher die Veranschlagung in Sammeltiteln für unzulässig (vgl. hierzu unter 4.2.).
