

§ 3

Wirkungen des Haushaltsplans

(1) Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen.

(2) Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.

Art. 110 Abs. 4 GG; § 3 HGrG

Erläuterung

1. Vorbemerkung

§ 3 stellt die **Rechtswirkungen** des Haushaltsplans klar. Zu unterscheiden ist zwischen Innenwirkung und Außenwirkung. Absatz 1 beschreibt die **Innenwirkung** zwischen Parlament und Regierung. Absatz 2 stellt klar, daß der Haushaltsplan **keine Außenwirkung** gegenüber Dritten hat.

2. Innenwirkung des Haushaltsplans (§ 3 Abs. 1)

Nach **Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG** wird der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Die Feststellung enthält die Ermächtigung an die Regierung, die bewilligten Mittel für die im Haushaltsplan festgelegten Zwecke in Anspruch zu nehmen (BVerfGE 20, 56, 90). Dies wird in § 3 Abs. 1 **klar gestellt**. Der Haushaltsplan ist zwar ein Gesetz im materiellen Sinne (siehe Erläuterung 2.2.2 zu § 1). Er schafft rechtliche Regelungen aber **nur im Organbereich von Parlament und Regierung**. Darüber hinaus hat er keine Rechtswirkungen (vgl. BVerfGE 38, 121, 125; 79, 311, 327).

2.1 Ermächtigung der Regierung, keine Verpflichtung zu Ausgaben

Nach § 3 Abs. 1 **ermächtigt** der Haushaltsplan die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Eine Verpflichtung zur Inanspruchnahme der Haushaltsmittel in der veranschlagten Höhe wird durch den Haushaltsplan nicht begründet. Die **Ansätze** im Haushaltsplan sind rechtlich gesehen nur eine **Obergrenze**. Sie bedeuten keine Verpflichtung für die Regierung, diese Handlungsmöglichkeiten auch auszuschöpfen. Allerdings sind weite Teile des Haushaltsplans durch Geldleistungsgesetze oder vertragliche Bindungen bereits vorbelastet. § 3 Abs. 1 hat daher nur **Bedeutung für Ausgaben, die noch gestaltbar sind**. Dazu gehören vor allem Investitionen und Fördermittel. In diesem Bereich liegt die Entscheidung über die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel allein bei der Regierung. Das folgt aus der **Verantwortung der Regierung für den Vollzug des Haushaltsplans**, die sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung ergibt (vgl. Maunz/

Dürig, RN 14 zu Art. 110 GG; BerlVerfGH, NJW 1995, 858, 860). Die Regierung entscheidet im Rahmen ihres eigenständigen **Ermessens**, ob und in welchem Umfang sie von den Handlungsmöglichkeiten des Haushaltsplans Gebrauch macht. Dabei hat sie Veränderungen seit Aufstellung des Haushaltsplans zu berücksichtigen. Daß die Regierung nicht verpflichtet ist, die Ansätze auszuschöpfen, ergibt sich auch aus anderen Regelungen der BHO, die von der alleinigen Entscheidungsbefugnis der Regierung ausgehen, z. B. die Entscheidung über die Deckung von Ausgaberesten nach Art. 45 Abs. 3 oder über die Einsparung für über- und außerplanmäßige Ausgaben nach § 37 Abs. 3. Auch die Befugnis des BMF nach § 41, ohne Beteiligung des Parlaments eine haushaltswirtschaftliche Sperre zu erlassen, macht den Ermächtigungscharakter der Haushaltsansätze deutlich. Das Parlament kann zwar die von der Regierung vorgeschlagenen Ansätze erhöhen oder Ausgaben für neue Zwecke veranschlagen. Das führt aber **nur** zu einer **politischen Bindung**, die in der Regel erhebliches Gewicht hat, die aber nicht rechtlich durchgesetzt werden kann. Eine rechtliche Verpflichtung kann das Parlament nur durch besondere gesetzliche Regelung außerhalb des Haushaltsplans begründen.

2.2 Haushaltsplan als Ermächtigungsgrundlage für Zuwendungen

Nach der Rechtsprechung und ständigen Praxis ist der Haushaltsplan auch eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Bewilligung von Zuwendungen nach §§ 23 und 44. **Im Regelfall bedarf es keiner zusätzlichen gesetzlichen Grundlage** mit Wirkung im Außenverhältnis. Die Veranschlagung der Fördermittel im Haushaltsplan ist eine ausreichende parlamentarische Legitimation (siehe Erläuterung 2.1 zu § 44). Nur wenn die Förderung unmittelbar in Grundrechte Dritter eingreift, bedarf es einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung mit Außenwirkung (siehe Erläuterung 2.2 zu § 44).

2.3 Keine Ermächtigung zur Erhebung von Einnahmen

§ 3 Abs. 1 gilt nur für Ausgaben und nicht für Einnahmen. Die Erhebung von Einnahmen bedarf stets einer **Rechtsgrundlage außerhalb des Haushaltsplans**, z. B. durch Gesetz, Gebührenordnung oder Vertrag. Auf dieser Grundlage ist die **Verwaltung** nach § 34 Abs. 1 **verpflichtet**, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Die Ansätze für Einnahmen im **Haushaltsplan** haben nur **deklaratorische Bedeutung**.

3. Keine Außenwirkung des Haushaltsplans (§ 3 Abs. 2)

§ 3 Abs. 2 stellt klar, daß durch den Haushaltsplan Ansprüche und Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden. Das folgt bereits aus der in Absatz 1 beschriebenen Innenwirkung des Haushaltsplans. Der Haushaltsplan ist **Binnenrecht der Verwaltung** und kann deshalb im Außenverhältnis **Rechtspositionen Dritter nicht verändern**. Das ist nur möglich durch Änderung der Rechtsgrundlagen außerhalb des Haushaltsplans. Wegen fehlender Außenwirkung kann der Haushaltsplan auch **nicht Gegenstand**

einer **konkreten Normenkontrolle** nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG sein (BVerfGE 38, 121, 127). Eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsplans kann der Bürger allenfalls im Wege der Verfassungsbeschwerde erreichen (BVerfGE 38, 121, 128).

§ 3 Abs. 2 unterscheidet **vier Fallgruppen**:

3.1 Keine Begründung von Ansprüchen

Enthält der Haushaltsplan einen **Ansatz zur Förderung** bestimmter Einrichtungen oder Vorhaben, so kann daraus kein Anspruch auf entsprechende Zuwendungen hergeleitet werden (vgl. BVerfGE 38, 121, 126). Das gilt auch dann, wenn eine Einrichtung im Haushaltsplan ausdrücklich genannt ist. Ein Anspruch entsteht erst, wenn die Verwaltung von der Ermächtigung im Haushaltsplan Gebrauch macht und durch eine nach außen gerichtete Maßnahme, z. B. durch einen Zuwendungsbescheid, einen Anspruch begründet. **Erforderlich** ist also ein **Umsetzungsakt mit Außenwirkung**.

Das Gleiche gilt für den **Stellenplan** im Personalhaushalt. Aus freien Stellen kann **kein Anspruch** auf Einstellung (vgl. OVG Berlin, DVBl. 1972, 86) oder auf Beförderung (vgl. BVerwG, DÖD 1976, 157) hergeleitet werden.

3.2 Keine Aufhebung von Ansprüchen

Rechtsansprüche Dritter werden durch fehlende Haushaltsmittel nicht infrage gestellt. Das gilt sowohl für gesetzliche Ansprüche wie für vertragliche Ansprüche.

3.2.1 Vorrang der Geldleistungsgesetze

Die Wirkung des § 3 Abs. 2 zeigt sich vor allem bei Geldleistungsgesetzen wie Kindergeld-, Wohngeld- oder Arbeitsförderungsgesetz. Der Bürger hat Anspruch auf Zahlung, auch wenn der Ansatz im Haushaltsplan zu gering veranschlagt worden ist. Das fehlende Geld muss im Wege einer **überplanmäßigen Ausgabe** oder erforderlichenfalls durch einen **Nachtragshaushalt** bereitgestellt werden. Soweit bei Geldleistungsgesetzen Kürzungen durchgesetzt werden sollen, ist eine **Änderung des anspruchsbegründenden Gesetzes** erforderlich. Eine Absenkung des Ausgabenansatzes im Haushaltsplan reicht nicht aus.

3.2.2 Tarifrecht bricht Haushaltsrecht

Ein Fall des § 3 Abs. 2 liegt auch vor, wenn eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer einen tarifrechtlichen Anspruch hat, der über den Stellenplan hinausgeht. **Beispiele**: Ein Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsvertrag hat einen Anspruch auf Festanstellung oder ein Arbeitnehmer erfüllt höherwertigere Tätigkeitsmerkmale als die Stelle zulässt, aus der er bezahlt wird. Hier ist zu **unterscheiden** zwischen dem **Stellenplan** einerseits und dem **arbeitsrechtlichen Anspruch** andererseits. Der Stellenplan legt im Innenverhältnis

den vom Parlament eingeräumten Handlungsspielraum auf personellem Gebiet fest. Die Verwaltung darf keine arbeitsrechtlichen Ansprüche entstehen lassen, die über den Stellenplan hinausgehen. Geschieht dies trotzdem, so gilt der Grundsatz „Tarifrecht bricht Haushaltsrecht“. Das heißt, der tarifrechtliche Anspruch hat Vorrang vor der haushaltsrechtlichen Ermächtigung, denn der **Haushaltsplan** hat nur interne Wirkung zwischen Parlament und Verwaltung und **kann** nicht in die Rechte Dritter und damit **nicht in das Arbeitsverhältnis eingreifen** (vgl. BAG, NJW 1980, 1766, 1768; BAG, Der Betrieb 1985, 394 f.).

Das Gleiche gilt bei zwingenden Ansprüchen aus dem **Beamtenrecht**. Ist zum Beispiel einem Beamten ein Amt verliehen worden, ohne dass eine besetzbare Planstelle verfügbar war, so liegt zwar ein Verstoß gegen § 49 Abs. 1 vor. Gleichwohl ist die Ernennung wirksam, denn der subjektiv-materielle Rechtsanspruch des Beamten hat Vorrang vor dem Stellenplan. Nach § 3 Abs. 2 gilt somit auch der Satz: „**Beamtenrecht bricht Haushaltsrecht**“ (siehe Erläuterung 3 zu § 49).

3.3 Keine Begründung von Verpflichtungen

Zahlungsverpflichtungen des Bürgers können allein durch Aufnahme eines neuen Einnahmetitels oder durch Erhöhung eines vorhandenen Ansatzes nicht begründet werden. Das gilt vor allem für Steuern. Hier **muß** stets das entsprechende **Steuergesetz geändert werden**.

3.4 Keine Aufhebung von Verpflichtungen

Gesetzliche oder vertragliche Zahlungsverpflichtungen werden nicht dadurch aufgehoben, dass im Haushaltsplan kein Einnahmetitel oder ein zu geringer Ansatz veranschlagt worden ist. Daraus kann **kein Anspruch auf Erlass**, Stundung oder Niederschlagung abgeleitet werden. Die Voraussetzungen dafür ergeben sich ausschließlich aus den §§ 58 und 59.

4. Regelungen mit Außenwirkung im Haushaltsgesetz

In § 3 Abs. 2 ist nur der Haushaltsplan und **nicht** das Haushaltsgesetz genannt. Das Haushaltsgesetz **kann materielle Regelungen enthalten, die für Dritte gelten** (Maunz/Dürig, Rdnr. 11 zu Art. 109 GG; Nebel in: Piduch, Rdnr. 11 und 13 zu Art. 110 GG; Löwer in: Heuer, KHR, Rdnr. 10 zu § 3 BHO). In der Praxis kommt das zwar selten vor. Nach der Rechtsqualität des Haushaltsgesetzes ist dies aber grundsätzlich möglich. So können z. B. die Anspruchsvoraussetzungen beim Kindergeld für ein bestimmtes Haushaltsjahr geändert werden (siehe BSGE 37, 144, 146). Die **Grenze** solcher Regelungen ist allerdings das **Bepackungsverbot** des Art. 110 Abs. 4 GG (siehe Erläuterung 2.4 zu § 1). Regelungen mit Außenwirkung sind im Haushaltsgesetz nur möglich, wenn sie sich zeitlich auf den jeweiligen Haushalt und sachlich auf Einnahmen und Ausgaben beschränken.