

Die Veröffentlichung des Werkes

„Die Auswirkungen der staatlichen Haushaltsreform auf die Existenz des
außerordentlichen Gemeindehaushalts
(unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Rechts)“

erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors.

4000
1971
D

Die Auswirkungen der staatlichen Haushaltsreform auf
die Existenz des außerordentlichen Gemeindehaushalts
(unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-
westfälischen Rechts)



Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den
Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Heinrich M ö l l e n h o f f
aus Münster(W)

1971

71 K 24/507

Inhaltsübersicht

| | <u>Seite</u> |
|---|--------------|
| Literaturverzeichnis | XI |
| Abkürzungsverzeichnis | XXIII |
| Themengestaltung und Gang der Untersuchung | 1 |
| <u>1. Abschnitt</u> | |
| <u>§ 1 Die Änderung des staatlichen Haushaltsrechts</u> | 5 |
| A. Die Haushaltsreform als Teil einer Reform des gesamten Haushaltswesens | 5 |
| B. Das geltende Haushaltsrecht bei Bund und Ländern | 5 |
| C. Die Änderung in der Aufgabenstellung der öffentlichen Haushaltswirtschaft | 6 |
| D. Die Schaffung neuer Haushaltsgesetze | 7 |
| I. Die Änderung des Grundgesetzes | 8 |
| II. Das Haushaltsgrundsätzegesetz und seine Bedeutung für die Haushaltsrechtsreform | 9 |
| III. Die Bundeshaushaltsordnung und ihre wesentlichen Änderungen gegenüber dem bisher geltenden Recht | 11 |
| <u>2. Abschnitt</u> | |
| <u>Der außerordentliche Gemeindehaushalt</u> | 14 |
| <u>§ 2 Der außerordentliche Gemeindehaushalt in historischer Sicht</u> | 16 |
| A. Das deutsche Gemeindehaushaltsrecht bis zum Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 | 16 |
| B. Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 und ihre Bedeutung für das deutsche Gemeindehaushaltsrecht | 19 |
| C. Die Gemeindehaushaltsverordnung von 1937 und ihre Bedeutung für das Gemeindehaushaltsrecht | 20 |
| C. Das deutsche Gemeindehaushaltsrecht nach 1945 | 21 |

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Chr.-Fr. Menger
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Hans Pagenkopf
Dekan: Prof. Dr. Giesbert Uber

Tag der mündlichen Prüfung: 30. Juni 1971

§ 3 Der außerordentliche Gemeindehaushalt nach geltendem Recht 22

A. Die Haushaltssatzung als Grundlage der Gemeindefinanzwirtschaft 22

B. Der Haushaltsplan als Kernstück der gemeindlichen Haushaltssatzung 24

C. Der außerordentliche Gemeindehaushalt 28

 I. Der außerordentliche Haushaltsplan, ein Bestandteil des Haushaltsplans 28

 II. Der Inhalt des außerordentlichen Haushaltsplans 29

 1. Außerordentliche Einnahmen 29

 2. Außerordentliche Ausgaben 30

 III. Die rechtliche Ausgestaltung des außerordentlichen Haushaltsplans 32

 IV. Die Abgrenzung und Unterscheidung des außerordentlichen Haushaltsplans zum ordentlichen Haushaltsplan 34

 1. Die finanzwirtschaftlich orientierte Abgrenzung von ordentlichem und außerordentlichem Haushaltsplan 34

 2. Die rechtliche Verschiedenheit für den ordentlichen und den außerordentlichen Haushaltsplan 35

 V. Das Wesen des außerordentlichen Gemeindehaushalts 39

 VI. Der Zweck des außerordentlichen Gemeindehaushalts 40

 Der außerordentliche Gemeindehaushaltsplan als

 1. eine übersichtliche Darstellung der Fremdmittelfinanzierung 42

 a) Information von Parlament, Administration und Volk 42

 b) Demonstration der Selbst- und Fremdmittelfinanzierung 44

 c) Warnung vor einer allzu leichtfertigen Verschuldungspolitik 44

 2. ein Mittel der politischen Willensbildung 45

 3. eine Maßnahme gegen eine Verschuldungspolitik 45

4. ein Mittel der Kontrolle 46

5. ein Mittel des Zwangs zu genauer Planung und Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit 48

VII. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und die Haushaltsgrundsätze 48

 1. Haushaltsgrundsätze und ihre Bedeutung für die Haushaltswirtschaft 48

 2. Haushaltsgrundsätze und ihr Verhältnis zueinander 49

 3. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Bedeutung für die Verwirklichung der Haushaltsgrundsätze 51

 a) Grundsätze der Klarheit und Öffentlichkeit 52

 b) Grundsätze der Einzeldeckung und Zweckbindung 52

 c) Grundsätze der Sicherung und Kontrolle 53

VIII. Der Sinngehalt des außerordentlichen Gemeindehaushalts 55

 1. Der Sinngehalt der Aufteilung in den ordentlichen und den außerordentlichen Haushaltsplan 55

 a) aus finanzwirtschaftlicher Sicht 55

 b) aus finanzrechtlicher Sicht 56

 2. Der Sinngehalt der strengen finanzrechtlichen Bindungen für Mittel des außerordentlichen Haushaltsplans 56

3. Abschnitt

Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Berechtigung im Rahmen einer zeitgemäßen öffentlichen Haushaltswirtschaft 59

§ 4 Kritik an dem gemeindlichen Haushaltsplan hinsichtlich der Existenz des außerordentlichen Gemeindehaushalts 60

A. Kritische Stellungnahmen im Schrifttum 60

 I. Ablehnende Kritik 62

 II. Zustimmungende Kritik 63

| | |
|--|----|
| III. Vergleichende Würdigung der Kritik | 70 |
| 1. Stellungnahme zur ablehnenden Kritik | 70 |
| 2. Vergleichende Würdigung der zustimmenden Kritik | 73 |
| B. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion | 75 |
| I. Die Anwendbarkeit der staatlichen Haushaltsgrundsätze auf die kommunale Haushaltswirtschaft | 75 |
| 1. Leitlinien der neuen Konzeption | 75 |
| 2. Unterschiede in der Haushaltswirtschaft des Staates und der Gemeinden | 76 |
| 3. Ergebnis | 78 |
| II. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und die gesamtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden | 78 |
| 1. Die Stellung der Gemeinden in der öffentlichen Finanzwirtschaft | 79 |
| 2. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und sein Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden | 80 |
| 3. Ergebnis | 83 |
| <u>§ 5 Der Einfluß der Änderung des staatlichen Haushaltsrechts auf die Existenz des außerordentlichen Gemeindehaushalts</u> | 84 |
| C. Der Einfluß des Bundesgesetzgebers auf eine Änderung des gemeindlichen Haushaltsrechts | 85 |
| I. Die Gesetzgebungskompetenz für das gemeindliche Haushaltsrecht | 85 |
| 1. Die im Grundgesetz ausdrücklich genannte Kompetenz für das gemeindliche Haushaltsrecht | 86 |
| a) Die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art 73 und 74 GG | 86 |
| b) Die Gesetzgebungskompetenz nach Art 109 Abs 3 GG | 88 |
| aa) Die Entstehungsgeschichte des Art 109 Abs 3 GG | 88 |
| bb) Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz | 89 |

| | |
|--|-----|
| c) Zwischenergebnis | 94 |
| 2. Die ungeschriebene Bundeskompetenz | 95 |
| a) Kompetenz aus der "Natur der Sache" | 95 |
| b) Kompetenz aus dem "Sachzusammenhang" | 96 |
| c) Kompetenz nach "implied powers" | 97 |
| d) "Annex-Kompetenz" | 97 |
| e) Kompetenz kraft "kombinierter Gesetzesmaterie" | 97 |
| f) Kompetenz kraft "traditioneller Interpretation" | 98 |
| 3. Ergebnis | 98 |
| II. Der mittelbare Zwang des Bundes, das gemeindliche Haushaltsrecht zu ändern | 99 |
| 1. Der Gesetzgebungsauftrag an die Länder, gesetzgeberisch tätig zu werden | 100 |
| a) Auftrag aus einer Grundrechtsnorm | 101 |
| b) Auftrag aus Art 109 Abs 3 GG | 101 |
| c) Auftrag aus dem Stabilitätsgesetz | 103 |
| d) Auftrag aus dem Haushaltsgrundsatzgesetz | 104 |
| e) Auftrag aus dem Grundsatz der Bundestreue | 105 |
| f) Ergebnis | 108 |
| 2. Der Umfang der Gesetzgebungskompetenz aus Art 109 Abs 3 GG für das Sachgebiet "Haushaltsrecht" | 109 |
| a) Grammatisch-logische Auslegung | 112 |
| b) Systematische Auslegung | 113 |
| c) Historische Auslegung | 117 |
| d) Teleologische Auslegung | 123 |
| e) Ergebnis | 128 |
| 3. Der Umfang der Gesetzgebungskompetenz aus Art 109 Abs 3 GG für die Sachgebiete "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft" und "mehrjährige Finanzplanung" | 128 |
| 4. Vorschlag zur Neufassung des Gesetzestextes Art 109 Abs 3 GG | 130 |
| 5. Die Verpflichtung der Länder zur Anpassung des kommunalen Haushaltsrechts an das staatliche aus dem Gesichtspunkt der Bundestreue | 131 |

| | <u>Seite</u> |
|--|--------------|
| III. Zusammenfassendes Ergebnis | 133 |
| § 6 <u>Außerordentlicher Gemeindehaushalt und staatliche Konjunktursteuerung</u> | 134 |
| D. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Bedeutung für staatliche Konjunktursteuerungsmaßnahmen | 134 |
| I. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Bedeutung für gesamtwirtschaftliche Analysen als Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Maßnahmen | 134 |
| II. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Bedeutung für eine konjunkturpolitische Einflußnahme des Staates auf die kommunale Haushaltswirtschaft | 137 |
| 1. Die gesetzlichen Grundlagen für eine konjunkturbedingte Einflußnahme des Staates auf die kommunale Haushaltswirtschaft | 138 |
| a) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft | 138 |
| b) Das Stabilitätsgesetz und die Gemeinden | 139 |
| 2. Der Entscheidungsträger "Staat" | 141 |
| 3. Rechtsschranken der Konjunktursteuerung | 142 |
| a) Die Rechtsstaatlichkeit (Art 20; 28 Abs 1 GG) | 142 |
| aa) Vorrang des Gesetzes | 143 |
| bb) Gebot des Art 80 GG | 143 |
| cc) Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit, Meßbarkeit | 143 |
| b) Das Demokratiegebot (Art 20; 28 Abs 1 GG) | 144 |
| c) Die Bundesstaatlichkeit (Art 20; 28; 30; 70 ff; 83 ff; 105 ff GG) | 144 |
| d) Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art 28 Abs 2 GG) | 145 |

| | <u>Seite</u> |
|--|--------------|
| 4. Instrumente der staatlichen Konjunktursteuerung | 147 |
| a) Die Rahmenbestimmung des § 16 Abs 1 StabG | 148 |
| b) Unmittelbare Steuerungsinstrumente des Bundes | 149 |
| aa) Steuergesetzliche Regelungen | 149 |
| bb) Zuschüsse des Bundes | 150 |
| cc) Kreditpolitische Maßnahmen | 151 |
| c) Mittelbare Steuerungsinstrumente des Bundes | 152 |
| aa) Die Verpflichtung der Länder nach §§ 16 Abs 2; 23 StabG | 152 |
| (1) Konjunktursteuerung mittels Kommunalaufsicht | 154 |
| (2) Konjunktursteuerung mittels staatlicher Mitwirkungsakte (Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte) | 154 |
| (3) Konjunktursteuerung durch Beratung der Gemeinden | 156 |
| (4) Konjunktursteuerung durch finanzielle Zuwendungen | 156 |
| bb) Konjunktursteuerung kraft Folgewirkung | 157 |
| d) Unmittelbare Steuerungsinstrumente der Länder | 157 |
| aa) Steuergesetzliche Regelungen | 157 |
| bb) Kommunalrechtliche Regelungen | 158 |
| e) Mittelbare Steuerungsinstrumente der Länder | 159 |
| 5. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Auswirkung auf die Effektivität staatlicher Konjunktursteuerungsmaßnahmen | 159 |
| a) Sein Einfluß auf steuergesetzliche Regelungen | 160 |
| b) Sein Einfluß auf finanzielle Zuwendungen | 160 |
| c) Sein Einfluß auf kreditpolitische Maßnahmen | 161 |
| d) Sein Einfluß auf eine staatliche "Überwachung" | 162 |

| | <u>Seite</u> |
|---|--------------|
| e) Staatliche Konjunktursteuerung und außerordentlicher Gemeindehaushalt | 163 |
| III. Ergebnis | 164 |
| E. Zusammenfassendes Ergebnis der bisherigen Untersuchungen | 164 |
| <u>4. Abschnitt</u> | |
| <u>§ 7 Der Wegfall des außerordentlichen Gemeindehaushalts und seine Konsequenzen für das gemeindliche Haushaltswesen</u> | 166 |
| A. Vorschläge und konstruktive Kritik zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts | 166 |
| I. Der Vorschlag der Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Finanz-, Kassen- und Rechnungsbeamten (BAG) | 166 |
| II. Der Entwurf der neuen gemeindewirtschaftlichen Vorschriften für das Land Baden-Württemberg | 167 |
| III. Konstruktive Kritik und Stellungnahmen in der Literatur | 169 |
| IV. Der Vorschlag des "Institut Finanzen und Steuern" | 174 |
| B. Würdigung der Vorschläge und der konstruktiven Kritik | 175 |
| C. Konsequenzen einer Änderung des kommunalen Haushaltsrechts nach den Änderungsvorschlägen für die rechtliche Ausgestaltung des außerordentlichen Gemeindehaushalts (Vermögenshaushalts) | 178 |
| I. Konsequenzen nach dem Vorschlag des "Institut Finanzen und Steuern" | 179 |
| 1. Rechtliche Konsequenzen | 179 |
| 2. Finanzwirtschaftliche Problematik einer Änderung des Zuordnungskriteriums | 179 |
| II. Konsequenzen nach den anderen Vorschlägen | 180 |
| 1. Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug | 181 |
| 2. Verschiebung der Kompetenz für hauswirtschaftliche Entscheidungen | 181 |
| 3. Gesamtdeckung und Schuldenwirtschaft | 183 |
| 4. Gesamtdeckung und Gebührenhaushalt | 184 |

| | <u>Seite</u> |
|---|--------------|
| 5. Gesamtdeckung und Rücklagenrecht | 184 |
| 6. Grundsatz aus § 92 Abs 2 GO NW | 186 |
| 7. Gesamtdeckung und staatliche Zweckzuweisungen | 187 |
| 8. Gesamtdeckung und aufsichtsbehördliche Genehmigungen | 188 |
| 9. Die Lockerungen der Vorschriften über aufsichtsbehördliche Genehmigungen | 189 |
| III. Ergebnis | 190 |
| <u>§ 8 Kritische Würdigung der Vor- und Nachteile einer Abschaffung des außerordentlichen Gemeindehaushalts</u> | 192 |
| A. Änderung des Zuordnungskriteriums | 192 |
| B. Änderung der rechtlichen Ausgestaltung des außerordentlichen Gemeindehaushalts | 193 |
| I. Forderungen an eine moderne Haushaltspangestaltung | 193 |
| 1. Notwendigkeit eines flexiblen Haushaltsvollzugs | 193 |
| 2. Verwirklichung rechtsstaatlicher Budgetfunktionen | 194 |
| 3. Optimale Gestaltung des außerordentlichen Gemeindehaushalts (Vermögenshaushalts) | 195 |
| II. Verwirklichung der finanz- und wirtschaftspolitischen Budgetfunktionen | 196 |
| Konjunkturorientiertes Verhalten der Gemeinden | |
| 1. aufgrund staatlicher Konjunktursteuerung | 198 |
| 2. aufgrund eigener Initiative | 198 |
| a) Der Grundsatz der Gesamtdeckung und seine Auswirkung auf die hauswirtschaftliche Flexibilität der Gemeinden | 199 |
| aa) Optimale Nutzung von Fremdmitteln | 200 |
| bb) Rechtliche und tatsächliche Bedenken | 200 |

(1) Vereinfachung in der Bewirtschaftung für die Verwaltung und ihre Konsequenzen 200

(2) Verschiebung der Entscheidungsbefugnis über die konkrete Verwendung außerordentlicher Haushaltsmittel 201

cc) Zweckmäßigkeit der Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung 205

b) Haushaltswirtschaftliche Flexibilität infolge Auflockerung der Bestimmungen zum Erlaß einer Nachtragssatzung 206

aa) Auswirkungen durch die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung 206

bb) Zeitliche Straffung des Genehmigungsverfahrens 206

III. Ergebnis 208

5. Abschnitt

§ 9 Zusammenfassung der Überlegungen und Ergebnisse 209

Literaturverzeichnis

Allers, Willi Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten Öffentlichen Hand in: FinArch NF 19, 1958, 59, S.399 ff

Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 3. Bearbeitung, 14. Auflage, Berlin 1933 zit. Verfassung

Arbeitskreis, eingesetzt im Auftrage der Landesfinanzminister (Senatoren) Neugestaltung der Haushaltspläne in der Bundesrepublik Deutschland (Bericht) Hamburg 1956

Behmenburg, Friedrich Wilhelm Können Gemeinen Konjunkturpolitik betreiben? in: Gemh 1960, S.97 ff

Berkenhoff, Hans Albert Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Siegburg 1965 zit. Kommunalverfassungsrecht NW

Böckenförde, Christoph Verfassungswidrig durch Verfassungsänderung Zur Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik in: DÖV 1969, 744 ff

Braunöhler-Scheel Die Abgrenzung des ordentlichen gegen den außerordentlichen Haushaltsplan in: Gemh 1952, S.141 ff

Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Finanz-, Kassen- und Rechnungsbeamten (BAG) Neuordnung des kommunalen Wirtschaftsrechts in: KKZ 1968, S. 141 ff zit. BAG-Neuordnung

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen über die Haushaltsreform bei Bund und Ländern in: KKZ 1969, S.46 f zit. Stellungnahme

Bundesministerium der Finanzen Das neue Haushaltsrecht Bonn 1969 zit. Haushaltsrecht

- Dahmen, A. - Kliffmann, G. Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar Herne/Berlin 1970 zit. KAG-Kommentar NW
- Dicke, Detlev Christian Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft in: KKZ 1969, S.22 ff
- Ehrlicher, Werner Bemerkungen zu dem Referat von Prof Dr Stucken in: Probleme des öffentlichen Budgets, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd 31, Berlin 1964, S.49 ff zit. Bemerkungen
- Eichhorn, Peter Mittelfristige Investitions- und Finanzplanung der Gemeinden und außerordentlicher Haushalt in: DÖH 1970, Heft 2/3, S.108 ff
- Elsner, Hermann Die Rücklagen der Gemeinden in konjunkturpolitischer Sicht in: AfK 1969, S.25 ff
- Elsner, Hermann Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik in: DÖV 1968, S.520 ff
- Elsner, Hermann Neuordnung des kommunalen Haushaltswesens in: Städtetag 1969, S.422 ff
- Engisch, Karl Einführung in das juristische Denken, 4. Auflage, Stuttgart ua 1970 zit. Einführung
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 9. Auflage, München und Berlin 1966 zit. Lehrbuch
- Geller, Gregor- Kleinrahm, Kurt- Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage, Düsseldorf 1963 zit. Verfassung NW
- Fleck, Hans Joachim Gemeinderecht Tübingen 1963
- Gönnenwein, Otto Gemeinderecht Tübingen 1963

- Görg, Hubert Wieweit ist eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch staatliche Wirtschafts- und Finanzierungsmaßnahmen zulässig? in: DVBl 1968, S.625 ff
- Haller, Heinz Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2. Aufl., Tübingen - Zürich 1961 zit. Finanzpolitik
- Haller, Heinz Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs in: ZgesStw Bd 116/1960, S.47 ff
- Hamann, Andreas - Lenz, Helmut Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 25. Mai 1949, Kommentar, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970 zit. Grundgesetz
- Heinig, Kurt Das Budget, 1. Band, Tübingen 1949, 2. Band, Tübingen 1951
- Heinig, Kurt Haushaltskontrolle in: HdFinW, 2. Aufl., 1. Band, Tübingen 1952, S. 670 ff
- Henle, Wilh. Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bd I der "Bücher der Verwaltung in unserer Zeit", hrsg. von Friedr. von Dungern, Berlin 1964, S. 16 ff zit. Ordnung der Finanzen
- Henle, Wilh. Haushaltsordnung nach der Haushaltsreform in: DÖV 1970, S.289 ff
- Hettlage, Karl M. Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts in: DÖV 1966, S.1 ff
- Hettlage, Karl M. Grundgedanken einer Reform des öffentlichen Haushaltsrechts in: KKZ 1955, S. 109 ff
- Hettlage, Karl M. Probleme einer Mehrjährigen Finanzplanung in: FinArch 1968, Bd 27, S.235 ff

- Hettlage, Karl M.-
Loschelder, Wilhelm
Gemeidewirtschaftsrecht,
Teil 1: Rücklagenrecht,
Berlin und Eberswalde 1937
zit. Rücklagenrecht
Teil 2: Gemeindehaushaltsrecht,
1. Aufl., Berlin u. Eberswalde 1938,
2. Aufl., Berlin u. Eberswalde 1939
zit. Gemeindehaushaltsrecht
- Hirsch, Joachim
Parlament und Verwaltung,
Teil 2: Haushaltsplanung und
Haushaltskontrolle in der Bundes-
republik Deutschland
Stuttgart ua 1968
zit. Haushaltsplanung und Haus-
haltskontrolle
- Institut Finanzen
und Steuern
Heft 80: Die große Finanzreform,
Gutachten, Bonn 1966
- Dass.
Heft 92: Die gesetzentwürfe zur
Haushaltsreform, -Eine kritische
Stellungnahme-, Bonn 1969
- Dass.
Heft 95: Bearbeiter: Theo Sponheuer,
Probleme des Stabilitäts- und
Wachstumsgesetzes, Bonn 1970
- Johns, Rudolf
Das Reformmodell Baden-Württemberg,
kritisch betrachtet
in: DÖH 1970, Heft 2/3, S.96 ff
- Johns, Rudolf
Diskussionsbeitrag anlässlich der
Arbeitstagung "Reform des Gemein-
dehaushalts" am 26. Mai 1970 in
Wien, veröffentlicht vom "Kommun-
alwissenschaftlichen Dokumen-
tationszentrum Wien",
Wien 1970
zit. Diskussionsbeitrag
- Karl-Bräuer-Institut des
Bundes der Steuerzahler
Stellungnahme Nr. 2,
Zur Reform des Haushaltsrechts,
Wiesbaden 1968
zit. Karl-Bräuer-Institut
- Klein, Franz
Die Finanz- und Haushaltsreform,
Schriften der Bundeszentrale für
politische Bildung, Bonn 1969
zit. Finanz- und Haushaltsreform
- Klementa, Joachim P.T.
Haushaltsreform
in: DStZ Ausg. A 1969, S.337 ff

- Kölble, Josef
Wirtschaftsplanung und Grundgesetz
in: NJW 1966, S. 473 ff
- Köttgen, Arnhold
Zur Diskussion über das konjunk-
turpolitische Instrumentarium des
Bundes gegenüber Ländern und
Gemeinden
in: AfK 1966, S.3 ff
- Kommission für die
Finanzreform
(Troeger Gutachten)
Gutachten über die Finanzreform in
der Bundesrepublik Deutschland
Stuttgart ua 1966
zit. Troeger Gutachten
- Kottenberg, Kurt -
Rehn, Erich
Gemeindeordnung für Nordrhein-
Westfalen, Kommentar,
9. Aufl., Siegburg 1970
zit. Gemeindeordnung NW
- Krammig, Karl
Neuordnung des Haushaltsrechts
in Bund und Ländern
in: KPBl 1969, S.290 ff
- Krebsbach, August
Juristentag und Kommunalrecht
in: Städtetag 1968, S.563 ff
- Küffmann, Gerold
Haushaltsreform in Bund und Ländern
in: Städtetag 1968, S.456 ff
- Küffmann, Gerold
Öffentlicher Haushalt und Haus-
haltsrechtsreform
in: Gemh 1969, S.130 ff
- Larenz, Karl
Methodenlehre der Rech swissen-
schaft
2. Aufl., Berlin ua 1969
zit. Methodenlehre
- Leibholz, Gerhard
Jahrbuch des öffentlichen Rechts,
NF Bd 1, Tübingen 1951
zit. Jahrbuch
- Leibholz, Gerhard -
Rinck, Hans Justus
Grundgesetz,
Kommentar an Hand der Rechtspre-
chung des Bundesverfassungsgerichts
Köln 1966
- Leicht, Albert
Die Haushaltsreform
München und Wien 1970
- von Loebell, Friedr. Wilh.
Gemeindeordnung für das Land
Nordrhein-Westfalen,
Kommentar, 2. Aufl.,
Wiesbaden 1970
zit. Gemeindeordnung NW

Loschelder, Wilhelm
 Gemeindegewirtschaftsrecht im neuen Werden
 in: KKZ 1954, S.77 ff

Loschelder, Wilh. - Giere, Gustav
 Gemeindehaushaltsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen 2. Auflage,
 Stuttgart und Köln 1964
 zit. Gemeindehaushaltsverordnung NW

von Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich
 Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl.,
 Bd 1, Berlin und Frankfurt 1957
 Bd 2, Berlin und Frankfurt 1964

Maunz, Theodor
 Deutsches Staatsrecht, 17. Aufl., München 1969

Maunz, Theodor - Dürig, Günther - Herzog, Roman
 Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung,
 Bd 1, München 1968,
 Bd 2, München 1969
 zit: Grundgesetz

Menger, Christian Friedrich
 Die Bestimmungen der öffentlichen Verwaltung nach den Zwecken, Mitteln und Formen des Verwaltungshandelns,
 in: DVBl 1960, S. 297 ff

Menger, Christian Friedr. - Erichsen, Hans Uwe
 Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht
 in: VerwArch Bd 58 (1967), S. 70ff

Möller, Alex
 Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art 109 GG, bearbeitet von
 Böckenförde, Christoph; Greske, Otto-Erich; Glückert, Jürgen; Noé, Claus; Schüler, Manfred;
 Hannover 1968
 zit. Stabilitätsgesetz

Mü lhaupt, Ludwig
 Die Auswirkungen der staatlichen Haushaltsreform auf die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland in: Materialien zur Arbeitstagung "Reform des Gemeindehaushalts" am 26. Mai 1970, S. 19 ff
 Wien 1970
 zit. Auswirkungen

Mü-lhaupt, Ludwig
 Probleme der kommunalen Vermögensrechnung
 in: DÖH 1970, Heft 2/3, S. 117 ff

Mü-lhaupt, Ludwig - Eichhorn, Peter
 In falscher Richtung
 in: Volkswirt 1969, Nr 14, S.48 f

von Mutius, Albert
 Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung,
 Berlin 1969
 zit. Widerspruchsverfahren

Oettle, Karl
 Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft
 in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd 14
 Stuttgart 1966
 zit. Finanzreform

Pagenkopf, Hans
 Die Entwicklung des Gemeindefinanzrechts bis zur Deutschen Gemeindeordnung, Festschrift zum 10jährigrn Bestehen der Westfälischen Verwaltungsakademie,
 Bochum 1935

Pagenkopf, Hans
 Die fehlerhafte Haushaltssatzung
 in: Institut FSt, Heft 79, Bonn 1965

Pagenkopf, Hans
 Die Finanz- und Steuerpolitik in der 5. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages
 in: DÖV 1970, S.299 ff

Pagenkopf, Hans
 Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. Aufl., Münster 1960
 zit. Einführung

Pagenkopf, Hans
 Gegenwartsprobleme der Gemeindefinanzwirtschaft
 in: Institut FSt, Heft 67, Bonn 1963

Patzig, Werner
 Probleme einer Neuordnung des Finanz- und Haushaltsrechts
 in: VerArch 1967, S.1-44, 97-119

Pfleger, Karl
 Der außerordentliche Haushalt
 in: Gemh 1959, S.12 f

Piduch, Erwin Adolf
 Bundeshaushaltsrecht, Kommentar
 Stuttgart ua 1970

Piduch, Erwin Adolf
 Der Weg zu einer organischen Haushaltsreform
 in: KKZ 1968, S.181 ff

- Piduch, Erwin Adolf Haushaltsreform in der Diskussion
in: Gemh 1969, S.121 ff
- Popitz, Johannes Der künftige Finanzausgleich
zwischen Reich, Ländern und Gemeinden
Berlin 1952
zit. Finanzausgleich
- Püttner, Günter Unterschiedlicher Rang der Gesetze?
in: DÖV 1970, S.322 ff
- Recktenwald, Horst Claus Der Haushalt ist noch kein
Regierungsprogramm
in: Volkswirt 1969 Nr 12, S.30 ff
- Recktenwald, Horst Claus Neuer Rahmen für moderne Finanz-
politik? Zur überfälligen Finanz-
und Haushaltsreform
in: Finanz- und Geldpolitik im
Umbruch, hrsg von Haller, Heinz
und Recktenwald, Horst Claus,
Mainz 1969, S. 15 ff
- Reichle Außerordentlicher Haushalt -
Vermögensrechnung
in: Gemh 1959, S. 221 ff
- Rinsche, Günter Die Bedeutung der Haushaltsgrund-
sätze für die kommunale Finanz-
politik
in: KPBl 1962, S.718 ff
- Rinsche, Günter Wesen und Funktion des kommunalen
Haushaltsplans
in: KPBl 1961, S.910 ff
- Sattler, Herbert Gemeindliche Finanzverfassung
in: HdbKWP, Bd 3, S. 1 ff
zit. Finanzverfassung
- Scheel, Werner Die Auswirkungen der staatlichen
Haushaltsreform auf den kommunalen
Bereich
in: KKZ 1969, S.137 ff
- Schleehauf, Ursula Zur Realisierung der verfassungs-
rechtlichen Budgetprinzipien
in: FinArch 1966, S. 247 ff
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno
Klein, Franz Kommentar zum Grundgesetz,
2. Aufl., Bonn 1970
zit. Grundgesetz
- Schmitz, Alfred Neues Haushaltsrecht auch für die
Gemeinden
in: KPBl 1969, S. 294 ff

- Schmölders, Günter Politische und institutionelle
Probleme der Budgetgliederung
in: Probleme des öffentlichen
Budget, S. 65 ff
Berlin 1964
zit. Probleme
- Schwab, Alfred Der Reformentwurf des Gemeinde-
haushalts für Baden-Württemberg
in: DÖH 1970, Heft 2/3, S.82 ff
- Schwab, Alfred Fachreferat über die in Vorberei-
tung befindliche Vereinheitlichung
des Gemeindefinanzrechts
in Baden-Württemberg,
veröffentlicht als Beilage zum
Rundbrief Nr 38 vom 20.12.1968
des Verbandes der kommunalen Kas-
sen- und Rechnungsbeamten Badens
e.V., Konstanz
zit. Fachreferat
- Seelig, Karl Außerordentlicher Haushalt und
Vermögensrechnung in verbundener
Vollrechnung
in: Gemh 1958, S. 1 ff
- Senf, Paul Budgetüberschüsse und Budgetde-
fizite
in: Probleme des öffentlichen
Budget, S. 11 ff
Berlin 1964
zit. Budgetüberschüsse
- Senf, Paul Probleme der Gliederung des öffent-
lichen Haushalts (nach funktionalen
und ökonomischen Gesichtspunkten)
in: Gegenwartsprobleme des öffent-
lichen Haushalts,
Schriftenreihe der Hochschule
Speyer, Bd 12, Berlin 1962, S.123 ff
zit. Probleme
- Sponheuer, Theo Haushaltsreste nach geltendem
Gemeinderecht und ihre Problematik
Stuttgart ua 1967
zit. Haushaltsreste
- Statistisches Bundesamt Statistisches Jahrbuch für die
Bundesrepublik Deutschland
Wiesbaden 1970
- Steenbock, Reimer Mögliche Auswirkungen der Haushalts-
reform auf das Gemeindehaushalts-
recht
in: Gemh 1969, S.399 ff

- Stern, Klaus
Art 28 GG
Zweitbearbeitung im Bonner Kom-
mentar
Hamburg 1967
- Stern, Klaus
Die Neufassung des Art 109
in: NJW 1067, S. 1831 ff
- Stern, Klaus
Konjunktursteuerung und kommunale
Selbstverwaltung - Spielraum und
Grenzen,
Gutachten E zum 47. Dt. Juristen-
tag,
München 1968,
zit. Gutachten
- Stern, Klaus -
Münch, Paul
Gesetz zur Förderung der Stabilität
und des Wachstums der Wirtschaft,
Kommentar,
Stuttgart ua 1967,
zit. Stabilitätsgesetz
- Stern, Klaus -
Püttner, Günter
Die Gemeindefinanzwirtschaft -
Recht und Realität,
Schriftenreihe des Vereins für
Kommunalwissenschaft, Bd 8,
Stuttgart 1965
- Strauss, Franz Josef
Der Weg zu einem einheitlichen
Haushaltsrecht,
in: Sonderdruck aus "Bulletin des
Presse- und Informationsamtes der
Bundesregierung", Nr 83, S. 725 ff
zit. Der Weg
- Stucken, Rudolf
Finanzwissenschaftliche Deckungs-
grundsätze
in: Probleme des öffentlichen
Budgets, Schriftenreihe des Vereins
für Socialpolitik, NF Bd 31, S.49 ff,
Berlin 1964
zit. Deckungsgrundsätze
- Stucken, Rudolf
Unterschiede bei der Rücklagen-
und Schuldenpolitik des Staates
und der Gemeinden
in: FinArch NF 20 (1959/60), S.93ff
- Surén, Friedrich Karl
Die Gemeindeordnungen in der Bun-
desrepublik,
Bd 2: Gemeindegewirtschaftsrecht,
Köln ua 1960,
zit. Gemeindegewirtschaftsrecht

- Surén, Friedrich Karl -
Loschelder, Wilhelm
Die Deutsche Gemeindeordnung,
Kommentar,
Bd II : Die §§ 60 - 123 der
Deutschen Gemeindeordnung,
bearbeitet von Wilh. Loschelder,
Berlin 1940,
zit. Gemeindeordnung
- Vialon, Friedrich Karl
Haushaltsrecht,
2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1959,
zit. Haushaltsrecht
- Vialon, Friedrich Karl
Moderne Entwicklungstendenzen des
öffentlichen Haushalts,
in: Schriftenreihe der Hochschule
Speyer, Bd 12, S.13 ff
zit. Moderne Entwicklungstendenzen
- Walldorf, Bernhard
Noch Gliederung in ordentlichen
und außerordentlichen Haushalt nach
geltendem Haushaltsrecht?
in: Gemh 1960, S. 145 ff
- Wawerla - Ambrosius
Grundriß des Verwaltungsrechts,
Bd 1: Das Haushaltsrecht,
2. Aufl., Düsseldorf 1958,
zit. Haushaltsrecht
- Weber, Werner
Kommunalaufsicht als Verfassungs-
problem
in: Aktuelle Probleme der Kommunal-
aufsicht,
Schriftenreihe der Hochschule
Speyer, Bd 19, Berlin 1963, S.17 ff
- Weber, Werner
Staats- und Selbstverwaltung in
der Gegenwart,
2. Aufl., Göttingen 1967
- Weichmann, Herbert
Die Neugliederung des Haushalts-
plans in Hamburg,
Ein Beitrag zur Haushaltsreform,
in: FinArch 1966, S.41 ff
- Weichmann, Herbert -
Wawrczek, Curt
Neuordnung der öffentlichen Haus-
halte,
Schriften des Hamburgischen Welt-
Wirtschafts-Archivs Nr 3,
Hamburg 1952
- Weinberger, Bruno
Die Gemeinden und ein zweiter
Eventualhaushalt
in: Städtetag 1967, S.233 ff

Weinberger, Bruno
 Konjunktursteuerung und Kommunale
 Selbstverwaltung
 in: Städtetag 1968, S. 558 ff

Wissenschaftlicher
 Beirat beim Bundesmini-
 sterium der Finanzen
 Stellungnahme zur Haushaltsreform,
 in: Schriftenreihe des Bundes-
 ministeriums der Finanzen, Heft 11,
 Bonn 1969

Wolff, Hans J.
 Verwaltungsrecht I,
 7. Aufl., München 1968
 Verwaltungsrecht II,
 3. Aufl., München 1970
 Verwaltungsrecht III, 2. Aufl.,
 München und Berlin 1967

Zuck, Rüdiger
 Verfassungsrechtliche Probleme
 des Stabilitätsgesetzes,
 in: JZ 1967, S.694 ff

Zuhorn, Karl -
 Hoppe, Werner
 Das Gemeinderecht in Nordrhein-
 Westfalen, Gemeindeverfassung,
 Bd 1, 2. Aufl., Bonn 1962
 zit. Gemeindeverfassung NW

Neumark, Fritz
 Theorie und Praxis der Budget-
 gestaltung
 in: HdFinW, 2. Aufl., I. Bd, S.554ff,
 Tübingen 1952

ohne Angabe des
 Verfassers
 Haushaltsreform
 in: Städtetag 1969, S. 339 ff

ohne Angabe des
 Verfassers
 Finanzplanungsrat
 in: Städtetag 1968, S. 367 f

ohne Angabe des
 Verfassers
 Aus dem Finanzplanungsrat
 in: Städtetag 1969, S.177 ff

ohne Angabe des
 Verfassers
 Bericht über ein Gutachten von
 Giere, Gustav:
 Konjunkturpolitik über die
 Gemeindehaushalte?
 für das Institut für kommunal-
 politische Bildung und Forschung
 bei der politischen Akademie
 Eichholz
 in: KPBl 1969, S. 292 ff

Verhandlungen des Deutschen
 Bundestages,
 5. Wahlperiode,
 Stenographischer Bericht, Bd-68
 Bonn 1968/69

Abkürzungsverzeichnis

aaO = am angegebenen Ort

aF = alte Fassung

AfK = Archiv für Kommunalwissenschaften

ABl = Amzsblatt

AusfAnw = Ausführungsanweisung

Bad = Baden

BadWü = Baden-Württemberg

Bay = Bayern

Bd = Band

BB = Der Betriebsberater

BGBI = Bundesgesetzblatt

BHO = Bundeshaushaltsordnung vom 19. August
 1969 (BGBI I, S. 1284)

BrH = Bremerhaven

BTDrucks = Bundestagsdrucksache

BVerfG = Bundesverfassungsgericht

BVerwG = Bundesverwaltungsgericht

DGO = Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar
 1935 (RGBI I, S.49)

DÖH = Der öffentliche Haushalt

DÖV = Die öffentliche Verwaltung

DStZ = Deutsche Steuerzeitung

DurchfVO = Durchführungsverordnung

DVB1 = Deutsches Verwaltungsblatt

E = Amtliche Sammlung der Entscheidungen
 des davor genannten Gerichts

Erl = Erlaß

| | |
|--------------|---|
| FinArch | = Finanzarchiv |
| GBI | = Gesetzblatt |
| Gemeindetag | = Der Gemeindetag |
| Gemh | = Der Gemeindehaushalt |
| GemHVO | = Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung) vom 4. September 1934 (RGBl I, S.921) |
| GemHVO Hess | = GemHVO für das Land Hessen vom 27. Januar 1956 (GVBl S.5) |
| GemHVO NW | = GemHVO für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 1954 (GS NW S.614) |
| GemUmschuldG | = Gemeindeumschuldungsgesetz vom 29. März 1935 (RGBl I, S. 456) |
| GO | = Gemeindeordnung |
| GO NW | = Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen von 1952 idF vom 11. August 1969 (SaBl 1970, S. 340) |
| GS | = Preußische Gesetzessammlung |
| GS NW | = Gesetzessammlung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| G(u)VB1 | = Gesetz- und Verordnungsblatt |
| HdbDStR | = Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, 2 Bde, Tübingen 1930/32 |
| HdbKWP | = Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Hans Peters, Berlin, Göttingen, Heidelberg Bd 1 1956; Bd 2 1957; Bd 3 1959 |
| HdFinW | = Handbuch der Finanzwissenschaften, hrsg. von Wilhelm Gerlott und Franz Meisel, 2. Aufl., Bd 1, Tübingen 1952 |
| Hess | = Hessen |
| HGrG | = Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19. August 1969 (BGBl I, S. 1273) |

| | |
|--------------|--|
| idF | = in der Fassung |
| IM | = Minister des Inneren |
| Institut FSt | = Schriftenreihe des "Institut Finanzen und Steuern" |
| JZ | = Juristenzeitung |
| KAG NW | = Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GVBl 1969, S. 712 ff) |
| KKZ | = Kommunal-Kassen-Zeitschrift |
| KPBl | = Kommunalpolitische Blätter |
| KStZ | = Kommunale Steuer-Zeitschrift |
| LV | = Landesverfassung |
| MinBl | = Ministerialblatt |
| nF | = neue Fassung |
| NJW | = Neue Juristische Wochenschrift |
| Ns | = Niedersachsen |
| NW | = Nordrhein-Westfalen |
| OVGE | = Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Münster und Lüneburg, Amtliche Sammlung |
| RegBl | = Regierungsblatt |
| RHO | = Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl 1923 II, S.17) |
| RhPf | = Rheinland-Pfalz |
| RSp | = Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen |
| Rz | = Randziffer |
| Saar | = Saarland |
| SaBl | = Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder |
| SchIH | = Schleswig-Holstein |

- StabG = Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8. Juni 1967 BGBl I, S. 582)
- Städtetag = Der Städtetag
- Tz = Textziffer
- VerwArch = Verwaltungsarchiv
- VerwRspr = Verwaltungsrechtsprechung
- VGH = Verwaltungsgerichtshof
- WRV = Verfassung des Deutschen Reichs, (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919 (Sartorius 5)
- ZgesStw = Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Themengestaltung und Gang der Untersuchung
=====

Aufgrund der neuen Vorschrift des Art 109 Abs 3 GG, nach der für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden können, hat der Bundesgesetzgeber das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrg) vom 19. August 1969 ¹⁾ geschaffen. Das Gesetz ist am 1. Januar 1970 in Kraft getreten. Er hat damit eine Entwicklung fortgesetzt, die mit der Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 ²⁾ und den Erlaß des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (Stabilitätsgesetz - StabG) ³⁾ eingeleitet worden ist und die zum Ziele hat, die Finanzpolitik materiell und formell den Erfordernissen eines modernen Staates anzupassen. Das Haushaltsgrundsätzegesetz ist ein wesentlicher Markstein auf dem Wege zu einer umfassenden Haushaltsrechtsreform. § 1 HGrg verpflichtet Bund und Länder, ihr Haushaltsrecht bis zum 1. Januar 1972 nach den im 1. Teil niedergelegten Grundsätzen zu regeln. Neben anderen wesentlichen Änderungen gegenüber dem bisher geltenden Recht (§ 3 Abs 1 RHO vom 31. Dezember 1922) ⁴⁾ sieht das Haushaltsgrundsätzegesetz eine Aufteilung des Haushalts in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt nicht mehr vor.

1) BGBl 1969 I, S 1273
2) 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967, BGBl I, S 581
3) BGBl I, S 582
4) RGH 1923 II, S 17

In der Begründung zu den Reformgesetzentwürfen hat die Bundesregierung die Auffassung vertreten, der Übergang zur situationsbezogenen Kreditaufnahmepolitik bedeute notwendigerweise die Aufgabe des außerordentlichen Haushaltsplans ¹⁾. Dementsprechend ist in der am 1. Januar 1970 in Kraft getretenen Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 ²⁾ eine Aufteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan weggefallen. Zwar ist gemäß § 12 Abs 2 BHO die Möglichkeit gegeben, den Haushaltsplan in einen Verwaltungshaushalt und einen Finanzhaushalt zu gliedern; diese Aufteilung ist jedoch nicht identisch mit der hergebrachten in den ordentlichen und den außerordentlichen Haushalt.

In dem Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1970 (Haushaltsgesetz 1970) vom 27. Juni 1970 ³⁾ werden Einnahmen und Ausgaben in einem Gesamtplan, gegliedert in Verwaltungshaushalt und Finanzhaushalt, festgestellt.

Ebenso hat das Land Nordrhein-Westfalen in dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 1970 (Haushaltsgesetz 1970) vom 10. März 1970 ⁴⁾ Einnahmen und Ausgaben in einem Gesamtplan aufgestellt.

Beim Bund und beim Land ist die Aufteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt abgeschafft worden. Für das kommunale Haushaltsrecht hingegen ist die herkömmliche Gliederung noch vorgesehen (§ 1 Abs 1 GemHVO, GemHVO NW, GemHVO Hess) ⁵⁾.

1) BTDrucks V/3040, Tz 64, S 39

2) BGBl 1969 I, S 1284

3) BGBl 1970 I, S 877

4) GVBl NW 1970 A, S 184

5) Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (GemHVO, vom 4. Sept. 1937, RGBl I, S 921; GemHVO NW vom 26. Januar 1954, GS NW, S 614; GemHVO Hess vom 27. Januar 1956, GVBl Hess, S 5

Das Haushaltsgrundsätzegesetz verfolgt das Ziel, die Rechtseinheitlichkeit bei der Reform des Haushaltsrechts in Bund, Ländern und Gemeinden zumindest in den tragenden Grundzügen zu sichern und die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte herzustellen. Zur Erreichung dieses Ziels bietet sich die Überlegung an, auch im kommunalen Bereich den außerordentlichen Haushalt (ao Haushalt) zu Gunsten eines einheitlichen Haushaltsplanes aufzugeben. Viele Stimmen, insbesondere aus der Praxis, fordern die Beseitigung des ao Gemeindehaushalts. Dazu bedürfte es einer weitreichenden Änderung der für das kommunale Haushaltswesen maßgebenden gesetzlichen Vorschriften.

In seiner 204. Sitzung am 11. Dezember 1968 verabschiedete der Deutsche Bundestag einen Entschließungsantrag ¹⁾, in dem er die Landesgesetzgeber bittet, das kommunale Haushaltsrecht dem für den Bund geltenden anzupassen.

Die Änderung des staatlichen Haushaltsrechts wird Auswirkungen auf das kommunale Haushaltswesen haben. Sie wird unter anderem möglicherweise die Abschaffung des ao Gemeindehaushalts zur Folge haben; sie muß aber nicht zwingend dazu führen. Im folgenden soll untersucht werden, ob sowohl die Änderung als auch die hier zugrunde liegenden Überlegungen es ratsam oder notwendig erscheinen lassen, den ao Gemeindehaushalt im Rahmen einer kommunalen Haushaltsreform abzuschaffen. Die Auswirkungen auf die Existenz des ao Gemeindehaushalts können ökonomischer wie auch rechtlicher Natur sein. Aufgabe der folgenden Überlegungen soll sein, vornehmlich die Auswirkungen auf das kommunale Haushaltsrecht und ihre rechtliche Problematik aufzuzeigen.

1) BTDrucks V/3605

Bei der Bearbeitung sollen im ersten Abschnitt die Änderungen des staatlichen Haushaltsrechts und die sie tragenden Gründe dargelegt werden. Im zweiten Abschnitt wird der ao Gemeindehaushalt zum einen in historischer Sicht betrachtet, zum anderen wird er nach geltendem Recht dargestellt und auf seinen Sinn- und Zweckgehalt untersucht. Der dritte Abschnitt ist der Kritik an dem ao Gemeindehaushalt gewidmet. Gründe, die die Abschaffung, Änderung oder Beibehaltung des ao Gemeindehaushalts als notwendig oder ratsam erscheinen lassen, sollen aufgezeigt werden. Es wird der Frage nachgegangen, welchen Einfluß die Änderung des staatlichen Haushaltsrechts auf die Existenz des ao Gemeindehaushalts hat. Die Abschaffung des ao Gemeindehaushalts durch Beseitigung der ihn beherrschenden Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung unter gleichzeitiger Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung wird untersucht auf Verbesserungen sowohl für den gemeindlichen Bereich wie auch für die Gesamtwirtschaft. Eine besondere Beachtung wird der konjunkturpolitischen Einflußnahme des Staates auf die kommunale Haushaltswirtschaft geschenkt; unter diesem Aspekt wird die Stellung des ao Gemeindehaushalts betrachtet. Im vierten Abschnitt sollen die wesentlichen Vorschläge zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts dargelegt und einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Den durch sie zu erwartenden Verbesserungen sollen die nachteiligen Konsequenzen einer Abschaffung des ao Gemeindehaushalts gegenüber gestellt werden. Schließlich enthält der fünfte Abschnitt eine Zusammenfassung der Überlegungen und Ergebnisse der Untersuchung.

1. Abschnitt

§ 1 Die Änderung des staatlichen Haushaltsrechts

A. Die Haushaltsrechtsreform als Teil einer Reform des gesamten Haushaltswesens

Die Haushaltsreform zählt neben dem Gesetz zur Förderung und Stabilität des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 ¹⁾ und dem Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 ²⁾ zu den großen finanzpolitischen Reformmaßnahmen unserer Zeit.

Sie hat das Ziel, Inhalt und Methoden des Haushaltswesens neuen Aufgaben und Erkenntnissen entsprechend neu zu gestalten ³⁾. Eine wirksame Haushaltsreform darf sich nicht in der Neuordnung des Haushaltsrechts von Bund, Ländern und Gemeinden erschöpfen, sondern muß sich auch auf die Einführung einer neuen Haushaltssystematik und auf eine vorwiegend organisatorische und technische Neuordnung des Zahlungs- und Buchungswesens sowie der Rechnungslegung erstrecken. Die Reform des Haushaltsrechts ist jedoch der Kern der Haushaltsreform. Sie ist ihrerseits nicht der Zweck der Haushaltsreform, sondern lediglich das Mittel zu ihrer Bewältigung ⁴⁾.

B. Das geltende Haushaltsrecht bei Bund und Ländern

Das bisher geltende Haushaltsrecht bei Bund und Ländern geht zurück auf die Reichshaushaltsordnung (RHO) vom 31. Dezember 1922 ⁵⁾. Für die Bundesgesetzgebung galt sie durch die "Vorläufige Haushaltsordnung" vom 7. Juni 1950 ⁶⁾ fort.

1) BGBl I, S 582

2) 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl I, S 359)

3) Vgl Piduch, KKZ 1968 S 181

4) Vgl Piduch aaO

5) RGBl 1923 II, S 17

6) BGBl I, S 199

Die Länder haben die Reichshaushaltsordnung als Landesrecht übernommen ¹⁾. Das Saarland und das Land Berlin schufen sich 1958 ²⁾ bzw 1966 ³⁾ neue Haushaltsordnungen, die allerdings die Grundsätze der Reichshaushaltsordnung in der Substanz materiell unangetastet liessen.

Die der Reichshaushaltsordnung zugrunde liegenden Rechtsgrundsätze der Haushaltswirtschaft entstammen einer Zeit, in der die öffentlichen Aufgaben vorwiegend obrigkeitlicher Natur waren. Die bisherige Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts als den "Inbegriff aller finanzwirtschaftlichen Vorgänge im Bereich eines Trägers öffentlicher Verwaltung" ⁴⁾ entsprach dem Staatsbegriff des Obrigkeitsstaates. Staat und Gesellschaft standen sich im wirtschaftlichen Bereich strikt getrennt gegenüber. Dem öffentlichen Haushalt wurde nur die Funktion der Bedarfsdeckung für die anerkannten staatlichen Zwecke eingeräumt.

C. Die Änderung in der Aufgabenstellung der öffentlichen Haushaltswirtschaft

In den letzten Jahrzehnten haben sich die öffentlichen Aufgaben indessen stark gewandelt und erheblich erweitert. Der Sozialaufwand steigt; kollektiv zu befriedigende Bedürfnisse sind in verstärktem Maße zu erfüllen ⁵⁾. Es steigen die Kosten für die Gestaltung der Infrastruktur und die der staatlichen Forschung. Der Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt läßt den Einfluß fiskalischer Maßnahmen auf den allgemeinen Wirtschaftsablauf zu einer gewichtigen Komponente werden. Eine Verzahnung des öffentlichen Haushalts mit der Wirtschaft ist eingetreten.

1) Vgl Vialon, Haushaltsrecht, S 119

2) Gesetz über die staatliche Haushaltsführung des Saarlands vom 16. Dez. 1958 (ABl Saar, S 1519)

3) Landeshaushaltsordnung vom 29. Juli 1966 (GVBl S 1148)

4) Vgl Dicke, KKZ 1969 S 22

5) Vgl Menger, DVBl 1960, S 297 ff (297, 298, 300)

Zu den Aufgaben des Staates zählt heute, auf Konjunkturschwankungen der Wirtschaft ausgleichend einzuwirken, ggfls das allgemeine Wirtschaftsgeschehen durch eine gezielte Konjunkturpolitik in zeitlicher Hinsicht zu steuern, um die Stabilität und das Wachstum der Wirtschaft zu fördern. Der Staat kann sich nicht mehr darauf beschränken, im wesentlichen nur für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Eine kurzfristige Beeinflussung des gesamtwirtschaftlichen Geschehens mit den Mitteln der staatlichen Steuer-, Investitions- und Kreditmarktpolitik ist vielmehr von Nöten. Damit ist der Schritt von der Bedarfsdeckungspolitik des öffentlichen Haushalts zur Ordnungsfinanzpolitik des Leistungsstaates endgültig vollzogen; das Budget hat wirtschaftspolitische Funktionen übernommen.

D. Die Schaffung neuer Haushaltsgesetze

Entsprechend den Änderungen der Haushaltsgrundsätze und den neuen Erkenntnissen von den Aufgaben der öffentlichen Haushaltswirtschaft müssen die haushaltsrechtlichen Vorschriften modifiziert werden, soweit sie den neuzeitlichen Anforderungen nicht mehr gerecht werden; solche, die die Ordnungsfinanzpolitik behindern, müssen geändert oder beseitigt werden. Die Forderung, die Grundsätze über die Aufstellung des Haushaltsplans zu verbessern, den Haushaltsvollzug zu erleichtern und die Durchführung langfristiger Maßnahmen zu vereinfachen, wird allgemein erhoben ¹⁾.

Um das Haushaltsrecht, das Instrument der Haushaltspolitik, den veränderten politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnissen anzupassen und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiter zu entwickeln, hat der Bundes-

1) Vgl Krammig, KPBl 1969, S 290 ff

gesetzgeber folgendes beschlossen:

1. das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 ¹⁾,
 2. das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 ²⁾,
 3. die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 ³⁾.
- Diese Gesetze haben ein gemeinsames Ziel: Sie wollen Inhalt und Methoden des Haushaltswesens neuen Aufgaben und Erkenntnissen entsprechend neu gestalten ⁴⁾. Als Leitlinien der Haushaltsreform sind die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge und die Erfordernisse längerfristiger Haushaltsgestaltung unter Sicherung grundsätzlicher Rechtseinheitlichkeit im Bundesgebiet zu nennen ⁵⁾.

I. Die Änderung des Grundgesetzes

Die Grundgesetzänderung erstreckt sich im wesentlichen auf die Art 109, 110, 113 und 115 GG.

Artikel 109 Abs 3 GG ermächtigt den Bundesgesetzgeber, mit Zustimmung des Bundesrates für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen.

Artikel 110 GG betrifft die Feststellung von Mehrjahreshaushaltsplänen. Nach Art 110 Abs 4 GG besteht die Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens bei Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans.

Die Neufassung des Art 113 GG regelt das Eingriffsrecht der Bundesregierung in haushaltswirtschaftliche Beschlüsse des Bundestages. Diese Regelung hat ausschließlich für den Bereich des Bundes Bedeutung.

1) BGBI I, S 357

2) BGBI I, S 1273

3) BGBI I, S 1284

4) Vgl Piduch, KKZ 1968, S 181

5) Vgl ders, aaO, S 184

Demgegenüber hat die Neufassung des Art 115 GG insoweit eine besondere Bedeutung, als die sachlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Krediten neu geregelt werden. Die bisherigen Grenzen, außerordentlicher Bedarf und in der Regel Beschränkung auf Ausgaben zu werbenden Zwecken, sind beseitigt. Statt dessen wird nur noch vorgeschrieben, daß die Einnahmen aus Krediten in der Regel die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Damit ist die Möglichkeit zu konjunkturgerechter Kreditaufnahme im Sinne der anti-zyklischen Finanzpolitik eingeräumt.

II. Das Haushaltsgrundsätzegesetz und seine Bedeutung für die Haushaltsrechtsreform

Aufgrund des Art 109 Abs 3 GG hat der Bundesgesetzgeber das Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 schaffen können. Dieses Gesetz enthält im wesentlichen den Gesetzgebungsauftrag an Bund und Länder, ihr Haushaltsrecht bis zum 1. Januar 1972 nach den Grundsätzen zu regeln, die dieses Gesetz aufstellt, und verfolgt damit den Zweck, die Rechtseinheitlichkeit bei der Reform des Haushaltswesens in Bund und Ländern zumindest in den tragenden Grundzügen zu sichern und die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte in Plan- und Rechnungsaufbau herzustellen, soweit strukturelle, organisatorische oder verwaltungsmäßige Umstände nicht entgegen stehen. Das Gesetz beschränkt sich auf bewährte und für die Vergleichbarkeit der Haushalte wesentliche Grundsätze, Bund und Länder sind darüber hinaus in der Ausgestaltung ihrer Haushaltsordnungen frei.

"Das Grundsätzegesetz ist nicht allein an die Gesetzgeber der Länder gerichtet; es bindet auch den Bundesgesetzgeber. Insoweit handelt es sich um einen neuartigen Fall der Grundsatzgesetzgebung des Bundes. Grundgesetzliche Grundsatz- und Rahmenvorschriften sind in ihrer Bindungswirkung insofern gleich, als sie sowohl unmittelbar geltendes Recht für Bund und Länder als auch Richtlinien für die

Gesetzgeber setzen können; sie unterscheiden sich jedoch darin, daß - soweit sie Richtlinien für die Gesetzgeber enthalten - Rahmenvorschriften nur an die Landesgesetzgeber, Grundsatzvorschriften hingegen sowohl an den Bundesgesetzgeber als auch an die Landesgesetzgeber gerichtet sind" 1).

Das Haushaltsgrundsatzgesetz sieht wesentliche Veränderungen zum geltenden Haushaltsrecht vor: Neben den bedeutenden Neuerungen zur Koordinierung der Finanzplanung durch die Schaffung eines Finanzplanungsrates (§§ 48 ff HGrG) entsprechend dem Gebot des Art 109 Abs 2 GG, nach dem Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben, regelt § 2 HGrG die Frage des Zusammenwirkens zwischen dem Stabilitätsgesetz und der geplanten Haushaltsrechtsreform.

Zur Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind eine ganze Reihe von Änderungen zu nennen: Eine der wesentlichsten ist der Wegfall der Zweiteilung des Haushalts in einen ordentlichen und einen außerordentlichen; zieht doch diese Änderung erhebliche Konsequenzen nach sich. Grund für diese Änderung ist die Ansicht, eine starre Bindung der Einnahmen aus Krediten an bestimmte Ausgaben könne mit einer konjunkturorientierten Finanzpolitik nicht mehr als vereinbar angesehen werden. Gemäß § 12 HGrG ist dem Haushaltsplan unter anderem eine Finanzierungsübersicht beizufügen, in der der mit Krediten zu deckende Finanzsaldo darzustellen ist. Die Finanzierungsübersicht soll die Funktion des so Haushalts übernehmen. Der Haushaltsplan kann für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, aufgestellt, sowie in einen Verwaltungshaushalt und in einen Finanzhaushalt gegliedert werden.

1) Begründung des Regierungsentwurfs BTDruck V/3040, Tz 46

Nach § 8 HGrG ist für den Haushalt grundsätzlich Gesamtddeckung aller Einnahmen für alle Ausgaben vorgesehen. Als wesentliche Änderungen sind des weiteren die Nettoveranschlagung der Kredite sowie das Institut Verpflichtungsermächtigung und das Fälligkeitsprinzip zu nennen.

III. Die Bundeshaushaltsordnung und ihre wesentlichen Änderungen gegenüber dem bisher geltenden Recht

Entsprechend dem Gesetzgebungsauftrag gemäß § 1 HGrG hat der Bundesgesetzgeber die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 1) erlassen. Mit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1970 wurde nicht nur die bis zu diesem Zeitpunkt geltende Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 2) abgelöst. Die Bundeshaushaltsordnung ist die Grundlage für eine neue Haushaltsgestaltung. In ihr haben Haushaltsgrundsätze ihren Niederschlag gefunden, die erst in neuerer Zeit von der Finanzwissenschaft geprägt worden sind. Beherrschendes Element der neuen staatlichen Haushaltswirtschaft soll eine antizyklische Finanzpolitik sein. Sie verwirklichen zu können, ist in erster Linie das Ziel der Reformbestrebungen.

Die Bundeshaushaltsordnung übernimmt Grundsätze des Haushaltsgrundsatzgesetzes und enthält außerdem weitgehende Bestimmungen für das Haushaltsrecht des Bundes, soweit dies nach dem Haushaltsgrundsatzgesetz zulässig und nach den tatsächlichen Erfordernissen des Haushaltsrechts notwendig ist.

Neben der Verwirklichung des Prinzips der Nettoveranschlagung, des Fälligkeitsprinzips und der Verpflichtungsermächtigung, der Zweijährigkeit des Haushalts, der Regelungen zur Vermögenswirtschaft und Vermögensrechnung sowie

1) BGBl I, S 1284

2) RGBl 1923 II, S 17

zum Abschluß der Haushaltsrechnung und der Behandlung des Fehlbetrages, zur Weiterentwicklung der Rechnungsprüfung und zur Koordinierung der Finanzplanungen soll insbesondere der Wegfall der Teilung des Haushalts in einen ordentlichen und einen außerordentlichen genannt werden. Die Gliederung des Gesamtplans in einen Verwaltungshaushalt und einen Finanzhaushalt, wie sie in § 12 Abs 2 BHO vorgesehen ist, ist mit der herkömmlichen Aufteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt nicht identisch.

Während die Umstellung auf die neue Haushaltssystematik vornehmlich die innere Struktur des Haushaltsplans betrifft, wirkt der vorgesehene Fortfall des ao Haushalts in erster Linie auf die äußere Gestalt des Haushaltsplans ein. Mit dem Wegfall des ao Haushalts ist gleichzeitig die Qualifizierung von Ausgaben als "außerordentliche" nach der Art der für sie bestimmten Deckungsmittel nicht mehr gegeben.

Das Gebot zum Haushaltsausgleich, das von dem neuen Haushaltsrecht im Prinzip aufrecht erhalten wird, stellt sich in einer neuen Form dar. Bisher mußten der ordentliche und der außerordentliche Haushalt jeweils in sich ausgeglichen sein. Wegen des im ao Haushalt herrschenden Einzeldeckungsprinzips und der strengen Voraussetzung, ein Vorhaben erst dann in den ao Haushalt nehmen zu können, wenn neben der abgeschlossenen Planung die Finanzierung rechtlich und tatsächlich gesichert war, konnte der ao Haushaltsplan theoretisch niemals unausgeglichen sein. Durch den Wegfall des ao Haushalts und die gleichzeitige Aufgabe des Einzeldeckungsprinzips für außerordentliche Maßnahmen ist nach der Bundeshaushaltsordnung ein Ausgleich "außerordentlicher" Maßnahmen durch "ordentliche" Mittel möglich.

Die Aufgabe des bisherigen ao Haushaltsplans, einen Überblick über die für die Finanzierung der Vorhaben benötigten Fremdmittel zu verschaffen, wird von der gemäß § 14 Abs 1 BHO vorgeschriebenen Finanzierungsübersicht wahrgenommen.

Sie soll die Inanspruchnahme des Kreditmarktes im einzelnen darlegen, die sich in der Neuverschuldung in Nettobeträgen ausdrückt. In finanzwirtschaftlicher Sicht zeigt sie an, in welchem Umfang der Haushaltsausgleich durch Kreditfinanzierung hergestellt wird. Die Finanzierungsübersicht ist als Anlage dem Haushaltsplan hinzuzufügen.

Der Fortfall des ao Haushalts hat nicht nur formale Bedeutung für die optisch sichtbare "Aufmachung" des Haushaltsplans, sondern auch erhebliche Auswirkungen auf das materielle Haushaltsrecht. Das zeigt sich insbesondere an der Neuregelung des Kreditwirtschaftsrechts. Mit dem Wegfall des ao Haushalts soll beim Bund das Gesamtdeckungsprinzip auf den gesamten Haushaltsplan erstreckt und damit auf den traditionellen objektgebundenen Deckungsgrundsatz (Kreditaufnahmen nur bei außerordentlichem Bedarf und Verwendung der Kredite nur für bestimmte einzelne Objekte) verzichtet werden. Der Bundesgesetzgeber hat damit eine starre Bindung der Krediteinnahmen an bestimmte Ausgaben aufgegeben, um so dem Staat seine Maßnahmen im Rahmen einer bewußten Konjunktur- und Wachstumspolitik zu erleichtern. Er hat damit von der in § 14 Abs 3 HGrG gegebenen Möglichkeit, im Haushaltsplan die Ausgaben zu bezeichnen, die durch Einnahmen aus Krediten gedeckt werden sollen, keinen Gebrauch gemacht. Die Mehrheit der Länder hatte sich bei den Beratungen zum Haushaltsgrundsatzgesetz ausdrücklich für das Festhalten an dem traditionellen objektbezogenen Deckungsgrundsatz ausgesprochen ¹⁾.

Die Aufgabe des objektbezogenen Deckungsgrundsatzes mußte zwangsläufig eine Neuregelung der zulässigen Verschuldensgrenze nach sich ziehen. Durch die Neufassung von Art 115 GG ²⁾ ist verfassungsrechtlich bestimmt, daß die Einnahmen aus Krediten die Summe der Ausgaben für Investitionen "in der Regel" - dh in einer gesamtwirtschaftlichen Normal-

1) Vgl Piduch, KKZ 1968, S 186

2) Hierdurch wird nicht in Landesverfassungsrecht eingegriffen; vgl Piduch aaO S 187

lage - 1) nicht überschreiten dürfen. Das Verfassungsgebot des Art 109 Abs 2 GG, nach dem die Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat, gilt als Grundsatz für die gesamte Haushaltswirtschaft und somit auch für die Kreditaufnahmen nach Art 115 GG. Durch Art 115 GG wird daher verfassungsrechtlich die nach der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation zulässige Verschuldensgrenze festgelegt.

2. Abschnitt

Der außerordentliche Gemeindehaushalt

Die der Reichshaushaltsordnung von 1922 zugrunde liegenden Haushaltsgrundsätze haben sich zum Teil geändert. Aufgrund neuer finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse sind für das Haushaltswesen neue haushaltswirtschaftliche Zielsetzungen entstanden. Das für die gemeindliche Haushaltswirtschaft geltende Haushaltsrecht geht in seinem wesentlichen Gehalt zurück auf die Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung vom 3. Januar 1935 ²⁾ sowie die Gemeindehaushaltsverordnung vom 4. September 1937 ³⁾; sie haben in ihrer materiellrechtlichen Substanz auf den der Reichshaushaltsordnung zugrunde liegenden Grundsätzen aufgebaut. Die Änderung alter sowie die aufgrund neuer Erkenntnisse erfolgte Neuschaffung neuer Haushaltsgrundsätze macht eine Überprüfung des geltenden Haushaltsrechts schon aus dieser Überlegung her notwendig.

Darüber hinaus ist es das erklärte Ziel des Bundesgesetzgebers, durch ein einheitliches Haushaltsrecht die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte zu ermöglichen, um so durch vergleichende Analysen die Voraussetzung für eine gemeinsame Haushaltspolitik zu schaffen. Um dieses wirtschaftspolitische Ziel zu erreichen, bedarf es einer

1) Vgl Piduch aaO

2) RGBI I, S 49

3) RGBI I, S 921

Überprüfung der formellen und materiellen Gestaltung des kommunalen Haushaltsrechts, um zu verhindern, daß durch Rechtsnormen, die aufgrund überholter Haushaltsgrundsätze geschaffen worden sind, die Erreichung dieses Ziels unmöglich gemacht, in Frage gestellt oder nur erschwert wird.

Eine Änderung des kommunalen Haushaltsrechts durch Anpassung an das staatliche Haushaltsrecht kann jedoch nicht allein unter Berücksichtigung der staatlichen Notwendigkeiten durchgeführt werden. Eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts kann nur unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der gemeindlichen Haushaltswirtschaft und ihrer Besonderheit gegenüber dem staatlichen Haushaltswesen verwirklicht werden. Die wirtschaftspolitische Budgetfunktion kann nicht ohne eine Prüfung der besonderen Lage der kommunalen Haushaltswirtschaft auf den kommunalen Sektor übertragen werden.

Wieweit die neueren von der Finanzwissenschaft geprägten Zielsetzungen ökonomischer Art auf den kommunalen Haushalt übertragen werden können und sollen, insbesondere mit der Folge, daß auch der ao Haushalt der Gemeinden abgeschafft werden sollte, hängt einerseits von der Frage ab, wieweit die das kommunale Haushaltsrecht beherrschenden Grundsätze überholt und neuer Erkenntnisse für den kommunalen Bereich verwendbar sind, andererseits davon, welche Wirkungen durch eine Änderung des kommunalen Haushaltsrechts auf die kommunale Haushaltswirtschaft eintreten würden.

Zur Beantwortung dieser Fragen bedarf es zunächst einmal eines Rückblicks auf die Entstehung und die Entwicklung des Gemeindehaushaltsrechts, auf die Gründe, die für die Entstehung von Bedeutung waren, und auf den Sinn und Zweck, die dem Gemeindehaushalt, unter besonderer Berücksichtigung des ao Gemeindehaushalts, gegeben wurden, um zu erkennen, ob die tragenden Grundsätze, auf denen die Reichshaushaltsordnung aufgebaut hat, ebenso bestimmend für das kommunale

Haushaltsrecht waren. Die Frage nach der Beibehaltung oder Abschaffung des so Gemeindehaushalts bedarf darüber hinaus einer kurzen Darstellung des so Gemeindehaushalts nach geltendem Gemeinderecht; seine Stellung in dem gemeindlichen Haushaltsrecht ist darzulegen wie auch auf seinen Sinn- und Zweckgehalt und auf seine Bedeutung für die kommunale Haushaltswirtschaft hin zu untersuchen.

§ 2 Der außerordentliche Gemeindehaushalt in historischer
=====
Sicht
=====

A. Das deutsche Gemeindehaushaltsrecht bis zum Inkraft-
treten der Deutschen Gemeindeordnung von 1935

Das deutsche Gemeindehaushaltsrecht kann in seiner Entwicklung erst auf einen kurzen Zeitraum zurückblicken. Umfassende wirtschaftsrechtliche Bestimmungen findet man in den deutschen Gemeindeordnungen erst in jüngster Zeit. Frühere deutsche Gemeindeverfassungsgesetze, die bis zu Beginn der dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts in Geltung waren, beschränkten sich darauf, einige Formvorschriften zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zu bringen, während materiell- rechtliche Grundsätze über die Art der Haushaltsführung, die Bewirtschaftung des Gemeindevermögens, das Rücklage- und Schuldenwesen, sowie auch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und die dabei gebotenen Schranken völlig fehlten ¹⁾.

Die Entwicklung des Gemeindehaushaltsrechts lag bis zum Erlaß der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 fast ausschließlich in der Ebene des Landesrechts. Die Untersuchung auf das Vorhandensein von Vorschriften über die Aufstellung eines Gemeindehaushalts und seine Aufteilung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen

1) Vgl Pagenkopf, Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Institut FSt, Heft 79, S 5,6

Haushalt soll sich beschränken auf die Gesetzgebung der größten deutschen Länder, auf Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden.

Die erste gesetzgeberische Tat auf dem Gebiete des Gemeindefinanzrechts in Preußen war die Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932 ¹⁾. Sie regelt zwar das Haushaltswesen insoweit, als sie ua vorschreibt, daß ein Haushaltsplan aufzustellen (§§ 2 und 3), auf welche Weise er festzustellen (§§ 4-9) und wie er auszuführen ist (§§ 10 - 12); über die formale Aufteilung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt und ihre materiell-rechtlichen Folgen sagt die Verordnung nichts aus. Erst das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 ²⁾, das die Gemeindefinanzverordnung von 1932 ablöste, schreibt eine Aufteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan vor (§ 14). In den so Haushaltsplan sind die Einnahmen aus Darlehen und Rücklagemitteln sowie sonstige nicht regelmässige Einnahmen, die nicht ordentliche Einnahmen darstellen, und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben aufzunehmen und zum Ausgleich zu bringen. Aus den Grundlinien des Gemeindefinanzgesetzes ist zu erkennen, daß sich das Gesetz für die Ordnung des gemeindlichen Haushaltswesens weitgehend an die Vorschriften der Reichshaushaltsordnung von 1922 anlehnt. Insbesondere bezeichnet es auch der Vorspruch zum Gesetz als eines seiner Ziele, auch der Rechtsvereinheitlichung "auf dem Gebiete des Haushaltsrechts aller öffentlichen Körperschaften" ³⁾ zu dienen. Daß dieser Angleichung allerdings gewisse Grenzen gesetzt sind, ist schon im Gemeindefinanzgesetz erkannt und beachtet worden ⁴⁾.

1) GS, S 341

2) GS, S 442

3) GS, S 442

4) Vgl Hettlage - Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 30

Die bayrische Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 9. Oktober 1933 ¹⁾ kennt bereits die Gliederung des Haushaltsplans in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil. Auch hier ist der ao Haushalt kein Darlehnshaushalt, sondern ein Haushalt aller ao Einnahmen und Ausgaben (§ 2) ²⁾.

Die sächsische Gemeindeordnung vom 1. August 1923 in der Fassung vom 15. Juni 1925 ³⁾ enthält nur wenige Vorschriften. Der Gemeindehaushalt, der ggfls in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil gegliedert werden kann, findet nur kurze Erwähnung ⁴⁾.

Im Lande Württemberg ist in der wesentlichen Grundlage des Haushaltsrechts, der Vollzugsverfügung zur Gemeindeordnung vom 6. Oktober 1907 ⁵⁾, eine Aufteilung des Haushaltsplans in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushaltsplan nicht ausdrücklich vorgesehen; es ist lediglich bestimmt, daß in den Haushaltsplan nicht nur die ordentlichen, sondern auch die in Aussicht zu nehmenden außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben einzustellen sind (§ 161) ⁶⁾.

In Baden bringt die Verordnung über die Aufstellung des Gemeindevoranschlags vom 30. März 1922 ⁷⁾ eine recht umfangreiche Regelung des badischen Haushaltsrechts und ferner auch ein Voranschlagsmuster. Dieses Muster zerfällt in vier Abteilungen. Ao Einnahmen und Ausgaben werden der Abteilung IV zugeordnet. Dort werden die Einnahmen

1) GVBl, S 415

2) Zitiert nach Hettlage/Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 33, 34

3) GBl, S 136

4) Vgl Hettlage/Loschelder, aaO, S 35

5) RegBl, S 433

6) Vgl Hettlage/Loschelder, aaO, S 36

7) GuVBl, S 301

verrechnet, die Vermögen im Sinne des § 83 Abs 1 GO darstellen, die darauf ruhenden Schulden, die vermögenbildenden Ausgaben, außerdem die ao Einnahmen und Ausgaben. Rechnungsabteilung IV ist danach die von der laufenden Wirtschaft abgetrennte Vermögensrechnung.

B. Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 und ihre Bedeutung für das deutsche Gemeindehaushaltsrecht

Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 ¹⁾ beschränkte sich bezüglich des gemeindlichen Finanzrechts bewußt auf einige grundsätzliche Vorschriften und überließ deren Ausgestaltung im einzelnen besonderen Durchführungsverordnungen (§ 105 Abs 2 DGO). Sie setzte aber bereits die Aufstellung eines ao Haushaltsplans voraus (§ 76). Desweiteren fand die Aufteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt in dem Teil "Gemeindegewirtschaft" (§§ 60 - 105) ihren Ausdruck. § 60 Abs 2 bestimmte, das Gemeindevermögen sei aus Mitteln des ordentlichen Haushalts zu unterhalten. § 63 sprach von dem Darlehnsbedarf des ao Haushaltsplans. Gemäß § 90 durften Vorhaben, deren Kosten aus Mitteln des ao Haushaltsplans ganz oder teilweise zu decken waren, erst in Angriff genommen werden, wenn die dafür vorgesehenen Einnahmen eingegangen waren oder wenn der rechtzeitige Eingang rechtlich und tatsächlich gesichert war. Nach § 91 Abs 2 durften überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben, die zum ao Haushaltsplan gehörten, nur nach Änderung der Haushaltssatzung geleistet werden.

Wenn auch die Deutsche Gemeindeordnung wegen ihrer bewußten Beschränkung auf einige grundsätzliche finanzrechtliche Vorschriften trotz ihres Geltungsbereichs für die Gemeinden aller deutscher Länder anstelle vielfältigen Landesrechts noch kein einheitliches Haushaltsrecht setzen

1) RGBl I, S 49

konnte, so hat sie dennoch bereits durch die Festlegung der elementarsten Grundsätze einer geordneten Haushaltsführung und insbesondere auch durch die Ermächtigung in § 105 Abs 2 DGO die Grundlage für ein späteres einheitliches Reichsrecht geschaffen. Es war das ausdrücklich erklärte Ziel des damaligen Gesetzgebers, "zur Sicherung einer geordneten Finanzwirtschaft ... den Gemeinden bestimmte feste Normen, wie sie für das Reich in der Reichshaushaltsordnung und für die Länder in den entsprechenden Gesetzen längst festgelegt sind", zu schaffen, um so eine "grundsätzlich gleiche Ordnung" zu erhalten.¹⁾

C. Die Gemeindehaushaltsverordnung von 1937 und ihre Bedeutung für das Gemeindehaushaltsrecht

Auf der Ermächtigung des § 105 Abs 2 DGO beruht die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (GemHVO) vom 4. September 1937²⁾. Sie wurde die zweite der großen Gemeindefinanzverordnungen, die nach der Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936³⁾ aufgrund des § 105 Abs 2 DGO erlassen worden ist. Ihr folgten später die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (KurVVO) vom 2. November 1938⁴⁾ und die Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938⁵⁾.

Die allgemeine Bedeutung der Gemeindehaushaltsverordnung liegt darin, daß sie an die Stelle vielfältigen Landesrechts nunmehr einheitliches Reichsrecht setzt. Die Gemeindehaushaltsverordnung geht davon aus, daß eine gute materielle Finanzwirtschaft der Gemeinden einer angemessenen formellen Ordnung nicht entbehren kann⁶⁾.

1) Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung unter dem Abschnitt: "Ordnung des gemeindlichen Finanzwesens"; zitiert nach Hettlage/Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 42

2) RGBI I, S 921

3) RGBI I, S 435

4) RGBI I, S 1583

5) RGBI I, S 1650

6) Hettlage/Loschelder, aaO, S 43

Sie trifft deshalb eine Reihe von Ordnungsvorschriften, die nach den vielfältigen Erfahrungen der Vergangenheit Voraussetzung einer auch sachlich geordneten Finanzpolitik sind. All diese Vorschriften haben trotz ihres weitgehend formalen Inhalts ganz bestimmte Auswirkungen gerade nach dieser Richtung.

Gemäß § 1 Abs 1 GemHVO gliedert sich der Haushaltsplan in den ordentlichen und den außerordentlichen Haushaltsplan mit den daran anknüpfenden weitreichenden Folgen wie Einzeldeckungsprinzip, Objektgebundenheit, Nachtragshaushalt usw., wie nach dem geltenden Recht noch aufzuzeigen ist.

D. Das deutsche Gemeindehaushaltsrecht nach 1945

Nach 1945 sind die erwähnten Durchführungsverordnungen zum gemeindefinanzrechtlichen Teil der Deutschen Gemeindeordnung zunächst weiter gehandhabt worden, da sie sich in der Vergangenheit wohl bewährt und als Gebot einer ordentlichen Gemeindefinanzwirtschaft eingespielt hatten¹⁾.

Dem Beispiel der Deutschen Gemeindeordnung folgend, begnügten sich die Gemeindeordnungen aller Länder damit, nur die grundsätzlichen Fragen des Gemeindehaushaltsrechts im Gesetz selbst zu ordnen. Von der übereinstimmenden Ermächtigung für eine ausgestaltende Regelung im Verordnungswege²⁾ haben bisher erst zwei Länder Gebrauch gemacht.

Für das Haushaltsrecht in Hessen ist die Verordnung über

1) Vgl Loschelder-Giere, GemHVO NW, S 8

2) Vgl § 148 Ziff 22 GO BadWü; Art 123 Ziff 4 GO Bay; § 90 Abs 2 GO BrH; § 133 GO Hess; § 142 Ziff 4 GO Ns; § 119 Abs 2 GO NW; § 116 Abs 2 Ziff 3 GO RhPf; § 127 GO Saar; § 134 Abs 2 GO SchlH.

die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 27. Januar 1956 ¹⁾ maßgebend. Sie lehnt sich sowohl im Wortlaut wie in der Paragraphenfolge eng an das bisherige Recht an.

In Nordrhein-Westfalen ist die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 26. Januar 1954 ²⁾ Rechtsgrundlage für das Gemeindehaushaltsrecht. Auch diese Verordnung ist im Wortlaut und in der Paragraphenfolge dem bisherigen Recht nahezu gleich.

In den anderen Ländern gilt das Recht der Gemeindehaushaltsverordnung von 1937 - abgesehen von geringen Änderungen - fort ³⁾.

§ 3 Der außerordentliche Gemeindehaushalt nach geltendem Recht

A. Die Haushaltssatzung als Grundlage der Gemeindefinanzwirtschaft

Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinde bestimmen ihre Finanzwirtschaft. Sie ordnungsgemäß einzunehmen, sie zu verplanen, zu verwalten und sie schließlich gezielt einzusetzen und auszugeben, ist die Aufgabe eines ordnenden Haushaltswesens. Von jeher ist dieses Haushaltswesen das Kernstück der gemeindlichen Finanzwirtschaft gewesen.

Für eine geregelte Finanzwirtschaft, die kein zufälliges Bewirtschaften sein soll, sind einige ordnende Grundsätze zu beachten. Ein wesentliches Instrument für eine geordnete

1) GVBl, S 5

2) GS, S 614

3) § 149 GO BadWü; Art 122 GO Bay; § 90 Abs 3 GO BrH;
§ 140 Abs 1 Ziff 2 GO Ns; §§ 131, 130 GO RhPf; § 132 Abs 1 GO SchlH

Finanzwirtschaft kann ein im voraus festgesetzter Plan sein, der über die Verwendung der Einnahmen und die Finanzierung der Ausgaben übersichtlich und klar Aufschluß gibt. Ordnung im weitesten Sinne ist in der Gemeindefinanzwirtschaft aber nicht allein mit einem Haushaltsplan zu erreichen. Die Art seiner Entstehung, seine Bindung, seine Wirkung und sein Bestand müssen rechtlich gesichert sein. Daher haben die geltenden Gemeindeordnungen der rechtlichen Ordnung der Haushaltswirtschaft besondere Beachtung geschenkt. Zwar sind in ihnen nur tragende Grundsätze geregelt. Durch die übereinstimmenden Fortgeltungsklauseln in den Gemeindeordnungen für die Gemeindehaushaltsverordnung von 1937, die Rücklagenverordnung von 1936, die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen von 1938 und die Eigenbetriebsverordnung von 1938 sowie die aufgrund der übereinstimmenden Ermächtigung zum Erlaß haushaltsrechtlicher Durchführungsverordnungen ergangener Gemeindehaushaltsverordnungen in Nordrhein-Westfalen und Hessen wurde das Finanzrecht wesentlich vertieft und erweitert.

Kristallisationspunkt der gemeindlichen Haushaltswirtschaft ist die für einen bestimmten Zeitraum erlassene Haushaltssatzung. In ihr werden der Haushaltsplan, die Steuersätze für die Gemeindesteuer, die für jedes Rechnungsjahr neu festzusetzen sind, der Höchstbetrag der Kassenkredite und der Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben außerordentlicher Art bestimmt sind, festgestellt.

Die Haushaltssatzung ist ihrer rechtlichen Qualifikation nach eine Satzung eigener Art ¹⁾. Pagenkopf bezeichnet sie als Mischsatzung, weil sie neben formellen Vorschriften mit rein interner Bindungswirkung auch materielle Normen mit Außenwirkung enthält ²⁾.

1) Herrschende Meinung in Rechtsprechung und Lehre: Vgl Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, Erl I zu § 48 GO: m w Hinw; Pagenkopf, Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Institut FSt, Heft 79, S 13, Fußnote 38

2) Vgl Pagenkopf, aaO S 13; anderer Ansicht: Böckenförde, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S 64 ff, der eine Aufgliederung des Satzungsbegriffes in einen formellen und materiellen ablehnt; zitiert nach Pagenkopf aaO, Fußnote 39.

Die Satzung ist, soweit es reines Haushaltsgesetz ist, nur der Form, nicht dagegen auch dem Inhalt nach Gesetzgebungsakt ¹⁾. Die Festsetzung der Realsteuerhebesätze trägt hingegen normativen Charakter; denn durch sie wird eine Verpflichtung der Gemeindeglieder und Forenser, die die Voraussetzung für die Heranziehung zu den Realsteuern erfüllen, begründet, die sich ihrer Höhe nach für den einzelnen Steuerpflichtigen durch eine einfache Multiplikation der einschlägigen Meßbeträge mit dem von der Gemeinde festgesetzten Hebesatz ergibt ²⁾. Der Erlaß der Haushaltssatzung ist Gesetzgebungsakt der Gemeinde ³⁾.

B. Der Haushaltsplan als Kernstück der gemeindlichen Haushaltssatzung

Der für die Haushaltswirtschaft wesentlichste Teil der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan (§ 85 GO NW); er ist das Kernstück der gemeindlichen Haushaltssatzung. Der Haushaltsplan ist die nach den Vorschriften der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung erfolgte zahlenmäßige Zusammenstellung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben nach ihrer Zweckbestimmung für einen bestimmten Wirtschaftszeitraum ⁴⁾.

Der Gesamtplan ist, wie die Begriffsbestimmung ergibt, eine Zusammenstellung der Ergebnisse der Einzelpläne. Er hat danach keine selbständige haushaltsrechtliche Bedeutung und darf demgemäß nichts enthalten, was nicht Ergebnis der Einzelpläne darstellt ⁵⁾.

- 1) Pagenkopf, Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Institut FSt, Heft 79, S 13
- 2) Ders, aaO, Fußnote 37
- 3) Vgl dazu ders, aaO S 14, 45
- 4) So auch Pagenkopf, Einführung, S 165; Vgl § 48 Nr 1 GemHVO 1937; entsprechend gefaßt § 48 Nr 1 GemHVO NW und 48 Nr 18 GemHVO Hess
- 5) Vgl Loschelder-Giere, GemHVO NW, S 46

Seinem rechtlichen Inhalt nach ist der Haushaltsplan ein unter gewissen rechtlichen Voraussetzungen entstandener und unter gesetzlichen Bindungen stehender Arbeits- und Wirtschaftsplan, von dem die Verwaltung nach seiner förmlichen Feststellung nicht beliebig, sondern nur unter besonderen Bedingungen abweichen darf ¹⁾. Der Haushaltsplan ist nur Programm, keine in allen Einzelheiten feststehende Verpflichtung der Verwaltung zur Durchführung in dem vorgesehenen Umfang, sondern lediglich eine Ermächtigung an sie, Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch zu nehmen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Führung der Verwaltung unbedingt erforderlich sind. ²⁾

Er ist in seinen Ausgabebewilligungen seiner Rechtsnatur nach ein reines Ermächtigungsgesetz, durch die die Verwaltung ermächtigt, aber nicht verpflichtet wird, für die bezeichneten Zwecke Ausgaben bis zur Höhe der Haushaltsansätze zu leisten und entsprechende Zahlungsverpflichtungen einzugehen. ³⁾

- 1) Vgl Pagenkopf, Einführung, S 166; Hettlage-Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 31
- 2) Vgl Art 96 Abs 2 GO Bay; § 75 Abs 2 GO BrH; § 120 Abs 1 GO Hes; § 113 Abs 2 GO Ns; § 92 Abs 1 GO NW; § 99 GO RhPf; § 105 Abs 1 GO SchlH; § 111 GO Saar.
- 3) Vgl Hettlage, Neuordnung, S 91; In seiner Entscheidung vom 26. Juni 1954 (DÖV 1955, S 21) hat der Bremer Staatsgerichtshof die Bestimmung des Art 132 der Bremer Verfassung, wonach die Verwaltung nach dem Haushaltsgesetz zu führen ist, dahin ausgelegt, daß die einzelnen Positionen der Ausgabenseite des Haushaltsplans keineswegs lediglich eine Ermächtigung der Exekutive darstellen, sondern ein generell-imperatives Mandat zum Inhalt haben. Dennoch hat der Staatsgerichtshof eine speziell rechtliche Bindung des Senats, die Ansätze in jeder Einzelheit zur Ausführung zu bringen, abgelehnt.

Vgl Pagenkopf, Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Institut FSt, Heft 79, S 12

Der Haushaltsplan ist seinem Wesen nach Planungs-, Bewirtschaftungs- und Kontrollinstrument. ¹⁾ Hirsch nennt ihn ein "universelles politisches Planungsinstrument"²⁾. Nach Piduch wird das Wesen des Haushaltsplans nach seiner Funktion bestimmt.³⁾ An erster Stelle nennt Piduch die planende und ordnende Gestaltungsfunktion. Der Haushaltsplan ist eine Bestandsaufnahme der aktuellen Haushaltslage und zugleich Steuerungsmittel für die weitere finanzwirtschaftliche Entwicklung. Damit ist zugleich die politische Funktion angesprochen: Die Trennung zwischen Notwendigem und Wünschenswertem, Prioritäts- und Schwerpunktentscheidungen machen den Haushaltsplan zu einem politischen Programm. Neben die traditionelle Bedarfsdeckungsfunktion läßt Piduch gleichberechtigt die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion treten, die in der finanzwissenschaftlichen Theorie seit langem erörtert worden ist und die durch Art 109 Abs 2 GG auch Eingang in das Bundesverfassungsrecht gefunden hat; Art 109 Abs 2 GG verpflichtet den Bund und die Länder (einschl ihrer Gemeinden) ⁴⁾, "bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen". ⁵⁾ Desweiteren nennt Piduch die sozialstaatliche Funktion des Haushaltsplans, die sich je nach den politisch-soziologischen Verhältnissen in Einkommensumverteilung von erheblichem Ausmaß auszudrücken vermag. Schließlich und letztlich weist Piduch auf die rechtliche und Kontrollfunktion des Haushaltsplans hin: Der Haushaltsplan wird durch seine gesetzliche Feststellung für alle mittelbewirtschaftenden Verwaltungsstellen verbindlich ⁶⁾ und erst diese rechtliche Bindung der Exekutive an den Haushaltsplan schafft die Voraussetzung für eine wirksame parlamentarische Kontrolle ⁷⁾.

1) Vgl Piduch, KKZ 1968 S.185

2) Vgl Hirsch, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle, S 78

3) Vgl Piduch, Gemh 1969 S 123

4) Ders, aaO

5) Ders, aaO

6) Anderer Ansicht; Pagenkopf, Einführung, S 166

7) Vgl dazu Piduch, Gemh 1969, S 123

Die Bedeutung des Haushaltsplans liegt darin, daß er alle wesentlichen, finanziell relevanten Verwaltungs- und Wirtschaftsvorgänge innerhalb eines festgesetzten Zeitraumes wiedergibt und insofern eine Übersicht über gemeindepolitische Absichten und Pläne verschafft. Er ermöglicht einen weiteren wesentlichen Einblick in die gemeindliche Haushaltswirtschaft: Durch die Aufführung der Ergebnisse nach dem Haushaltsplan für das abgelaufene Rechnungsjahr und nach der Rechnung für das abgelaufene Rechnungsjahr bietet er eine Vergleichsmöglichkeit über mehrere Jahre hin. Darüber hinaus bildet er neben dem Programm für die Wirtschafts- und Verwaltungsführung auch die Unterlage für die Buch- und Kassenführung. Denn die Einrichtung der Buchführungsunterlagen und die Vornahme der Buchungen hat unter Zugrundelegung des Haushaltsplans zu erfolgen.

Die finanzwirtschaftliche Aufgabe des Haushaltsplans besteht in der Herstellung des Ausgleichs zwischen den zur Bestreitung des Verwaltungsaufwands benötigten Mitteln und den zur Verfügung stehenden Einnahmen. Ein ausgeglichener Haushaltsplan ist die Voraussetzung dafür, daß die gemeindliche Finanzwirtschaft nicht in Unordnung gerät ¹⁾.

Diese Ansicht wird heute nicht mehr einstimmig bejaht. Vielmehr wird das Gebot des Haushaltsausgleichs aus Gründen konjunktur- und steuerungspolitischer Zielsetzungen in Zweifel gezogen oder gar als unhaltbar abgelehnt ²⁾.

Zweck des Haushaltsplans ist es, die finanziellen Vorgänge, die in der Gemeindeverwaltung auftreten, finanzwirtschaftlich richtig zu gliedern. Die Gemeindehaushaltsverordnung gliedert im Regelfall nach dem (modernen) Funktionsprinzip,

1) Vgl Pagenkopf, Einführung, S 165; Popitz, Finanzausgleich, S 128

2) Vgl Piduch, KKZ 1968, S 185

nicht nach dem (veralteten) Ressortprinzip, also nach Aufgaben, nicht nach Ämtern. 1)

Vialon beschreibt den Haushaltsplan als ein Instrument, das von Staatsdienern aufgestellt und gehandhabt werden soll, von Parlamentariern geprüft und gebilligt und von der Öffentlichkeit in lebensvoller Ordnung verstanden werden muß 2).

C. Der außerordentliche Gemeindehaushalt

I. Der außerordentliche Haushaltsplan, ein Bestandteil des Haushaltsplans

Der Haushaltsplan gliedert sich in einen ordentlichen und (ggfls) in einen außerordentlichen Haushaltsplan (§ 1 Abs 1 GemHVO). Eine gemeindliche Haushaltswirtschaft ohne einen ordentlichen Haushaltsplan ist undenkbar. Demgegenüber können Gemeinden, die ihre gesamten Ausgaben ausschließlich aus ordentlichen Einnahmen finanzieren, auf die Aufstellung eines so Haushaltsplans verzichten; sie sind nur dann zur Aufstellung eines so Haushaltsplans verpflichtet, wenn im Laufe eines Rechnungsjahres so Einnahmen zur Bestreitung von so Ausgaben verwendet werden sollen. Insoweit ist der so Haushalt ein Bedarfshaushalt. Der ordentliche und der so Haushaltsplan sind scharf voneinander abgesetzt. Sowohl der eine wie auch der andere sind je gesondert zum Ausgleich zu bringen (§ 9 GemHVO). Die Ausgaben des ordentlichen Haushaltsplans müssen ihre Deckung stets aus ordentlichen Einnahmen finden. Es ist regelmässig unzulässig, den mangelnden Ausgleich des ordentlichen Haushaltsplans durch Zuführung außerordentlicher Einnahmen herbeizuführen. Demgegenüber besteht

1) Vgl. Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 51

2) Vialon, Haushaltsrecht, S 106

eine scharfe Bindung hinsichtlich des Einsatzes ordentlicher Einnahmen für so Ausgaben nicht. Außerdem können Anteilsbeträge vom ordentlichen Haushaltsplan in den so Haushaltsplan für solche Vorhaben aufgenommen werden, die nur teilweise aus so Mitteln bestritten werden sollen (§ 1 Abs 3 GemHVO). Daher läßt sich aus der Zuordnung zu dem ordentlichen oder außerordentlichen Haushalt auf den materiellen Charakter der Einnahmen oder Ausgaben nichts entnehmen. 1)

II. Der Inhalt des außerordentlichen Haushaltsplans

Der so Haushaltsplan enthält die so Einnahmen und die aus ihnen zu bestreitenden so Ausgaben. Er stellt somit das Programm der Gemeinde für die Maßnahmen außerordentlicher Art dar, die von ihr innerhalb des Haushaltsjahres mit Hilfe außerordentlicher Einnahmen zum Ausgleich gebracht werden sollen. Die Zugehörigkeit zu ihm wird von dem Charakter seiner Einnahmequellen her bestimmt (§ 1 Abs 3 GemHVO). Für die Aufteilung der Ausgaben in den ordentlichen oder den außerordentlichen Teil des Haushaltsplans gilt daher der Grundsatz der einnahmeorientierten Zuordnung.

1. Außerordentliche Einnahmen

Als außerordentliche Einnahmequellen gelten nach § 1 GemHVO die Erlöse aus der Aufnahme von Darlehen, Erlöse aus der Veräußerung von Gemeindevermögen mit Ausnahme der beweglichen Vermögensgegenstände, die zum Gebrauch oder Verbrauch in der laufenden Verwaltung bestimmt sind, Entnahmen aus dem Kapitalvermögen, die für so Ausgaben verwendet werden sollen, Entnahmen aus Rücklagen, die für einen so Bedarf angesammelt worden sind, innere Darlehen sowie die sonstigen Einnahmen, die nicht ordentliche Einnahmen darstellen. Zu den so Einnahmen rechnen ferner

1) Vgl. Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung S. 26, 27

die Anteilsbeträge aus dem ordentlichen Haushaltsplan für solche Vorhaben, die nur teilweise aus ordentlichen Einnahmen bestritten werden sollen.

2. Außerordentliche Ausgaben

Außerordentliche Ausgaben sind die Ausgaben, die aus ao Einnahmen oder zum Teil aus derartigen Einnahmen, zum Teil aus Anteilsbeträgen des ordentlichen Haushalts zu bestreiten sind (§ 48 Nr 23 GemHVO NW; Nr 2 Hess).

Diese vom Verordnungsgeber verwendete Definition sagt über den materiellen Charakter außerordentlicher Ausgaben nichts aus, sie bleibt rein formal. § 1 Abs 3 GemHVO NW gibt eine materielle Abgrenzung nur nach einer Richtung hin: Fortdauernde Ausgaben, dh Ausgaben, die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren, (vgl § 48 Nr 12 GemHVO NW) gehören nicht zu den ao Ausgaben. Diesem Verbot entspricht auch § 14 Abs 3 GemHVO NW, nach dem fortdauernde Ausgaben aus ao Einnahmen nicht gedeckt werden dürfen. Demgegenüber dürfen einmalige Ausgaben, die ihrer Natur nach - im untechnischen Sinne - ao Ausgaben wären, je nach der Art der Deckung, sowohl im ordentlichen wie im ao Haushalt geleistet werden, und bei der Schuldenabstanzung der Gemeindeordnung soll das erstere theoretisch sogar der Regelfall sein ¹⁾ 2)

Nach der Verwaltungsverordnung NW zu § 1 GemHVO Erl 1 (3) gehören zu den ao Ausgaben in der Regel Ausgaben für Bauvorhaben, soweit sie nicht Erneuerungen darstellen, für Grundstücksankäufe, für Generalinstandsetzungen, für außergewöhnliche Neuanschaffungen, für größere Kapitalbeteiligungen, für ao Schuldentilgung und für die Abdeckung von Bürgschaftsverpflichtungen.

1) Vgl Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung, S 40; auch § 79 Abs 1 GO NW

2) Im Folgenden wird, soweit kommunalrechtliche Vorschriften einheitlich landesgesetzlich geregelt sind, auf das im Lande Nordrhein-Westfalen geltende Recht Bezug genommen.

Eine Aufteilung der Ausgabeansätze nur nach sachlichen Unterscheidungsmerkmalen, nach Aufwandsarten, kennt das Gemeindehaushaltsrecht nicht. Eine im Hinblick auf eine Vermögensrechnung begrüßenswerte Trennung der vermögenswirksamen Ausgaben von vermögensunwirksamen findet nach dem geltenden Gemeindehaushaltsrecht nicht statt. ¹⁾

In der Praxis werden ao Ausgaben zu einem erheblichen Teil durch Aufnahme von Darlehen finanziert. Diese Tatsache ermöglicht eine weitere materielle Abgrenzung von ao Ausgaben gegenüber ordentlichen. Denn während §§ 78 und 80 GO NW die formellen Voraussetzungen für die Darlehnsaufnahme regeln, legt § 79 GO NW die allgemeinen sachlichen Voraussetzungen fest, die für die Aufnahme von Darlehen durch die Gemeinden bestehen. § 79 GO NW bestimmt: "Die Gemeinde darf Darlehen nur zur Bestreitung außerordentlicher und unabweisbaren Bedarfs und nur insoweit aufnehmen, als sie zu einer anderweitigen Deckung nicht in der Lage ist." Eine Darlehnsaufnahme darf also nur erfolgen zur Bestreitung eines ao Bedarfs. Schon aus der Verweisung des Darlehens in den ao Haushalt ist erkennbar, daß Darlehen nur für einen ao Bedarf aufgenommen werden dürfen ²⁾. Die Ausführungsanweisung zu § 77 DGO gab hierzu den auch heute noch zutreffenden Hinweis, das bedeute, die Finanzierung durch Darlehen dürfe nur für solche Zwecke aufgenommen werden, die ihrer Natur nach aus Mitteln des ao Haushaltsplans zu decken seien. Für Ausgaben, die im Sinne des Haushaltsrecht ordentliche Ausgaben darstellen, sei eine Darlehnsaufnahme auch dann unzulässig, wenn es sich um die Deckung einmaliger Ausgaben handele. ³⁾

1) Vgl Hettlage, KKZ 1955, S 115

2) Vgl Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, S 568; so auch Surén-Loschelder, Gemeindeordnung, S 169

3) Ziff 3 der Ausführungsanweisung zu § 77 DGO, zitiert nach Surén-Loschelder, Gemeindeordnung, S 164, 165; Vgl Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, S 568

"Der Ausnahmecharakter der Darlehnsaufnahme wird im Sinne einer bestimmten Rangfolge durch die Vorschrift unterstrichen, nämlich so, daß eine anderweitige Deckung des Bedarfs ausgeschlossen sein muß" ¹⁾.

Zur Bestimmung des Begriffs "außerordentlicher Bedarf" ist noch folgendes zu beachten: Eine Darlehnsaufnahme ist für solche Ausgaben unzulässig, die im Sinne des Haushaltsrechts ordentliche Ausgaben darstellen. Das sind nach § 1 Abs 3 GemHVO eindeutig alle fortdauernden Ausgaben, also solche, die ihrer Natur nach regelmässig wiederkehren (vgl § 48 Nr 12 GemHVO). Wie sich aus § 5 Abs 2 GemHVO 1937 ergibt, gehören zu den fortdauernden Ausgaben die persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben, die persönlichen und sächlichen Zweckausgaben, der Schuldendienst, die Zuführung an Rücklagen sowie sonstige Ausgaben ²⁾. Dieser negative Abgrenzungsversuch führt zu folgender Begriffsbestimmung: Außerordentliche Ausgaben sind einmalige Ausgaben zur Bestreitung außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfs, die mindestens zum Teil von ao Einnahmen finanziert werden; fortdauernde Ausgaben, die ihrer Natur nach regelmässig wiederkehren, und auch einmalige Ausgaben, die ihre Deckung durch ordentliche Einnahmen finden, sind keine ao Ausgaben im Sinne des Haushaltsrechts.

III. Die rechtliche Ausgestaltung des außerordentlichen Haushaltsplans

In den Gesetzesvorschriften für die Bewirtschaftung von

- 1) Surén-Loschelder, Gemeindeordnung, S 169
- 2) Vgl Mü lhaupt-Eichhorn, Volkswirt 1969, Nr 14, S 48; Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, S 57

Mitteln des ao Haushaltsplans haben die Haushaltsgrundsätze der Einzeldeckung und der Zweck- oder Objektbindung ihren besonderen Ausdruck gefunden.

Das Einzeldeckungsprinzip fordert, daß für jedes der im ao Haushaltsplan veranschlagten Vorhaben eine spezielle Deckung nachgewiesen werden muß. Aus diesem Grunde dürfen die Ausgaben für Maßnahmen, die nicht durch ao Einnahmen oder Anteilsbeträge des ordentlichen Haushaltsplans ausgeglichen werden können, nicht veranschlagt werden. Das Prinzip der Zweck- oder Objektbindung bedeutet, daß ao Einnahmen zu einem anderen als dem im ao Haushaltsplan vorgesehen Zweck grundsätzlich nicht verwendet werden dürfen.

Über diese klassischen Haushaltsgrundsätze und die sie tragenden rechtlichen Bindungen hinaus - auf sie soll noch eingegangen werden - gelten für Maßnahmen des ao Haushaltsplans besonders strenge Rechtsvorschriften, die eine behutsame und besonders sorgfältige Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel gewährleisten sollen. So dürfen zB Vorhaben, deren Kosten ganz oder teilweise aus Mitteln des ao Haushaltsplans zu decken sind, von den Gemeinden erst dann in Angriff genommen werden, wenn die dafür vorgesehenen Einnahmen eingegangen sind oder wenn der rechtzeitige Eingang rechtlich und tatsächlich gesichert ist (§ 92 Abs 2 GO NW).

Für außerordentliche Ausgaben, die sich auf mehrere Jahre erstrecken, sind bei der ersten Veranschlagung die voraussichtlichen Gesamtkosten und etwaige Beträge anderer, bei jeder folgenden Einstellung in den Haushaltsplan außerdem die Beträge anzugeben, die in früheren Rechnungsjahren bewilligt und ausgegeben worden sind ¹⁾.

1) Vgl Pagenkopf, Einführung, S 171

IV. Die Abgrenzung und Unterscheidung des außerordentlichen Haushaltsplans zum ordentlichen Haushaltsplan

1. Die finanzwirtschaftlich orientierte Abgrenzung von ordentlichem und außerordentlichem Haushaltsplan

Gemäß § 1 Abs 2 GemHVO enthält der ordentliche Haushaltsplan die Verwaltungseinnahmen, die allgemeinen Deckungsmittel und die Entnahmen aus Rücklagen, die nicht für einen so Bedarf angesammelt worden sind (ordentliche Einnahmen) und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben (ordentliche Ausgaben). Ihrer Natur nach sind sie Einnahmen, die weder aus Darlehnsaufnahme noch aus der Vermögenssubstanz stammen, sondern solche Einnahmen, die der Gemeinde aus dem Steuer- und Gebührenaufkommen des laufenden Jahres, aus den Überschüssen des Erwerbsvermögens und aus Finanzzuweisungen zufließen. Sie stellen damit im Gegensatz zu den durch Kreditaufnahme beschafften Einnahmen endgültige Deckungsmittel dar, da sie keinerlei Ansprüche auf Rückzahlung begründen und damit zur endgültigen Deckung von Ausgaben geeignet sind. Die mit ordentlichen Mitteln finanzierten Ausgaben werden, ungeachtet, ob es sich um eine vermögenswirksame oder vermögensunwirksame Ausgabe handelt, im laufenden Rechnungsjahr endgültig gedeckt; der Finanzierungsvorgang für diese Ausgabe wird endgültig abgeschlossen, künftige Rechnungsjahre werden mit ihr nicht mehr belastet. Der ordentliche Haushalt ist demnach nach dem Willen des Gesetzgebers der sogenannte Deckungshaushalt ¹⁾.

Demgegenüber enthält der so Haushalt Ausgaben, die durch Rückgriff auf die Vermögenssubstanz, die Rücklagen oder durch Schuldaufnahme bestritten werden sollen. Deckungsvorgänge enthält der so Haushalt nur in Ausnahmefällen;

1) Vgl Mü lhaupt, DÖH 1970, Heft 2/3, S 118

und zwar nur dann, wenn entweder der ordentliche Haushalt an der Finanzierung einzelner Vorhaben des so Haushalts durch Anteilbeträge beteiligt ist oder die Finanzierung außerordentlicher Vorhaben durch Veräußerung bereits endgültig gedeckter Vermögensgegenstände oder aus für diese Vorhaben angesammelten Rücklagemitteln erfolgt. In der Praxis werden so Vorhaben ganz überwiegend aus Darlehen, also Fremdmitteln, finanziert. Die genannten Ausnahmefälle nehmen sich daher im so Haushalt quantitativ als unbedeutend aus.

Die Einteilung des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts wird daher nach finanzwirtschaftlichen Kriterien vorgenommen.

2. Die rechtliche Verschiedenheit des ordentlichen und des außerordentlichen Haushaltsplanes

An die horizontale Gliederung des Haushaltsplans in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushaltsplan knüpft das Haushaltsrecht wichtige formelle Folgen. Die Bewirtschaftung von Mitteln aus dem ordentlichen oder dem außerordentlichen Haushaltsplan unterscheidet sich stark voneinander. Die Verschiedenheit auf dem Gebiete des Rechts für den ordentlichen und den außerordentlichen Haushalt sind teilweise in der Gemeindeordnung, teilweise in der Gemeindehaushaltsverordnung festgelegt. Der so Haushaltsplan unterliegt weitestgehend einem strengeren Recht als der ordentliche Haushaltsplan. Er untersteht praktisch in weitem Umfang einer besonderen Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Der Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben des so Haushaltsplans dienen sollen, bedürfen in allen Ländern mit Ausnahme von Hessen ¹⁾ im Rahmen der

1) Hessen kennt diese Genehmigung nicht (§§ 105,117 GO Hess)

Haushaltssatzung der Globalgenehmigung¹⁾. Der Gesamtbetrag dieser Darlehen ist in die Haushaltssatzung aufzunehmen²⁾. Dabei sind zugleich die Zwecke anzugeben, für welche die Darlehen verwendet werden sollen (Objektbindung).

Da die Haushaltssatzung gemäß § 85 GO NW nur für ein Rechnungsjahr gilt, bestimmt § 78 Abs 2 GO NW demgemäß, daß die Darlehnsermächtigungen im ao Haushalt, die in der Haushaltssatzung festgelegt sind (§ 85 Ziff 4 GO NW), mit Ablauf des Rechnungsjahres erlöschen, Liegen bis dahin Darlehnsvertrag und Genehmigung vor, so kann die Auszahlung des Darlehnsbetrages auch später erfolgen³⁾; anderenfalls ist die haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Darlehnsaufnahme erloschen. Ist die Darlehnsaufnahme bis zum Ende des Rechnungsjahres nicht zustande gekommen, wird das Darlehen aber weiterhin benötigt, so muß ggfls eine entsprechende Ermächtigung in die Haushaltssatzung des nächsten Jahres aufgenommen werden. Auf die Ausnahmebestimmung § 89 Ziff 4 GO NW sei nur hingewiesen⁴⁾.

Die im ao Haushaltsplan veranschlagten Darlehen bedürfen zudem der Einzelgenehmigung⁵⁾. Ebenso sind die Übernahme von Bürgschaften, von Verpflichtungen aus Gewährsverträgen, die Bestellung anderer Sicherheiten wie auch solche Rechtsgeschäfte, die den genannten wirtschaftlich gleichkommen, einzelgenehmigungspflichtig.

1) Vgl §§ 78, 88 GO NW; zu den Rechtsvorschriften, die für die anderen Länder gelten, vgl Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 24.
2) Vgl § 85 GO NW; des weiteren Loschelder-Giere aaO, S 24
3) Vgl Surén, Gemeindevirtschaftsrecht, S 333
4) Vgl Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, S 65
5) Vgl § 80 Abs 1 Satz 1 GO NW; des weiteren Loschelder-Giere aaO, S 24, 25; zu den Ausnahmen vgl ders aaO, S 25 mit Hinweis auf § 3 der 4. DurchfVO zur GO NW - GS, S 180; Hessen kennt die Genehmigung nicht, vgl. §§ 105, 117 GO Hess

Die Bewirtschaftung der Mittel des ao Haushaltsplans steht unter einem strengen Recht. Auf die Vorschrift, daß Vorhaben, deren Kosten aus Mitteln des ao Haushaltsplans ganz oder teilweise zu decken sind, erst in Angriff genommen werden dürfen, wenn die dafür vorgesehenen Einnahmen eingegangen sind oder wenn der rechtzeitige Eingang dieser Einnahmen rechtlich und tatsächlich gesichert ist¹⁾, wurde bereits hingewiesen.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied liegt auf dem Gebiete der Haushaltsüberschreitungen. Im Rahmen des ordentlichen Haushaltsplanes dürfen überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben mit Zustimmung des Rates geleistet werden, wenn ein unabweisbares Bedürfnis besteht²⁾. Soweit allerdings diese Ausgaben den Haushaltsausgleich gefährden oder einen erheblichen Umfang haben, ist eine Nachtragssatzung zum Haushaltsplan erforderlich³⁾. Über- und außerplanmäßige Ausgaben, die zum ao Haushalt gehören, dürfen demgegenüber überhaupt nur nach Änderung der Haushaltssatzung geleistet werden⁴⁾. Von dieser strengen Bindung wird in Hessen⁵⁾, Niedersachsen⁶⁾, Nordrhein-Westfalen⁷⁾, Schleswig Holstein⁸⁾ und Bremerhaven⁹⁾ eine Ausnahme gemacht, soweit die Ausgaben aus Rücklagen gedeckt werden. Baden-Württemberg erweitert die Ausnahmen von der strengen Bindung auch für Ausgaben, die unerheblich sind und deren Deckung gewährleistet ist¹⁰⁾.

1) Vgl § 92 Abs 2 GO NW, desweiteren Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 25
2) Vgl § 93 Abs 1 GO NW; desweiteren Loschelder-Giere, aaO, S 25
3) Vgl § 90 Abs 2 GO NW; desweiteren ders aaO, S 25
4) Vgl § 93 Abs 2 GO NW; desweiteren ders aaO, S 25
5) Vgl § 121 Abs 2 Satz 2 GO Hes
6) Vgl § 114 Abs 2 Satz 2 GO Ns
7) Vgl § 93 Abs 2 Satz 2 GO NW
8) Vgl § 106 Abs 3 Satz 2 GO SchlH
9) Vgl § 77 Abs 2 Satz 2 GO BrH
10) Vgl § 106 Abs 2 Satz 2 GO BadWü

Sowohl der ordentliche wie auch der ao Haushaltsplan sind - getrennt voneinander - je zum Ausgleich zu bringen. Für den ao Haushaltsplan sind die Vorschriften über den Haushaltsausgleich jedoch strenger als für den ordentlichen Haushaltsplan. Während § 9 Abs 1 GemHVO unter bestimmten Voraussetzungen einen nicht ausgeglichenen ordentlichen Haushaltsplan duldet, dürfen nach § 9 Abs 2 GemHVO im ao Haushaltsplan Ausgaben, die nicht voll durch ao Einnahmen oder durch Anteilsbeträge aus dem ordentlichen Haushaltsplan ausgeglichen werden, nicht vorgesehen werden.

Gemäß § 13 Abs 2 GemHVO ist die Deckungsfähigkeit von Ausgaben des ao Haushaltsplans ausgeschlossen. Gemäß § 23 Abs 1 und 2 GemHVO geht ein einheitlicher Fehlbetrag oder Überschuß im ordentlichen Haushaltsplan regelmäßig in einen der nächstjährigen Haushaltspläne über. Im ao Haushaltsplan ist demgegenüber jedes Vorhaben nach seinem Abschluß gesondert abzurechnen (§ 23 Abs 4 GemHVO). Fehlbetrag und Überschuß werden dementsprechend für die einzelnen Vorhaben in die späteren Haushaltspläne übernommen.

Neben dem Einzeldeckungsprinzip gilt als wesentlichstes Unterscheidungsmerkmal zwischen dem ordentlichen und dem außerordentlichen Haushaltsplan die im ao Haushaltsplan vorgeschriebene Objektbindung. Während im ordentlichen Haushaltsplan grundsätzlich alle Einnahmen als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabenbedarf gelten, dürfen Einnahmen des ao Haushaltsplans nur für die Ausgaben verwendet werden, für die sie in den Haushaltsplan eingestellt sind (§ 39 Abs 2 GemHVO). Eine Änderung der Zweckbindung von ao Mitteln kann nur durch Nachtragssatzung erfolgen. Ebenso können auch Haushaltsüberschreitungen im ao Haushaltsplan erst nach Änderung der Haushaltssatzung vorgenommen werden (§§ 93 Abs 2, 90 Abs 2 GO NW). Selbst zweckgebundene Rücklagemittel können bei Auflösung nur aufgrund eines Änderungsbeschlusses der Vertretungskörperschaft

einem anderen Zweck zugeführt werden. Dieser Beschluß bedarf im Gegensatz zu Satzungsänderungen durch Nachtragssatzung jedoch keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung.

V. Das Wesen des außerordentlichen Gemeindehaushalts

Die dargelegten Unterschiede sowohl auf dem Gebiete des Rechts wie auch aus finanzwirtschaftlicher Sicht zwischen dem ordentlichen und dem außerordentlichen Haushaltsplan können den Eindruck erwecken, es handele sich um zwei voneinander getrennte, eigenständige Haushalte. In Wahrheit sind sie nur die Gliederung eines einheitlichen Haushaltsplanes. Der ao Haushaltsplan besitzt auch keine rechtliche Selbständigkeit. Er ist Teil des Gesamthaushaltsplans, der seinerseits Teil der Haushaltssatzung ist. Änderungen des ao Haushaltsplans sind daher nur durch Änderung der Haushaltssatzung mittels einer Nachtragssatzung möglich (§ 90 Abs 1 GO NW). Der ao Haushaltsplan ist in erster Linie der Darlehnshaushalt. Die im ao Haushaltsplan eingestellten Einnahmen sind heute in ganz erheblichem Umfang Fremdmittel, die zur Finanzierung von ao Ausgaben verwendet werden. Volks- und betriebswirtschaftlich kann man ihn jedoch nicht uneingeschränkt mit den Investitionsausgaben gleichsetzen. Auch die Grenzlinie zwischen laufenden und einmaligen Ausgaben verläuft nicht identisch mit der zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt; ebenso bildet die Aufteilung in den ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan keine exakte Unterscheidung zwischen der Eigen- und Fremdfinanzierung¹⁾. Das ergibt sich schon aus der Möglichkeit der Übernahme von Anteilsbeträgen des ordentlichen Haushalts als Deckungsmittel in den außerordentlichen Haushalt.

1) Vgl Loschelder- Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 23

Nach Popitz sollte der so Haushaltsplan die Eigenschaft eines "Anleihegesetzes" erhalten und seinem Wesen nach nichts anderes sein als die zusammengezogene Beschlußfassung über eine Vielheit von Einzelbeschlüssen über so Ausgaben. 1)

Hettlage-Loschelder sehen ihn in seiner selbständigen Bedeutung als einen Finanzierungsplan 2). Damit stimmen sie im wesentlichen mit der von Mü lhaupt vertretenen Ansicht überein, nach der der so Haushaltsplan eine Aufstellung nicht endgültig gedeckter Finanzierungsmittel darstellt; der quantitativ geringe Umfang der Anteilsbeträge aus dem ordentlichen Haushaltsplan fällt dabei nicht ins Gewicht 3).

VI. Der Zweck des außerordentlichen Gemeindehaushalts

Der so Haushalt unterliegt einem weitaus strengeren Recht als der ordentliche Haushalt. Die Bewirtschaftung der Einnahmen wie auch Ausgaben des so Haushalts ist gegenüber denen des ordentlichen Haushalts erschwert sowohl für das Parlament wie auch für die Verwaltung. Dazu tragen ganz wesentlich die im so Haushaltsplan verwirklichten Grundsätze der Einzeldeckung und der Objektbindung bei. Haushaltsrecht ist in erster Linie Verfahrensrecht 4). Aus dem Grundsatz, das Verfahren so einfach wie möglich zu machen, ergibt sich die Frage: Warum ist das Verfahren für die Bewirtschaftung der Mittel aus dem so Haushaltsplan erschwert? Was soll der so Haushaltsplan bezwecken?

Diese Frage läßt sich nicht in knapper Form umfassend beantworten. Der so Haushalt verfolgt eine ganze Anzahl

1) Vgl Popitz, Finanzausgleich, S 41

2) Vgl Hettlage-Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 56

3) Vgl Mü lhaupt, DÖH 1970, Heft 2/3, S 118

4) Vgl Küffmann, GemH 1969, S 131

verschiedenschichtiger Ziel- und Zweckrichtungen. Dabei differieren die Meinungen über den Zweck des so Haushaltsplans zwischen den in den dreißiger Jahren geäußerten Ansichten, also denen kurz vor oder nach Entstehung der Deutschen Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung, und solchen Äußerungen, die heute zum Teil vertreten werden. Diese Meinungsdivergenzen beruhen im wesentlichen nicht auf einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen in den Gemeindeordnungen und den Gemeindehaushaltsverordnungen, sondern in erster Linie auf einer Änderung der Ansichten über die Aufgabenstellung der öffentlichen Haushaltswirtschaft allgemein. Die Einbeziehung der finanzwissenschaftlichen Zielrichtungen in die Funktionsvorstellung vom öffentlichen Haushalt haben bereits zum Teil zu einer Änderung der Ansicht über den Zweck, vornehmlich allerdings über den Sinn des so Gemeindehaushalts geführt. Beide, Zweck und Sinn, lassen sich jedoch nicht strikt voneinander trennen. Manche Äußerungen zum Zweck des so Haushaltsplans beinhalten gleichzeitig die Antwort auf die Frage nach ihrem Sinn, wenn nämlich die dargelegte Meinung bereits auf eine Qualifikation des geäußerten Zwecks zum Ausdruck bringt. Zu trennen ist daher bei der Untersuchung nach dem Zweck des so Haushaltsplans der zu bezweckende Erfolg von der deutlich zugrunde liegenden Ursache oder dem Grund einerseits und der Frage nach seinem Sinn für die gemeindliche und die gesamte Haushaltswirtschaft andererseits.

Eines muß den konkreten Überlegungen zum Zweck des so Haushaltsplans noch vorausgeschickt werden: Die Überlegungen können und sollen Zweckrichtungen aufzeigen, wie sie durch den so Haushaltsplan und die ihm zugrunde liegenden gesetzlichen Grundlagen verfolgt und erreicht werden sollen und können. Eine bewußte oder auch zufällige Mißachtung der durch den so Haushaltsplan verfolgten Zweckrichtungen, wie sie sich in der Praxis wohl nicht ganz vermeiden

lassen, können im Rahmen dieser Überlegungen keine Berücksichtigung finden.

1. Der außerordentliche Gemeindehaushaltsplan als eine übersichtliche Darstellung der Fremdmittelfinanzierung

Die Aufteilung des Haushaltsplans in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil hat zunächst einmal den Zweck, die jährlich wiederkehrenden Vorgänge von den extraordinären, also von den nur gelegentlich oder in langen Zeiträumen auftretenden Bedürfnissen zu unterscheiden ¹⁾. Küffmann spricht von der Trennung der regelmässigen Einnahmen von den nicht regelmässigen und vorwiegend vermögenswirksamen Einnahmen und deren Verausgabung, um sie gesondert zu behandeln ²⁾.

Loschelder-Giere nennen den Grund für die Aussonderung der ao Einnahmen: er liegt in der Besonderheit der Einnahmen als Aufnahme von Schulden auf die Leistungskraft der Zukunft oder Verwendung von Vermögensbeständen auf die Ersparnisse der Vergangenheit ³⁾.

Von diesen beiden Einnahmearten ist die der Aufnahme von Schulden die am umfangreichsten praktizierte. Aus diesem Grunde verfolgt der ao Haushaltsplan den Zweck, die Fremdmittelfinanzierung möglichst augenfällig zu machen ⁴⁾.

Durch eine Übersicht der zur Finanzierung benötigten Fremdmittel soll eine Vielzahl von Bedürfnissen befriedigt werden.

a) Information von Parlament, Administration und Volk

Die Übersicht über ao Einnahmen bietet eine Information

- 1) Vgl Loschelder, KKZ 1954, S 82
- 2) Vgl Küffmann, Gemh 1969, S 131
- 3) Vgl Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 23
- 4) Vgl Loschelder-Giere, aaO, S 23; Küffmann, Gemh 1969, S 131

für die Gemeindevertretung, für die Verwaltung und auch für das Volk. Als Aufstellung der benötigten Fremdfinanzierungsmittel gibt sie der Gemeindevertretung und der Verwaltung einen Überblick über den Umfang der Kreditfinanzierung, durch die Zuordnung der jeweiligen Kreditaufnahme zu den Objekten, die mit ihr finanziert werden sollen, zeigt sie umfassend auf, wie - finanz- und gesamtwirtschaftlich gesehen - welcher Bedarf gedeckt wird, durch Vergleich mit den Einnahmen des ordentlichen Haushaltsplans verschafft sie die Erkenntnis, wie groß die Selbstfinanzierung der Gebietskörperschaft ist ¹⁾, und dient so für die Bestimmung der Höhe des Kredits als Maßstab ²⁾.

Die Aussonderung außerordentlicher Einnahmen schafft die Möglichkeit, sie einerseits innerhalb der Gemeinde mit vorjährigen Haushaltsplänen zu vergleichen, um so Informationen hinsichtlich der Entwicklung zu erlangen, andererseits ermöglicht sie eine Vergleichbarkeit mit der Haushaltswirtschaft anderer Gemeinden ³⁾.

Die Trennung und augenfällige Darstellung der zur Finanzierung benötigten Fremdmittel von den Eigenmitteln dient der Transparenz des öffentlichen Haushalts für "den interessierten Steuerzahler" ⁴⁾. Schmölders mißt dieser anschaulichen Information eine weitere Bedeutung bei: sie diene der politischen Willensbildung und der öffentlichen Meinung. ⁵⁾

- 1) Vgl Mü-lhaupt-Eichhorn, Volkswirt 1969, Nr 14, S 48
- 2) Vgl Schmölders, Probleme, S 71
- 3) Vgl Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 23; Institut FSt, Heft 92, S 32; Hettlage-Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 54, 55
- 4) Vgl Mü-lhaupt-Eichhorn aaO, S 48
- 5) Vgl Schmölders, aaO, S 70

Ld 21

b) Demonstration der Selbst- und Fremdmittelfinanzierung

Über die Befriedigung des Informationsbedürfnisses hinaus soll der so Haushaltsplan ein Instrument der Demonstration sein. Vialon erklärt zum Streit um die Zweckmäßigkeit und das Erfordernis eines so Haushaltsplans, "Anleihen stünden einem so Haushalt gut an, weil sie das Eingehen neuer Schuldverpflichtungen demonstrativ unterstreichen und (dadurch) den Mangel eines Nichtausreichens der ordentlichen Einnahmen zur Deckung aller Staatsaufgaben hervorheben würden" ¹⁾. Dem schließt sich Schmölders an - unter Hinweis auf Vialon ²⁾ -, wenn er auf die Absicht verweist, durch die Demonstration der Fremdmittelfinanzierung "dem Volk die Notwendigkeit höherer Opfer und ihren vorübergehenden Charakter besser zu Gemüte zu bringen" ³⁾.

c) Warnung vor einer allzu leichtfertigen Verschuldungspolitik

Der so Haushaltsplan ist ein Instrument der Warnung vor einer allzu eilfertigen Verschuldungspolitik. Durch den Hinweis auf die Höhe der Kreditsumme soll die Gemeindevertretung vor weiterer Verschuldung wegen der in ihr für die gemeindliche Haushaltswirtschaft liegenden Gefahren ⁴⁾ gewarnt werden. Welche Gefahren für den gemeindlichen Bereich durch eine übermäßige Aufnahme von Krediten gegeben sind, beweisen die aufgrund einer falschen Verschuldungspolitik in Unordnung geratene kommunale Finanzwirtschaft der dreißiger Jahre. Schmölders sieht bereits in dem Wertakzent des Wortes "außerordentlich" im Gegensatz zu "ordentlich" eine pädagogische Bedeutung, ⁵⁾ die die Gemeindevertreter veranlassen sollte, Vorhaben des so Haushaltsplans einer

1) Vgl Vialon, Haushaltsrecht, S 43

2) ders, aaO

3) Vgl Schmölders, Probleme, S 70

4) Vgl Hettlage-Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 56; Kuffmann, Gemh 1969, S 131; Pflieger, Gemh 1959, S 12, 13

5) Vgl Schmölders aaO, S 72

besonders vorsichtigen Würdigung zu unterziehen.

2. Der außerordentliche Gemeindehaushaltsplan als ein Mittel der politischen Willensbildung

Das im so Haushaltsplan geltende Prinzip der Objektbindung außerordentlicher Einnahmen gibt der Gemeindevertretung die Möglichkeit, ihrem politischen Willen nachhaltig Ausdruck zu verschaffen, indem sie die so Mittel im einzelnen auf die anstehenden Maßnahmen verteilt und ihre Verwendung nur für sie festlegt. Da eine Änderung von der Feststellung des so Haushaltsplans nur durch eine Nachtragssatzung vorgenommen werden kann, die ja von der Gemeindevertretung beschlossen werden muß, ist die Verwendung von so Einnahmen nur aufgrund detaillierter, unmittelbarer Meinungsbildung der Gemeindevertretung möglich. Die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel unterliegt daher der unmittelbaren Einflußnahme und ist Ausdruck der spezifizierten politischen Willensbildung der Gemeindevertretung.

3. Der außerordentliche Gemeindehaushaltsplan als eine Maßnahme gegen eine Verschuldungspolitik

Die für Mittel des so Haushaltsplans vorgesehenen strengen formellen und materiellen Bindungen (Einzeldeckung und Objektbindung) bezwecken eine Erschwerung der Kreditfinanzierung. Sie gehen über die bloße Warnung vor den Gefahren der Kreditaufnahmen hinaus und bilden somit eine offene Maßnahme gegen eine Verschuldungspolitik. Diese Maßnahmen erstrecken sich sowohl auf die Planung von Vorhaben, die mit so Mitteln finanziert werden sollen, als auch auf ihre Durchführung. Erschwerungen für die Planung ergeben sich einerseits aus dem Erfordernis, ein Vorhaben erst dann in den so Haushaltsplan einstellen zu dürfen, wenn die Planung in vollem Umfange abgeschlossen und die Finanzierung rechtlich und tatsächlich gesichert ist. Andererseits bedarf jede Einstellung in den so Haushaltsplan, soweit es sich um Darlehnsaufnahmen handelt, der

aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Die Durchführung eines solchen Vorhabens ist dadurch erschwert, daß infolge der Objektbindung die für das einzelne Vorhaben vorgesehenen Mittel nur für dieses, nicht aber auch für ein anderes Vorhaben verwendet werden dürfen. Diese Regelung gilt auch für den Fall, daß eine anderweitige Verwendung der Mittel situationsbezogen wirtschaftlich geboten erschiene. Erst durch eine Änderung der Haushaltssatzung kann mittels einer Nachtragssatzung, die auch der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf, eine Änderung des ao Haushaltsplans und damit eine anderweitige Verwendung bestimmter Mittel für das zu bestimmende Vorhaben festgestellt werden. Schließlich ist auch die Einzelabrechnung eines jeden Vorhabens im ao Haushaltsplan gegenüber Vorhaben des ordentlichen Haushaltsplans eine Erschwerung in der Bewirtschaftung der ao Mittel.

4. Der außerordentliche Gemeindehaushaltsplan als ein Mittel der Kontrolle

Die für Mittel im ao Haushaltsplan geltenden strengen Bindungen bezwecken ein weiteres, das in seiner Bedeutung mit zu den wesentlichsten Gründen für die Schaffung des ao Haushaltsplans zählt: der ao Haushaltsplan soll ein Instrument der parlamentarischen und administrativen Kontrolle sein. Die Bewirtschaftung außerordentlicher Einnahmen soll gegenüber Mitteln des ordentlichen Haushaltsplans einer verstärkten Kontrolle unterliegen, um so einem Abgleiten der Gemeinden in eine gefährliche Verschuldungswirtschaft schon damit auszureichen vorzubeugen ¹⁾. Der gesamte Vorgang eines Vorhabens, seine Planung sowohl wie seine Ausführung wie auch seine Vollendung, soll durch den ao Haushaltsplan und die ihm zugrunde liegenden

1) Vgl Hettlage-Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 54, 55

gesetzlichen Regelungen umfassend kontrollierbar sein. Durch das Erfordernis der aufsichtsbehördlichen Genehmigung der in den ao Haushaltsplan aufgenommenen Planung eines Vorhabens unterzieht sich eine Gemeinde bereits vor Inangriffnahme dieses Vorhabens der Überwachung ihrer Schuldenwirtschaft durch den Staat. Sowohl der Gemeindevertretung wie auch dem Staat wird durch die in der jährlichen Haushaltsrechnung vorgenommenen Einzelabrechnung eines jeden Vorhabens die Möglichkeit während der Durchführung und nach dem Abschluß des Vorhabens gegeben zu überwachen, inwieweit die veranschlagten Deckungsmittel nach Betrag und Verwendungszweck in Übereinstimmung mit dem ao Haushaltsplan und der erteilten rechtsaufsichtlichen Genehmigung verwendet worden sind. Schließlich wird durch die öffentliche Rechenschaftslegung der finanzwirtschaftliche Zweck verfolgt, dem Volk zu ermöglichen, die Gemeindevertretung und auch deren Verwaltung hinsichtlich der gesamten Ausführung eines ao Vorhabens zu überprüfen.

Senf mißt den rechnerischen Ergebnissen wegen der Vielzahl der Manipulationsmöglichkeiten weder finanzwirtschaftlich noch ökonomisch einen zuverlässigen Ausgewert bei. Er vertritt daher die Auffassung, daß Schwergewicht aller haushaltsrechtlichen Bestimmungen liege auf der Erfüllung der Kontrollfunktion. Er geht soweit zuzusagen, die Art der Budgetierung diene ausschließlich der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltungstätigkeit ¹⁾.

1) Senf spricht von der Budgetierung, wie sie in der Reichshaushaltsordnung festgelegt ist. Da sich die Gemeindehaushaltsverordnung weitestgehend an die Grundsätze der Reichshaushaltsordnung anlehnt, trifft seine Aussage ebenso für die Gemeindehaushaltsverordnung zu.

Vgl Senf, Budgetüberschüsse, S 14

5. Der außerordentliche Gemeindehaushaltsplan als ein Mittel des Zwangs zu genauer Planung und Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit

Die Kontrolle des Verwaltungsgeschehens im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Planung und Wirklichkeit erfordert eine besondere Genauigkeit der budgetären Veranschlagung ¹⁾.

Die ständige Überwachung außerordentlicher Maßnahmen wie auch insbesondere das im ao Haushaltsplan verwirklichte Einzeldeckungsprinzip zwingen die Verwaltung, die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit zu fördern. Das "Institut Finanzen und Steuern" nennt den ao Haushaltsplan daher ein für diesen Zweck geeignetes Hilfsmittel, das eine heilsame Einrichtung sei ²⁾.

VII. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und die Haushaltsgrundsätze

1. Haushaltsgrundsätze und ihre Bedeutung für die Haushaltswirtschaft

Das heutige Haushaltswesen wird getragen von einer Anzahl von Grundsätzen. Haushaltsgrundsätze sind Prinzipien, die geschaffen worden sind, die öffentliche Haushaltswirtschaft funktionsfähig zu gestalten und ihr durch sie eine bestimmte Ziel- und Zweckbindung zu geben. Sie zu beachten, ist für eine geordnete funktionsgerechte Haushaltswirtschaft unumgänglich. Haushaltsgrundsätze gibt es solange, solange das öffentliche Haushaltswesen existiert; sie gehen zurück auf dessen Entstehungszeit vor 150 Jahren ³⁾.

1) Vgl Senf, Budgetüberschüsse, S 15 mit Hinweis auf Weichmann, Neugliederung, S 440

2) Institut FSt, Heft 92, S 32

3) Vgl Heinig, Das Budget, Band 1, Seite 1

Sie beruhen nicht auf willkürlicher Setzung, sondern leiten sich zum Teil aus dem Wesen und der Grundfunktion der Haushaltswirtschaft allgemein und des Haushaltsplans im besondern ab. Sie können sich auch aus den mit der öffentlichen Haushaltswirtschaft bezweckten Zielrichtungen ergeben, wie sie auch andererseits durch ihre Existenz und Beachtung ihrerseits der Haushaltswirtschaft ihr Wesen und ihre Funktion aufzuzwingen vermögen ¹⁾. Schließlich wurden und werden Haushaltsgrundsätze geschaffen, die ihre Bestimmung in der Verwirklichung einer politischen Zielrichtung haben ²⁾.

2. Haushaltsgrundsätze und ihr Verhältnis zueinander

Haushaltsgrundsätze können unter mehreren Gesichtspunkten in verschiedene Gruppen geschieden werden, sei es in formelle und materielle, finanzwirtschaftliche und rechtliche, ³⁾ statische und dynamische, ebenso wirtschaftlich-funktionelle und politisch-statische ⁴⁾, je nach dem Punkt, von dem aus die Forderung entsteht oder erhoben wird.

Der Grundsatz der Vorherigkeit ergibt sich ebenso notwendig begrifflich aus dem Wesen der Grundfunktion eines Haushaltsplans wie die Grundsätze der Vollständigkeit und Klarheit (Wahrheit, Genauigkeit, Übersichtlichkeit). Wollte man einen Plan während der Ausführung oder nach Fertigstellung eines Vorhabens erstellen, so handelte es sich begriffsnotwendig nicht mehr um einen Plan, sondern lediglich noch um eine Aufstellung schlechthin. Ebenso ist einem Plan die Vollständigkeit und Klarheit begriffsnotwendig immanent. Der Grundsatz der Öffentlichkeit dient

1) Vgl Senf, Probleme, S 129

2) Heinig nennt diese Grundsätze "Haushaltsforderungen"; vgl dazu Heinig, Das Budget, Band 1, S 1

3) Vgl Sponheuer, Haushaltsreste, S 75

4) Vgl Heinig, aaO, S 3

wie auch der der notwendigen Transparenz, unter Einschluß des Grundsatzes der Bruttoveranschlagung und desjenigen der Einheitlichkeit, der Präsentation des Haushaltsplanes.

Rechtstaatliche Zielsetzungen sollen die Grundsätze der Jährlichkeit, der Spezialität, der Einzeldeckung im ao Haushaltsplan und der Zweckbindung im ao Haushaltsplan erfüllen. Sie ermöglichen weitestgehend die Kontrolle der Haushaltswirtschaft.

Die Grundsätze des Haushaltsausgleichs, der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (zweckmäßigste Mittelbeschaffung und gerechte zeitliche Lastenverteilung) fördern haushaltswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Zielsetzungen.

Darüber hinaus gibt es Grundsätze für die Konstruktion und die Technik des Budgets (unter anderem die Aufteilung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt).

Wie sich bereits aus der Aufzählung der wesentlichsten Haushaltsgrundsätze und ihrer Bestimmung ergibt, ist eine strikte Aufteilung in Gruppen unter weitgehender Trennung voneinander nicht möglich. Der Grund liegt darin, daß sie zum Teil wechselbezügliche Wirkungen entfalten, oder daß ein Grundsatz ohne den anderen nicht zu verwirklichen ist¹⁾. Eine strikte Unterscheidung in Gruppen ist aber auch für die Verwirklichung ihres Gehältes unnötig. Wesentliches Ziel ist, daß die Haushaltsgrundsätze in ihrer Gesamtheit der Schaffung und Erhaltung einer gesunden Finanzwirtschaft zu dienen bestimmt sind²⁾.

1) Vgl Pagenkopf, Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Institut fSt, Heft 79, S 8; Sponheuer, Haushaltsreste, S 75
2) Vgl Pagenkopf, aaO, S 7; Sponheuer, aaO, S 75

Wenn Heinig die Bedeutung der Haushaltsgrundsätze auch dadurch kennzeichnet, daß er sagt, es handele sich bei ihnen um "begrifflich formulierte Erkenntnisse von Weltgeltung"¹⁾, so läßt er andererseits über deren Wirksamkeit keinen Zweifel, indem er feststellt, "schriftlich festgelegtes Wollen und in Leder gebundene Beschlüsse seien keine Zauberformel, aus denen die bessere Welt entstehen müsse"²⁾. Haushaltsgrundsätze sind nur Leitlinien einer funktionsgerechten Haushaltswirtschaft, die, wenn sie beachtet werden, dazu beitragen können, eine gesunde Haushaltswirtschaft zu schaffen und zu erhalten; ihre Existenz allein aber vermag ebenso wenig auf das Haushaltswesen Einfluß zu nehmen wie ein Ratschlag schlechthin, dem keine Beachtung geschenkt wird.

Der größte Teil der Haushaltsgrundsätze hat im Gesetz, solche für den Bundeshaushalt haben zum Teil in der Verfassung ihren Niederschlag gefunden. Dadurch, daß sie mit Gesetzesrang versehen wurden, haben diese betreffenden Grundsätze eine Bindungswirkung erhalten.

3. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Bedeutung für die Verwirklichung der Haushaltsgrundsätze

Durch den außerordentlichen Gemeindehaushalt und die ihm zugrunde liegenden strengen rechtlichen Bindungen haben einige Haushaltsgrundsätze ihre Bedeutung, andere eine besondere Wirksamkeit erlangt. Diese Grundsätze haben Gesetzesrang erhalten, da ihre Beachtung unumgänglich ist zur Verwirklichung der mit dem ao Haushaltsplan gesetzten Ziel- und Zweckrichtungen. Entsprechend den Funktionen des

1) Vgl Heinig, Das Budget, Band 1, S 15
2) Ders, aaO, S 5

ao Gemeindehaushalts als Instrument der besonders ausführlichen Planung, der politischen Willensbildung, der bedächtigen Bewirtschaftung von Fremdmitteln und insbesondere auch deren Kontrolle, sind diese Prinzipien vornehmlich ordnender und bestimmender Art.

a) Grundsätze der Klarheit und Öffentlichkeit

Durch die Aussonderung der ao Einnahmen, insbesondere die Aufstellung der Fremdmittel mit Hinweis auf den Umfang der Fremdfinanzierung, wird dem Prinzip der Klarheit und Übersichtlichkeit nachgekommen. Desweiteren kann sich anhand der übersichtlichen Darstellung auch die Öffentlichkeit über die Fremdmittelfinanzierung informieren. So wird in besonderer Weise dem Prinzip der Öffentlichkeit entsprochen.

b) Grundsätze der Einzeldeckung und Zweckbindung

Die den ao Gemeindehaushaltsplan beherrschenden Prinzipien sind das der Einzeldeckung und das der Zweckbindung. Gemäß § 39 Abs 2 GemHVO dürfen ao Einnahmen des ao Haushaltsplans nur für die Ausgaben des ao Haushaltsplans verwendet werden, für die sie in den Haushaltsplan eingestellt sind. Jede Ausgabe findet daher ihre besondere Deckung durch bestimmte ao Einnahmen ¹⁾.

Dem Grundsatz der Einzeldeckung entspricht es, daß § 23 Abs 4 Gemeindehaushaltsverordnung NW ²⁾ für jedes Vorhaben im ao Haushaltsplan ein besonderer Abschluß gebildet und das hierbei gewonnene Ergebnis übertragen wird. Dadurch wird auch das für den gesamten Haushaltsplan geltende Prinzip des Haushaltsausgleichs in besonderer Weise betont. Da ao Vorhaben aufgrund des Einzeldeckungsprinzips

1) Vgl Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 245
2) § 23 Abs 3 GemHVO Hess

nur dann in den Haushaltsplan aufgenommen werden dürfen, wenn zu ihrer Deckung im einzelnen bestimmte ao Einnahmen und ggfls auch die Anteilsbeträge aus dem ordentlichen Haushaltsplan zur Verfügung stehen, kann ein ungedeckter Haushaltsfehlbedarf im ao Haushaltsplan tatsächlich nicht entstehen ¹⁾. Der Gesamtausgleich des ao Haushaltsplans ist also im wesentlichen nur eine rechnerische Zusammenstellung aller ao Ausgaben und ihrer Deckungsmittel.

Das Prinzip der Zweckbindung bedeutet, daß ao Einnahmen zu einem anderen als dem im ao Haushaltsplan vorgesehenen Zweck grundsätzlich nicht verwendet werden dürfen. Dieser Grundsatz der qualitativen Spezialität findet in § 39 Abs 2 GemHVO seinen Niederschlag. Die Verwendung von ao Mitteln für einen anderen Zweck ist erst nach Änderung der Haushaltssatzung durch Nachtragssatzung möglich ²⁾. Der Ausschluß der Deckungsfähigkeit nach § 13 Abs 2 GemHVO bei übertragbaren Ansätzen fördert die Klarheit. Ebenso können auch Haushaltsüberschreitungen erst nach Änderung der Haushaltssatzung durch Nachtragssatzung vorgenommen werden ³⁾. Das erfordert jeweils eine eigene Beschlußfassung der Gemeindevertretung. Dadurch wird gewährleistet, daß infolge dieser Regelung die Vertretungskörperschaft informiert und nach ihrem politischen Willen von der ausführenden Verwaltung gefragt werden muß.

c) Grundsätze der Sicherung und Kontrolle

Der außerordentliche Gemeindehaushalt, in dem überwiegend Fremdmittel bewirtschaftet werden, birgt die in jeder Fremdmittelfinanzierung liegenden Gefahren in sich. Um

1) Vgl die Aufstellung bei Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 96 mit weiteren Hinweisen
2) Vgl § 93 Abs 2 GO NW
3) Vgl § 93 Abs 2 GO NW

ihnen mit Nachdruck begegnen zu können, sind im kommunalen Haushaltsrecht einige Haushaltsgrundsätze codifiziert, die vornehmlich der vorbeugenden Sicherung und auch der Kontrolle zu dienen bestimmt sind.

In den ao Haushaltsplan dürfen ao Vorhaben erst eingestellt werden, wenn ihre Planung abgeschlossen und ihre Finanzierung gesichert ist (§ 22 GemHVO)¹⁾ Dieser Grundsatz fordert eine ganz besonders intensive und umfassende Planung eines Vorhabens, bevor es in Angriff genommen werden kann. Darüber hinaus fordert § 92 Abs 2 GO NW ein weiteres: ao Vorhaben dürfen erst dann in Angriff genommen werden, wenn die hierfür vorgesehenen Einnahmen eingegangen sind oder wenn der rechtzeitige Eingang rechtlich und tatsächlich gesichert ist. Dieser Grundsatz spiegelt die besondere Vorsicht wider, die der Gesetzgeber für die Handhabung einer Fremdmittelfinanzierung verlangt.

Diese Ansicht kommt auch in dem für Fremdmittel geltenden Doppelgenehmigungsprinzip²⁾ zum Ausdruck. Einerseits bedarf gemäß § 78 Abs 1 GO NW der Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben des ao Haushaltsplans dienen sollen, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, andererseits bedarf gemäß § 80 GO NW auch jedes einzelne Darlehen, deren Gesamtbetrag bereits nach § 78 Abs 1 GO NW genehmigt worden ist, grundsätzlich der aufsichtsbehördlichen Genehmigung.

Für die aufsichtsbehördliche Genehmigung nach § 78 Abs 1 GO NW gilt noch die Schranke des § 78 Abs 2 GO NW. Darlehnsermächtigungen im ao Haushaltsplan erlöschen mit Ablauf des Rechnungsjahres.³⁾ Dieser Grundsatz der zeitlichen Begrenzung aufsichtsbehördlicher Genehmigungen ist eng verwandt mit dem für den gesamten Haushaltsplan geltenden Grundsatz der in § 35 Abs 1 Satz 2 GemHVO geregelten zeitlichen Spezialität, nach der im Haushaltsplan veranschlagte Mittel nur innerhalb des Zeitraumes angewiesen und geleistet werden, für den der Haushaltsplan gilt.

1) Vgl. auch § 92 Abs 2 GO NW

2) mit Ausnahme von Hessen; vgl. §§ 105, 117 GO Hess

3) § 89 GO NW stellt eine Ausnahme dar (Übergangswirtschaft)

VII. Der Sinngehalt des außerordentlichen Gemeindehaushalts

Die Frage nach dem Sinngehalt des ao Haushaltsplans enthält in Wirklichkeit zwei Fragenkomplexe:

1. nach dem Sinn, den Haushaltsplan in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil aufzuteilen, und
2. nach dem Sinn, den außerordentlichen Haushaltsplan gerade so auszugestalten, ihn mit solch strengen finanzrechtlichen Bindungen zu versehen.

1. Der Sinngehalt der Aufteilung in den ordentlichen und den außerordentlichen Haushaltsplan

Der Sinngehalt der Aufgliederung des Haushaltsplans in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil ist unter zwei Aspekten zu betrachten: aus finanzwirtschaftlicher und aus finanzrechtlicher Sicht.

a) Der Sinngehalt der Aufteilung aus finanzwirtschaftlicher Sicht

Mit dieser Einteilung, die sich an der finanzwirtschaftlichen Qualifizierung der Einnahmeart orientiert, will der Gesetzgeber eindeutig die Ausgaben, die endgültig aus laufenden Einnahmen gedeckt werden sollen, von den Ausgaben trennen, die durch bereits in der Vergangenheit angesammeltes oder in der Zukunft anzusammelndes Vermögen finanziert werden sollen. Dadurch wird sichtbar, in welchem Ausmaß eine Gemeinde in der Lage ist, ihre Ausgaben aus den ihr endgültig zufließenden Mitteln eines Rechnungsjahres endgültig zu decken, und inwieweit die Finanzierung dieser Ausgaben einen Rückgriff auf die Substanz (Veräußerung von Vermögen oder Rücklage) oder einen Vorgriff auf Deckungsmittel künftiger Rechnungsjahre (Schuldaufnahme) notwendig machen. Da die öffentlichen Haushalte die Mittel, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben

brauchen, überwiegend durch Steuern und spezielle Abgaben, also "Umlagen" ¹⁾, erheben, muß das öffentliche Rechnungswesen notwendigerweise auf den Nachweis der Herkunft und des Verbleibs der den öffentlichen Aufgaben gewidmeten Mittel abgestellt sein, um so eine Übersicht und Kontrolle der Verwendung laufender Einnahmen zu haben. Diese Abgrenzung ist unter finanzwirtschaftlichem Aspekt durchaus sinnvoll.²⁾

b) Der Sinngehalt der Aufteilung aus finanzrechtlicher Sicht

Der finanzrechtliche Sinngehalt der Aufteilung liegt darin, eine bestimmte Gruppe von Einnahmen und Ausgaben von den allgemeinen Haushaltsmitteln zu trennen, um so diesen abgetrennten Teil mit besonders strengen finanzrechtlichen Bindungen versehen und damit die Bewirtschaftung dieser Mittel insgesamt dem strengeren Recht unterordnen zu können. Dieser Sinn ist ein zunächst formaler.

2. Der Sinngehalt der strengen finanzrechtlichen Bindungen für Mittel des außerordentlichen Haushaltsplans

Seinen materiellen Gehalt erfährt er aus der Beantwortung der zweiten Fragestellung: Welchen Sinn haben die strengen finanzrechtlichen Bindungen für Mittel des ao Haushaltsplans? Der Sinngehalt dieser Regelung für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel ergibt sich aus der Ziel- und Zweckrichtung, die durch diese Ausgestaltung erreicht werden soll. Sofern also die bezweckte Zielrichtung und der Erreichung dieses Ziels beschrittene Weg als sinnvoll zu betrachten sind, kann auch der ao Gemeindehaushalt mit seinen strengen finanzrechtlichen

1) Vgl Mü lhaupt, DÖH 1970, Heft 2/3, S 124

2) Ders, aaO, S 124

Bindung insgesamt als sinnvoll angesehen werden. Die wesentlichsten bezweckten Ziele, vor einer leichtfertigen Verschuldung zu warnen, eine besonders sorgfältige und behutsame Bewirtschaftung von Fremdmitteln zu erreichen, und durch eine besonders strenge Kontrolle die ordnungsgemäße Durchführung dieser Maßnahmen zu gewährleisten, sind das Ergebnis von Bemühungen, denen von Verantwortung gegenüber der öffentlichen Haushaltswirtschaft getragenen Überlegungen zugrunde liegen. Diese erstrebten Ziele, insbesondere eine Überschuldung der Gemeindefinanzwirtschaft zu verhindern, sind nicht nur aus der besonderen Situation begründet, in denen sich die Gemeinden zur Zeit der Entstehung der Deutschen Gemeindeordnung aufgrund der Wirtschaftskrisen und der zum Teil leichtfertigen, gefährlichen Verschuldungspolitik befanden, die die Gemeinden in oft schwierigste finanzielle Notlagen versetzt hat, sie sind auch durchaus sinnvoll für jede Haushaltswirtschaft, die in Normalzeiten ohne die besondere Belastung von außergewöhnlichen Nachkriegerscheinungen fungieren kann. Denn die allgemeinen Gefahren, die durch eine Fremdmittelfinanzierung für die gemeindliche Haushaltswirtschaft sich ergeben können, sind jeder Fremdmittelfinanzierung immanent. Sie nicht zu einer offenen Notlage sich entwickeln zu lassen, ist der Sinn und Zweck der erstrebten Bemühungen.

Das Mittel, das bezweckte Ziel zu erreichen, sind die strengen finanzrechtlichen Bindungen. Die Tatsache, daß bei ordnungsgemäßer Handhabung dieser Vorschriften dieses Ziel erreicht werden kann, gibt dem Mittel bereits seinen Sinngehalt. Die Frage, ob dieses Ziel nur mit Hilfe dieses Mittels, nämlich dieser strengen Rechtsvorschriften, zu erreichen ist, kann zu Überlegungen anregen, das Mittel ggf zu ändern. Aber auch ein begründetes Ergebnis dieser Überlegungen, das einer Änderung zustimmte, könnte den Sinngehalt dieser geltenden Regelungen an sich nicht zerstören, es könnte ihn

gegebenenfalls abschwächen. Solche Überlegungen werden noch anzustellen sein.

Andere Überlegungen, den Sinngehalt des ao Gemeindehaushalts danach zu beurteilen, ob er insbesondere der nach neueren Vorstellungen wesentlichen gesamtwirtschaftlichen Budgetfunktion genügt, können im Rahmen dieser Erörterungen über den Sinn des ao Gemeindehaushalts keine Berücksichtigung finden. Denn der Sinn der Regelung ergibt sich aus der Aufgabenstellung und ihrer Erfüllungsmöglichkeit. Die besondere Betonung der gesamtwirtschaftlichen Budgetfunktion ist jedoch nicht das in erster Linie bezweckte Ziel des gemeindlichen Haushaltswesens. Die Frage, ob durch die strengen rechtlichen Bindungen ggf Haushaltsfunktionen zum Beispiel gesamtwirtschaftlicher Art unvertretbar erschwert werden, stellt sich daher in dieser Form nicht. Wollte man die Erfüllung der gesamtwirtschaftlichen Budgetfunktion als wesentlichstes Ziel der kommunalen Haushaltswirtschaft ansehen, so wäre dadurch bereits die Aufgabenstellung des kommunalen Haushaltswesens insgesamt geändert. Der Sinngehalt des ao Gemeindehaushalts nach geltendem Recht wäre unter diesen Umständen aus einem anderen, der veränderten Lage entsprechenden Aspekt zu beurteilen. Ob das Haushaltsrecht einer neuen Aufgabenstellung und durch sie einer Umgestaltung bedarf, wird noch zu prüfen sein. Die bisher jedenfalls bezweckten Zielvorstellungen können durch die geltenden Vorschriften für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel erreicht werden, ohne ein Übermaß an Bindungen einzusetzen zu müssen.

Es kann daher festgestellt werden, daß der ao Gemeindehaushalt mit seinen strengen finanzrechtlichen Vorschriften eine sinnvolle Regelung für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel darstellt.

3. Abschnitt

Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Berechtigung im Rahmen einer zeitgemässen öffentlichen Haushaltswirtschaft

Durch die Änderung des Haushaltsrechts bei Bund und Ländern aufgrund des Gesetzgebungsauftrags gemäß § 1 HGrG muß sich der für das kommunale Haushaltsrecht zuständige Gesetzgeber veranlaßt sehen, das kommunale Haushaltsrecht zu überprüfen, ob und inwieweit es eine funktionsgerechte Haushaltswirtschaft gewährleistet. Diese Überprüfung muß sich beziehen sowohl auf die Funktionsfähigkeit, die der kommunale Haushalt nach überkommener Vorstellung zu erfüllen hat und nach geltendem Recht erfüllen kann, wie auch auf die Überlegungen, neue Funktionen, insbesondere die wirtschafts- und sozialpolitische, die für die öffentliche Haushaltswirtschaft erst in neuerer Zeit entwickelt sind, mit in den Aufgabenbereich des kommunalen Haushalts und mithin in die Gestaltung des Haushaltsplans mit einzu beziehen. Die Überlegungen hinsichtlich einer Umgestaltung des kommunalen Haushaltsrechts unter Wegfall des ao Gemeindehaushalts verlangen über eine kritische Überprüfung des geltenden Haushaltsrechts hinaus die Berücksichtigung der Tatsache der Änderung des Haushaltsrechts bei Bund und Ländern als solcher wie auch die Berücksichtigung der den Änderungen zugrunde liegenden Gründe und Überlegungen und deren Anwendbarkeit für den kommunalen Bereich.

Sind sachliche Gründe gegeben, das kommunale Haushaltsrecht zu ändern? Erscheint die Abschaffung des ao Gemeindehaushalts als ratsam oder gar notwendig? Welche Gründe könnten für eine Abschaffung sprechen? Könnte die Abschaffung des ao Gemeindehaushalts zu einer besseren Bewirtschaftung öffentlicher Haushaltsmittel führen; mit Verbesserungen für den gemeindlichen oder den gesamtwirtschaftlichen Bereich? Könnte schließlich die Möglichkeit

einer gesamtwirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden nach der Abschaffung des so Gemeindehaushalts verbessert werden; könnten die Gemeinden konjunkturflexibler handeln ?

Die Überlegungen zu diesen Fragen sollen die Tatsache, daß das Haushaltsrecht bei Bund und Ländern bereits geändert ist mit der Folge, daß der so Haushaltsplan abgeschafft worden ist, zunächst unberücksichtigt lassen (§ 4 der Untersuchung).

Von dieser Tatsache ausgehend ergeben sich weitere Fragen hinsichtlich einer Anpassung des kommunalen Haushaltsrechts an das von Bund und Ländern (§ 5 der Untersuchung). Den Erörterungen von Gründen für eine Anpassung geht die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz für das kommunale Haushaltsrecht voraus. Ihr muß eine Erörterung der mittelbaren Einflußnahme des Bundesgesetzgebers durch Verpflichtung der Ländergesetzgeber zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts folgen. Schließlich könnte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht aus Gründen der Vergleichbarkeit zur Erlangung gesamtwirtschaftlicher Analysen wie auch aus Gründen der konjunkturpolitischen Einflußnahme-möglichkeit des Staates auf die kommunale Haushaltswirtschaft die Existenz des so Gemeindehaushalts nicht mehr geboten erscheinen und daher eine Abschaffung notwendig werden lassen.

§ 4 Kritik an dem gemeindlichen Haushaltsplan hinsichtlich der Existenz des außerordentlichen Gemeindehaushalts

A. Kritische Stellungnahmen im Schrifttum

Wenn Henle die Unterteilung des Haushalts in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushaltsplan

"heute als den schwächsten und bedürftigsten Teil unseres Haushaltsrechts" ¹⁾ bezeichnet, ergibt sich die Frage nach der Richtigkeit und nach dem Warum dieser Aussage.

Die Richtigkeit dieser Aussage ist keineswegs unumstritten. So sehr sich Stimmen in der Literatur gegen die Existenz des so Gemeindehaushalts erheben und die durch ihn für die gemeindliche Haushaltswirtschaft entstehenden Mängel aufzeigen, preisen andere seine Praktikabilität und Zweckmäßigkeit. Zum Teil treten gegensätzliche Bewertungen des so Haushalts hinsichtlich seines Sinns und seiner Zweckmäßigkeit offen zutage.

Während einerseits die Ansicht vertreten wird, durch den so Haushaltsplan werde die Haushaltsgliederung zerrissen ²⁾, durch ihn werde die Übersicht in den Gemeindefinanzen und ihre Publizität erschwert ³⁾ und die Transparenz der kommunalen Haushaltswirtschaft beeinträchtigt ⁴⁾, schlechthin die Übersichtlichkeit, Klarheit und der Aussagewert der Haushaltssatzungen erschwert ⁵⁾, wird andererseits die Existenz des so Gemeindehaushalts gerade wegen der durch ihn geschaffenen Übersichtlichkeit, Klarheit, Transparenz und des Aussagewertes bejaht ⁶⁾.

1) Vgl. Henle, Ordnung der Finanzen, S 16

2) Vgl. Pflieger, Gemh 1959, S 12

3) Ders., aaO, S 13

4) Vgl. Elsner, Städtetag 1969, S 425

5) Vgl. BAG, Neuordnung, KKZ 1968, S 143

6) Vgl. Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW, S 23; Institut FSt, Heft 92, S 31,33; Mü lhaupt-Eichhorn, Volkswirt 1969 Nr 14, S 48; Hettlage-Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 55; Schmölders, Probleme, S 70; Seelig, Gemh 1958, S 4; Pflieger, Gemh 1959, S 12; Vialon, Haushaltsrecht, S 43; Küffmann, Gemh 1969, S 131; Loschelder, KKZ 1954, S 82

I. Ablehnende Kritik

Die Kritik der Gegner des ao Gemeindehaushalts richtet sich vornehmlich gegen die einnahmeorientierte Zuordnung von Ausgaben zum ordentlichen oder außerordentlichen Haushaltsplan und gegen das im ao Haushaltsplan geltende Prinzip objektbezogener Zweckbindung sowie die sich daraus ergebenden Folgen finanzwirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Art.

Als Grund für die durch den ao Gemeindehaushalt eintretende Unübersichtlichkeit nennt Küffmann die Tatsache, daß die Einnahmeart als Kriterium für die Zuordnung zum ordentlichen oder außerordentlichen Haushalt zur Folge habe, daß nicht sämtliche vermögenswirksamen Ausgaben im ao Haushaltsplan aufgeführt seien ¹⁾.

Ähnlich argumentiert Scheel, der als Folge der einnahmeorientierten Zuordnung den Mangel einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung des einzelnen Haushalts und der Summe aller Haushalte der öffentlichen Hand beklagt ²⁾.

Eine Analyse des Rücklagenrechts zeige, erklärt Elsner, daß "die das kommunale Haushaltsrecht durchsetzenden objektbezogenen Finanzierungsgrundsätze geradezu zu ausschließlich einzelwirtschaftlichen Verhaltensweisen führe" ³⁾ und die unerwünschten Haushaltsreste begünstige ⁴⁾.

Die Höhe der ao Ausgaben sei für einen finanzwirtschaftliche Beurteilung nicht auswertbar ⁵⁾, finanzwirtschaftliche Analysen seien durch die Zweiteilung wegen "Fehlens sauberer Abgrenzungen zwischen Einnahmen und Ausgaben für den laufenden Aufwand und für Investitionen außerordentlich erschwert" ⁶⁾. Im übrigen fänden betriebswirtschaft-

1) Vgl Küffmann, Gemh 1969, S 132

2) Vgl Scheel, KKZ 1969, S 141

3) Vgl Elsner, Städtetat 1969, S 423

4) Ders, aaO, S 425

5) Vgl Küffmann, aaO, S 132

6) Vgl Elsner, aaO, S 425; Scheel, aaO, S 141; Küffmann aaO, S 132

liche Gesichtspunkte zu wenig Berücksichtigung ¹⁾.

Zwischengemeindliche Vergleiche seien aufgrund der Zweiteilung in den ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan und der einnahmeorientierten Zuordnung so gut wie unmöglich ²⁾. Der ao Haushaltsplan hindere aufgrund seines Grundsatzes der objektbezogenen Zweckbindung die Gemeinden an konjunkturwirksamen Maßnahmen ³⁾ und nehme die Möglichkeit, volkswirtschaftliche Zusammenhänge auch im öffentlichen Haushalt aufzuzeigen ⁴⁾. Schließlich werde durch den ao Gemeindehaushalt und seine strengen rechtlichen Bindungen der Haushaltsvollzug und die Gemeindefinanzstatistik erschwert ⁵⁾.

II. Zustimmungende Kritik

Gegenüber der ablehnenden Kritik, die für die Abschaffung des ao Gemeindehaushalts in der geltenden Form eintritt, haben sich in Lehre und Praxis auch ebenso Stimmen erhoben, die sich aus unterschiedlichen Gründen gerade für die Beibehaltung des ao Gemeindehaushalts aussprechen. Diese Befürworter bilden insoweit eine einheitliche Front, als sie die Aufteilung des Haushaltsplans in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil auch unter Berücksichtigung sogenannter moderner Ansichtenbejahen und den außerordentlichen Haushaltsplan grundsätzlich zu erhalten gewillt sind. Der Beibehaltung des ao Haushaltsplans nach geltendem Recht wird zum Teil uneingeschränkt zugestimmt, zum Teil bezieht sich die Zustimmung zwar auf die Existenz des ao Gemeindehaushalts, jedoch mit gleichzeitiger Empfehlung für eine inhaltliche und /oder funktionelle Umgestaltung, die aber niemals die Existenz als solche berührt.

1) Vgl BAG, Neuordnung, KKZ 1968, S 142; Küffmann, Gemh 1969, S 132

2) Vgl Elsner, Städtetat 1969, S 425; Scheel, KKZ 1969, S 141; Küffmann, aaO, S 132; Steenbock, Gemeindetag 1969, S 401

3) Küffmann, Gemh 1969, S 132

4) Vgl Steenbock, aaO, S 401

5) Vgl Pfleger, Gemh 1959, S 12

Seelig hält den ao Haushalt unter besonderem Hinweis auf seine Funktion, Darlehnserrlöse, Staatsbeiträge und andere Deckungsmittel offenzulegen, insbesondere aber auch den Nachweis des geordneten Vollzugs des Plans führen und die Voraussetzung für eine einfache Nachprüfung der geordneten Verwendung schaffen zu können, für notwendig und sinnvoll¹⁾.

Reichle ist der Ansicht, gerade heute, wo sich viele Gemeinden der Verschuldungsgrenze näherten, könne nach der Aufhebung des ao Gemeindehaushalts nicht gerufen werden. Zur Begründung führt er die gegen eine Verschuldung gerichteten finanzrechtlichen Sicherungsvorschriften, die strengeren rechtlichen Bindungen im ao Haushaltsplan, an, die zwar "handfeste Wirtschaftsgrundsätze", wie Pfleger sie nennt²⁾, seien, auf die man jedoch nicht verzichten sollte³⁾.

Den ablehnenden Kritikern, die den ao Haushaltsplan als "Rangierbahnhof für ao Vorhaben"⁴⁾ bezeichnen, hält Schmölders entgegen, man solle nicht in den Fehler verfallen, die Mißstände, die aus der augenblicklich ungewöhnlichen Handhabung des Extraordinariums entsprängen, diesem selbst zur Last zu legen und als seinem Wesen entsprechend zu bezeichnen. Aus dem Aspekt der politischen Meinungs- und Willensbildung wie auch der politischen und administrativen Kontrolle sei die Existenz des ao Haushaltsplans unentbehrlich⁵⁾. Im übrigen habe der Begriff "außerordentlich" eine mögliche Präventivwirkung seiner Anwendung im politischen Bereich. Aus Gründen der

1) Vgl Seelig, Gemh 1958, S 4

2) Vgl Pfleger, Gemh 1959, S 12

3) Vgl Reichle, Gemh 1959, S 222

4) Karl-Bräuer-Institut, S 8, unter Hinweis auf Vialon, Haushaltsrecht, Erl. 7 zu Art 115 GG

5) Vgl Schmolders, Probleme, S 71

"Finanzpädagogik" hält er die Gegenüberstellung der Anleihefinanzierung und der entsprechenden Ausgabegruppen in einem gesonderten Teil des Haushalts für notwendig¹⁾.

In dem im Jahre 1938 erschienen Kommentar zum Gemeindehaushaltsrecht von Hettlage-Loschelder wird die Aufstellung eines besonderen ao Haushaltsplans aus folgenden Gründen zugestimmt: Die formellen und sachlichen Bindungen im ao Haushalt seien notwendig, um einem Abgleiten der Gemeinden in eine Schuldenwirtschaft entgegen zu wirken. Die Aufstellung des ao Haushaltsplans sei ein Gebot geordneter finanzwirtschaftlicher Planung. Eine Trennung der Deckungsmittel aus laufenden Einnahmen von Mitteln aus einer Finanzierung, die durch Aufnahme von Schulden auf die Leistungskraft der Zukunft oder durch Verwendung von Vermögensbeständen auf die Ersparnisse der Vergangenheit zurückgreife, sei notwendig. Schließlich sei die Aufstellung des ao Haushaltsplans eine Notwendigkeit unter dem Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit der gemeindlichen Haushaltswirtschaft²⁾.

Loschelder spricht sich in einem 1954 veröffentlichten Aufsatz³⁾ aus zwei Gründen für die Beibehaltung des ao Gemeindehaushalts aus: Für den Erkenntniswert jeder öffentlichen Finanzwirtschaft sei es nützlich, die jährlich wiederkehrenden Vorgänge von den extraordinären, also von den nur gelegentlich oder in langen Zeiträumen auftretenden Bedürfnissen zu unterscheiden. Zum anderen müsse es dem Gesetzgeber daran liegen, die extraordinären Vorgänge unter eine strengere Kontrolle und Beobachtung zu bringen⁴⁾. Die einnahmeorientierte Zuordnung hält er

1) Vgl Schmolders, Probleme, S 72

2) Vgl Hettlage-Loschelder, Gemeindehaushaltsrecht, S 54, 55

3) Loschelder, Gemeindefinanzrecht im neuen Werden, KKZ 1954, S 77 ff

4) Vgl Loschelder, aaO, S 82

für praktikabler als eine Bestimmung von der Ausgaben-
seite her, da eine Aufteilung nach der Einnahmeart eine
deutlichere Abgrenzung und Unterscheidung gewährleiste ¹⁾.
Die in den letzten Jahren vorgenommene mißliche Einstel-
lung an sich außerordentlicher Vorhaben in den ordent-
lichen Haushaltsplan führt er darauf zurück, daß die ver-
flossenen Jahre (also vor 1954) keine "normalen Zeiten"
gewesen seien, Gesetze aber nur auf normale Zeiten ab-
zustellen seien. Insofern sei diese Handhabung nur eine
begrenzte zeitliche Erscheinung. Er schlägt daher vor,
es bei der überkommenen Regelung zu belassen ²⁾.

Loschelder und Giere nennen in ihrem 1954 erschienen
Kommentar zum Gemeindehaushaltsrecht die Zweiteilung des
Gemeindehaushaltsplans für die gemeindliche Planung und
für die Vergleichbarkeit der Haushalte zwar eher ver-
wirrend als nützlich. Sie erklären jedoch, trotzdem habe
sich die althergebrachte Sonderstellung des "Darlehns-
haushalts" und seine strengere finanzrechtliche Bindung
bewährt ³⁾.

Mü-lhaupt und Eichhorn bedauern die Entwicklung, den
klassischen objektbezogenen Deckungsgrundsatz aufzugeben,
weil dadurch auf die notwendige Information des steuer-
zahlenden Bürgers verzichtet werde. Die Preisgabe des
Grundsatzes der Einzeldeckung sei um so bemerkenswerter,
als damit auch der ao Haushalt aufgegeben werden müsse.
Das postulierte Prinzip des Einheitsbudgets biete nur
einen schwachen Ersatz für die Aufschlüsse, die der getrennte
Mittelansatz im Ordinarium und im Extraordinarium bisher
gewährte, "(besser: hätte gewähren können, wenn man die
Möglichkeiten besser genutzt hätte)" ⁴⁾. Durch die

1) Vgl. Loschelder, KKZ 1954, S 82

2) Ders, aaO, S 82

3) Vgl. Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsverordnung NW,
S 24

4) Vgl. Mü-lhaupt-Eichhorn, Volkswirt 1969, Nr 14, S 48

Trennung ließe sich nämlich deutlich erkennen, wie groß
die "Selbstfinanzierungskraft" der Gebietskörperschaft
sei, dh in welcher Höhe die insgesamt zu leistenden Aus-
gaben aus Steuern, Verwaltungseinnahmen, Erwerbseinkünften
und Finanzaufweisungen endgültig gedeckt werden könnten.
Gegen das Argument, die Praxis habe die öffentlichen Auf-
gaben schon immer nach Gutdünken zwischen den beiden
Haushaltsteilen hin und her geschoben, wenden sie sich
mit dem Hinweis, die Höhe der endgültig zu deckenden Aus-
gaben hänge weniger vom Willen der Vertretungsorgane als
von der Finanzkraft der Gebietskörperschaft ab. ¹⁾

Johns ist der Meinung, es sei "ja eigentlich merkwürdig,
wenn man einerseits von der Bildungsanleihe, von Anleihen
für den Autobahnbau usw. höre, andererseits aber eine Aus-
sage im Haushaltsplan über die Einzeldeckung von Einzel-
investitionen nicht mehr machen wolle". Es sei bedauerlich,
wenn so der innere Zusammenhang zwischen den Quellen des
Geldes und seiner Verwendung vollständig aufgehoben werde.
Die mit der Einführung der Gesamtdeckung im ao Haushalt
verbundene Einführung der Sammelrücklage erlaube eine
"Großzügigkeit im Planungs- und Abrechnungsverfahren, die
ältere Jahrgänge, die die Gemeindefinanzkrise erlebt und
die Reform gestaltet haben, erschüttert" ²⁾. Für den
Wunsch nach Vergleichbarkeit von kommunalen Haushalten,
überhaupt von Haushaltsanalysen, sei es allein von Wichtig-
keit zu erkennen, "welche Investitionskraft eine Stadt
habe und welche nicht, welchen Zwang zur Verschuldung sie
habe und welche Möglichkeiten der Sofort- oder Vorweg-
deckung ihrer Investitionen" ³⁾. Schlechte Vergleiche von
Sammelzahlen aus bereinigten Verwaltungshaushalten seien
unbrauchbar, da sie die besonderen örtlichen Verhältnisse

1) Vgl. Mü-lhaupt-Eichhorn, Volkswirt 1969, Nr 14, S 48, 49;
vgl. auch Eichhorn, DÖH 1970, Heft 2/3, S 115, 116

2) Johns, Diskussionsbeitrag, S 108

3) Ders, aaO, S 108

nicht berücksichtigten; es sei aber notwendig, die soziologische Struktur einer Stadt in vergleichende Überlegungen mit einzubeziehen ¹⁾. Wenn schon das Prinzip der objektbezogenen Einzeldeckung aufgegeben werden solle, so sei doch wenigstens eine aufgabengebieteisweise Unterteilung des ao Haushalts nach Finanzquellen und ihrer Verwendung von Nöten ²⁾. Das sei auch schon im Hinblick auf die in erheblichem Umfange gewährten zweckgebundenen Zuschüsse für Investitionen erforderlich. Die Lockerungen, zB des Rücklagewesens, erleichtere zwar die Disposition der Verwaltung, aber "darum könne es nicht allein gehen" ³⁾.

Schwab ist der Ansicht, die Abschaffung des ao Haushalts, seine Verschmelzung mit dem ordentlichen Haushalt, würde bei den Gemeinden zu Verwirrung, Unübersichtlichkeit und Unklarheit in der gesamten Haushaltswirtschaft führen. Einmalige ao Vorgänge wirkten sich bei kleinen Gemeinden gravierend aus, da sie nicht gleichbleibend, sondern in unregelmässigen Schwankungen aufträten. Von einem zwischen-gemeindlichen oder zwischenzeitlichen Vergleich wäre überhaupt nicht mehr zu reden. Die Finanzierung von Investitionen würde heillos durcheinandergeraten. Für eine Vermögensrechnung mit übersichtlicher Schulden- und Rücklagenverwaltung sowie mit einem klaren Deckungsausweis sei ein ao Haushalt ebenfalls unentbehrlich. Schwab läßt allerdings die Frage nach einer möglichen Umgestaltung des ao Haushalts durch zB Änderung des Zuordnungskriteriums offen ⁴⁾.

1) Vgl Johns, Diskussionsbeitrag, S 109

2) Vgl Johns, DÖH 1970, Heft 2/3, S 101

3) Ders, aaO, S 106

4) Vgl Schwab, DÖH 1970, Heft 2/3, S 89,90

Das Institut Finanzen und Steuern übernimmt in seinen Erörterungen zur öffentlichen Vermögensrechnung die Ansichten von Mühlhaupt zu dieser Problematik ¹⁾ und kommt in diesem Rahmen zu dem Ergebnis, daß "für eine finanzwirtschaftlich ausgerichtete Vermögensrechnung die Trennung in ordentliche und außerordentliche Ausgaben", wie sie nach geltendem Recht einnahmeorientiert vorge-nommen wird, "geschaffen werden müßte, wenn sie nicht bereits vorhanden wäre" ²⁾. Im Rahmen seiner Überlegungen zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts setzt sich das Institut grundsätzlich für die Beibehaltung des ao Haus-halts ein. Um jedoch mit Rücksicht auf die in erheblichem Umfang vorgenommenen Investitionen der Gemeindevertretung und der interessierten Öffentlichkeit unmittelbar aus dem Haushaltsplan ablesbare Maßstäbe zur Beurteilung des Investitionsaufwands und seiner Finanzierung zu geben, empfiehlt es eine veränderte Abgrenzung des außerordent-lichen gegenüber dem ordentlichen Haushaltsplan durch Änderung des Zuordnungskriteriums: maßgebend sollte nicht mehr die Einnahmeart sein, die Zuordnung sollte vielmehr von der Ausgabeseite her bestimmt werden ³⁾.

In der neuerlich erschienen "kritischen Stellungnahme" "Die Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform" ⁴⁾ verweist das Institut auf die Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen, das "dem Vernehmen nach die Beibehaltung des ao Haushaltsplans bei den Gemeinden für unumgänglich notwen-dig hält", und stimmt dieser Ansicht "voll zu" ⁵⁾. Zur Begründung führt es ua die Regelung des Rücklagensystems bei Gemeinden an, das bei Aufgabe des Einzeldeckungsprin-zips beseitigt werden müsste, da die Rücklagen nicht mehr einzeldeckend aufgelöst werden könnten. Insbesondere aber

1) Vgl Institut FSt, Heft 80, S 101, Fußnote 88

2) Dass, aaO, S 118

3) Vgl dass, aaO, S 100,101

4) Institut FSt, Heft 92

5) Dass, aaO, S 32, 33

könne auf eine konkrete Objektzuordnung der Verwendung der beabsichtigten Kreditaufnahme sowohl aus finanzwirtschaftlichen wie auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen auf keinen Fall verzichtet werden. Für diese Objektzuordnung sei der so Haushaltsplan nach wie vor das geeignete Instrument ¹⁾.

III. Vergleichende Würdigung der Kritik

1. Stellungnahme zur ablehnenden Kritik

Die gegen die Existenz des so Gemeindehaushalts gerichtete Kritik hat ihre Ursache im wesentlichen in der Ablehnung zweier normierter Haushaltsgrundsätze: des Aufteilungsmodus' nach einnahmeorientierten Kriterien und der objektbezogenen Zweckbindung. Beide Prinzipien stehen selbständig nebeneinander; die Aufgabe des einen bewirkt nicht gleichzeitig den Verlust des anderen.

Die finanzwirtschaftlich ausgerichtete Gliederung des kommunalen Haushaltsplans verfolgt den Zweck, die Mittelherkunft und den Mittelverbleib offenzulegen; sie versteht also primär den Haushaltsplan als ein Instrument der Rechenschaftslegung gegenüber dem steuerzahlenden Bürger ²⁾. Wollte man nun das Zuordnungskriterium Einnahme ändern und die Zuordnung von der Art der Ausgabe abhängig machen, so hätte diese Änderung weitreichende, über die formelle Gestaltung hinausgehende Folgen. Zwar könnte so eine strikte Trennung vermögenswirksamer von vermögensunwirksamen Ausgaben erreicht werden. Die Aufteilung in laufende und Investitionsaufgaben erlaubte auch insoweit einen zwischengemeindlichen Vergleich. Insoweit wäre auch die von den Kritikern vermißte Übersichtlichkeit und Klarheit

1) Vgl Institut FSt, Heft 92, S 33

2) Vgl dazu Mü-lhaupt, DÖH 1970, Heft 2/3, S 119

des Haushaltsplans gegeben. Es handelte sich allerdings um eine Übersicht über andere Daten als die, die nach geltendem Recht augenfällig werden sollen. Eine Umorientierung des Zuordnungskriteriums von der Einnahmeart zur Ausgabeart hätte die Aufgabe bedeutender haushaltswirtschaftlicher Grundsätze zur Folge. Während nach geltendem Recht eine Trennung endgültiger Deckungsmittel aus laufenden Einnahmen von denen sichtbar werden soll, die mittels Vor- oder Nachdeckung (Rückgriff auf die Vermögenssubstanz, Rücklagen bzw Schuldaufnahme) zu finanzieren sind, würde durch eine ausgabenorientierte Zuordnung der Haushaltsplan insofern umfunktioniert, als er eine Trennung nach der Eigenschaft der Ausgabearten vorzunehmen habe und damit in erster Linie betriebswirtschaftlichen Zwecken dienen würde. Er würde dadurch zu einem Instrument der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung und der Kalkulation.

Die Aufgabe des Grundsatzes der objektbezogenen Zweckbindung hätte zwingend die Einführung des Gesamtdeckungsprinzips mindestens für so Ausgaben zur Folge und würde darüber hinaus die strengen rechtlichen Bindungen weitestgehend aufheben und dadurch die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel erleichtern. Dieses Ergebnis könnte möglicherweise für die Verwirklichung konjunkturwirksamer Maßnahmen förderlich sein. Die Frage, welche nachteiligen Folgen rechtstaatlicher Art als notwendige Konsequenz eintreten würden, soll an dieser Stelle nur angeschnitten werden und einer späteren Erörterung vorbehalten bleiben.

Die Änderung des Zuordnungskriteriums und die Beseitigung des Grundsatzes objektbezogener Zweckbindung könnten schließlich die Voraussetzung schaffen, den Gemeindehaushalt besonders geeignet werden zu lassen für die Gewinnung gesamtwirtschaftlicher Gesamtgrößen (Konsum, Investition) und für die konjunkturpolitische Einflußnahme durch den Staat, so daß er in erster Linie ein Instrument zur Steuerung wichtiger volkswirtschaftlich konjunktur-

beeinflussender Maßnahmen sein würde.

Diese hier aufgezeigten Ziel- und Zweckrichtungen, die finanzwirtschaftliche, - die nach geltendem Recht vorherrscht - die betriebswirtschaftliche oder die volkswirtschaftliche, können durch eine entsprechende Gestaltung des Gemeindehaushaltsplans und der ihm zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen erreicht werden. Eine Reform des kommunalen Haushaltswesens setzt jedoch darüber Klarheit voraus, welchem Zweck der Haushalt dienen soll. Denn gleichzeitig können diese drei Ziel- und Zweckrichtungen durch eine besondere Gestaltung des Haushaltsplans nicht erreicht werden, da sie miteinander konkurrieren ¹⁾. Immer nur einer kann als dominierend ausgewählt und verfolgt werden. Das schließt nicht aus, daß nicht auch die beiden anderen Ziele mitberücksichtigt werden können, jedoch nur soweit, wie dadurch die Erreichung des Hauptzwecks nicht beeinträchtigt wird.

Wenn nun die Kritiker des ao Gemeindehaushalts eine besondere Berücksichtigung finanz- und volkswirtschaftlicher Grundsätze für den Gemeindehaushalt fordern, sind sie nur konsequent, wenn sie sich für die Änderung des Zuordnungskriteriums und die Beseitigung des Grundsatzes der objektbezogenen Zweckbindung und damit gegen die Existenz des ao Gemeindehaushalts in der geltenden Form aussprechen. Mit dieser Feststellung ist allerdings weder eine Antwort auf die Fragestellung gegeben, ob betriebs- oder volkswirtschaftliche Gründe eine Abschaffung des ao Gemeindehaushalts ratsam erscheinen lassen, noch auf die weitergehende Frage, ob der Beseitigung des ao Gemeindehaushalts nicht schwererwiegende Bedenken aus rechtlicher und rechtsstaatlicher Sicht entgegenstehen.

1) Vgl. Mü-lhaupt, DÖH 1970, Heft 2/3, S 120

2. Vergleichende Würdigung der zustimmenden Kritik

Die Gründe, die für die Beibehaltung des ao Haushalts vorgebracht werden, spiegeln die Ansichten der einzelnen Kritiker darüber wieder, welche Funktionen der Haushaltsplan und in seinem Rahmen der ao Haushaltsplan vornehmlich erfüllen sollen. Die besonders nachdrückliche Forderung nach Klarheit und Übersichtlichkeit des Haushaltsplans schließt ein den Willen nach Information aus ihm und durch ihn. Die zustimmenden Kritiker sehen durch die Existenz des ao Haushaltsplans die Möglichkeit zur Information sowohl der Vertretungskörperschaft wie auch der Öffentlichkeit gegenüber in besonderer Weise gegeben. Die Notwendigkeit einer umfassenden Information durch den Haushaltsplan erkennen sowohl die zustimmenden Kritiker wie auch diejenigen an, die sich für die Abschaffung des ao Gemeindehaushalts einsetzen. Ihre unterschiedlichen Meinungen beruhen auf der Verschiedenheit ihrer Ansichten über das, was der Haushaltsplan aussagen sollte. Die Befürworter stellen die Erkenntnis, die durch den ao Haushaltsplan gewonnen wird, als wesentliche Grundlage für eine geordnete finanzwirtschaftliche Planung dar; sei es hinsichtlich der Selbstfinanzierungskraft der Gemeinde, sei es hinsichtlich des Umfangs ihrer Investitionstätigkeit. Diese unterschiedliche Beurteilung der Bedeutung einerseits der einnahmeorientierten, andererseits der ausgabeorientierten Zuordnung der Ausgabemittel führt zwar zu einer unterschiedlichen Ansicht über den Inhalt und auch eine Teilfunktion des ao Haushaltsplans, über die Notwendigkeit der Existenz des ao Haushaltsplans sind sie sich jedoch einig. In dem für die Existenz des ao Gemeindehaushalts wesentlichsten Grundsatz stimmen sie ohne Einschränkung überein: sie fordern die Beibehaltung des klassischen Haushaltsgrundsatzes der objektbezogenen Zweckbindung. Die zur Verwirklichung dieses Grundsatzes gesetzten Ziel- und Zweckrichtungen werden als eine der wesentlichsten Grundlagen einer ordnungsgemäßen,

funktionsgerechten Haushaltswirtschaft genannt: durch die strengen rechtlichen Bindungen Aufschluß zu erlangen über den inneren Zusammenhang zwischen den Quellen des Geldes und seiner Verwendung, die Voraussetzung zu schaffen für eine politische Meinungs- und Willensbildung, insbesondere auch im Hinblick auf das Rücklagewesen, Schutz zu bieten vor einer leichtfertigen Verschuldungswirtschaft und schließlich ein geeignetes Instrument der politischen und administrativen Kontrolle darzustellen. Der Hinweis Schmölders auf die finanzpädagogische Bedeutung des ao Haushalts unterstreicht dessen Funktion als Instrument der Warnung vor einer leichtfertigen Verschuldungspolitik.

In ihrer klaren Aussage, auf den Grundsatz der objektbezogenen Einzeldeckung und die strengen rechtlichen Bindungen im ao Haushaltsplan nicht verzichten zu wollen, unterscheiden sich die Befürworter des ao Haushaltsplans von den ablehnenden Kritikern, die ihn für die Verwirklichung einer konjunkturorientierten, gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Haushaltswirtschaft nicht für geeignet halten. Die Befürworter geben der übersichtlichen, finanzwirtschaftlich ausgerichteten Bewirtschaftung öffentlicher Mittel, die durch strenge rechtliche Bindungen einer möglichen Verschuldungswirtschaft entgegen wirkt und in besonderem Maße eine politische und administrative Kontrolle ermöglicht, den Vorzug gegenüber einer Bewirtschaftung, die die unmittelbare Beziehung zwischen Geldquelle und Verwendung nicht mehr aufzeigt und insgesamt ohne die strengen rechtlichen Bindungen eine flexiblere Handhabung ermöglichen soll.

B. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion

I. Die Anwendbarkeit der staatlichen Haushaltsgrundsätze auf die kommunale Haushaltswirtschaft

Bei aller ablehnenden Kritik gegenüber der Existenz des ao Gemeindehaushalts herrscht unter den Befürwortern wie auch unter den Gegnern Einigkeit darüber, daß der ao Haushaltsplan als Teil des Gesamtplanes in der Vergangenheit ein geeignetes Mittel war, die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß zu verwalten. Diese Tatsache hindert jedoch die Gegner nicht in ihrem Bemühen, nunmehr durch eine Umgestaltung des gesamten Haushaltsplans die gemeindliche Haushaltswirtschaft verbessern zu wollen. Eines ihrer Ziele ist die Abschaffung des ao Haushaltsplans in der geltenden Form. Der Grund für ihre Forderung sind insbesondere die Überlegungen, die zur Änderung des staatlichen Haushaltsrechts geführt haben.

1. Leitlinien der neuen Konzeption

Bund und Länder wollen durch den Wegfall des ao Haushaltsplans in besonderem Maße der wirtschaftspolitischen, gesamtwirtschaftlichen Budgetfunktion auch im Haushaltsrecht Geltung verschaffen, um so die Möglichkeit für eine antizyklische Haushaltswirtschaft zu schaffen. Das neue Haushaltsrecht des Bundes und der Länder soll eine Verlagerung bringen von der objektbezogenen zur situationsbezogenen Wirtschaftspolitik der öffentlichen Haushalte.

F.J.Strauß hat die Leitlinien der neuen Konzeption schlagwortartig so ausgedrückt:

1. die Beachtung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge,
2. die Notwendigkeit einer längerfristigen Haushaltsbetrachtung ¹⁾.

1) Vgl F.J.Strauß, Der Weg, S 2

Zur Verwirklichung dieser Ziele haben Bund und Länder die strengen rechtlichen Bindungen, die für die Bewirtschaftung ihrer Haushaltsmittel galten, so gelockert, daß nunmehr einer flexiblere Haushaltspolitik möglich ist. Die dem neuen Haushaltsrecht des Bundes und der Länder zugrundeliegenden Haushaltsgrundsätze, die haushaltsmässige Ausrichtung auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge, könnten von der gemeindlichen Haushaltswirtschaft übernommen werden, wenn zwischen den öffentlichen Haushalten, seien sie beim Bund, bei den Ländern oder bei den Gemeinden, keine wesentlichen Unterschiede beständen. Die formelle und materielle Gestaltung des Haushaltsplans beim Staat und bei den Gemeinden richtet sich nach der Aufgabenstellung, die Bund und Länder einerseits und die Gemeinden andererseits zu erfüllen haben. Eine unmittelbare Übernahme verbietet sich daher, wenn aus der Aufgabenstellung sich Unterschiede ergeben, die auch eine unterschiedliche Bewirtschaftung der öffentlichen Mittel notwendig erscheinen lassen.

2. Unterschiede in der Haushaltswirtschaft des Staates und der Gemeinden

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Staatsaufgaben nach Art und Umfang außerordentlich vermehrt und gewandelt. Finanzpolitisch ist der Staat zu einem Leistungsstaat geworden. Bei wachsenden Staatsaufgaben nimmt er heute nicht nur selbst in größerem Umfang als früher am allgemeinen Wirtschaftsleben teil. Neben der eigenen Investitionstätigkeit sind in erheblichem Umfang die Investitionsförderungsmaßnahmen zu nennen. Der Staat hat in immer steigendem Maße die Rolle eines Umverteilers von Einkommen und Vermögen übernommen. Mit dem Stabilitätsgesetz ist ihm zudem die Aufgabe erwachsen, für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu sorgen. Für Bund und Länder mit ihren zentralen Steuerungs- und Übertragungsfunktionen stehen in der Haushalts- und Finanzpolitik makro-

ökonomische Gesichtspunkte im Vordergrund ¹⁾.

Demgegenüber haben in den Haushalten der Gemeinden die Übertragungsaufgaben an Dritte, mit Ausnahme der Sozialhilfen, nicht die Bedeutung wie in den Haushalten von Bund und Ländern. Das Schwergewicht der kommunalen Aufgaben und Haushalte liegt bei den öffentlichen Einrichtungen und Anlagen der Infrastruktur sowie den verschiedenen Dienstleistungen. Diese Tatsache fordert eine mehr einzelwirtschaftliche (betriebswirtschaftliche) Betrachtung der kommunalen Haushalte ²⁾.

Über die unterschiedlichen Aufgabenstellungen hinaus bestehen zwischen der staatlichen Haushaltswirtschaft und der der Gemeinden weitere wesentliche Unterschiede: Bund und Länder decken ihre Ausgaben unmittelbar aus Steuereinnahmen, während die Gemeinden zwar auch eigene Steuereinnahmen haben, ganz überwiegend aber ihre Mittel aus staatlichen Zuweisungen erhalten. Unter ihnen ist insbesondere auf die Zweckzuweisungen hinzuweisen, über deren Gewährung und deren Umfang die Gemeinden erst jeweils bei Inangriffnahme eines Vorhabens Gewißheit erhalten, demzufolge eine längerfristige Planung nicht oder nur schwerlich möglich ist.

Hinsichtlich der zu erwartenden Einnahmen hat der Staat aufgrund seiner Steuergesetzgebung, die auf unbestimmte Zeit gilt, die Möglichkeit, eine weitgehend genaue Schätzung durchzuführen, während hingegen die Gemeinden aufgrund der jährlich festzusetzenden Steuerhebesätze eine so weitreichende Schätzung ihrer Steuereinnahmen nicht durchführen können. Konjunkturelle Unsicherheitsfaktoren

1) Vgl. Elsner, Städtetag 1969, S 423

2) Vgl. ders., aaO, S 424

treffen die Gemeinden in besonderem Maße; aufgrund des hohen Anteils ihrer Einnahmen aus dem Gewerbesteueraufkommen sind sie besonders konjunkturabhängig.

In der Bewirtschaftung der gemeindlichen Haushaltsmittel sei noch auf die Besonderheit der aufsichtsbehördlichen Genehmigungen und Kontrollen hingewiesen. Desweiteren sei das für Gemeinden geltende Rücklagenrecht genannt, das in entsprechender Form für den Bund und die Länder nicht existiert.

3. Ergebnis

Die hier aufgezeigten Unterschiede zwischen der staatlichen Haushaltswirtschaft und der der Gemeinden lassen erkennen, daß einer schematischen, unmittelbaren Übernahme der vom Bund und von den Ländern ihrem neuen Haushaltsrecht zugrunde gelegten Haushaltsgrundsätze erhebliche Bedenken gegenüber stehen. Wollte man dem Grundsatz der objektbezogenen Zweckbindung und den der Einzeldeckung, wie sie nach geltendem Recht für die Einnahmen und Ausgaben des so Gemeindehaushalts bestehen, aufheben und damit den so Gemeindehaushalt insgesamt beseitigen, so wäre damit eine leichtere Bewirtschaftung dieser Mittel für die vollziehende Verwaltung gegeben, der Haushalt wäre insgesamt flexibler zu führen. Brächte die Beseitigung dieser Grundsätze aber eine Verbesserung für die gemeindliche Haushaltswirtschaft insgesamt? Bedarf es dieser weitreichenden Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen? Hindert der so Gemeindehaushalt die Gemeinden, sich den gesamtwirtschaftlichen Vorstellungen des Staates entsprechend konjunkturgerecht zu verhalten?

II. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und die gesamtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden

Der Frage, ob durch den Wegfall des so Gemeindehaushalts Verbesserungen für die gesamtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im Rahmen konjunkturorientierter Maßnahmen

zu erwarten sind, soll vorausgehen ein Blick auf die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden überhaupt.

1. Die Stellung der Gemeinden in der öffentlichen Finanzwirtschaft

Zur Investitionstätigkeit der Gemeinden sollen einige Daten genannt werden.

Nach den Erhebungen der Deutschen Bundesbank stiegen die Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften und des Lastenausgleichsfonds von 4,8 Mrd DM im Jahre 1950, das sind 17,4 v.H. der gesamten öffentlichen Ausgaben dieses Jahres, auf 29,7 Mrd DM oder 26,4 v.H. im Jahre 1963. Von 1950 bis 1963 beliefen sich nach derselben Quelle die öffentlichen Investitionsausgaben auf 204,4 Mrd DM, das sind rund 30 v.H. der gesamten volkswirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen ¹⁾.

Nach dem Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland betragen die sogenannten Ausgaben der Vermögensbewegungen in den Jahren 1967 und 1968 insgesamt 89.091 Mill DM. Hiervon entfielen auf den Bund und dessen Sondervermögen 29.978 Mill DM, entspr 33,6 v.H., die Länder 17.676 Mill DM, entspr 19,9 v.H., und die Gemeinden 41.437 Mill DM, entspr 46,5 v.H.. Während die Investitionen der Gemeinden mit 28.216 Mill DM zu 68,2 v.H. aus Investitionen in das Sachvermögen (Realinvestitionen) bestehen und nur 31,8 v.H. aller Investitionsausgaben das Geldvermögen erhöhen bzw die Schulden mindern (Finanzinvestitionen), liegen die Verhältnisse bei Bund und Ländern umgekehrt. Hier dominieren die Investitionen ins Geldvermögen mit 25.604 Mill DM, entspr 85,7 v.H. bzw 8.700 Mill DM, entspr 49,2 v.H.. Diese Übersicht zeigt die unterschiedliche Struktur der Investitionsausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden ²⁾.

1) Zitiert nach Institut FSt, Heft 80, S 105

2) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1970, S 374

Diese wenigen Angaben machen bereits deutlich, in welchem Umfang die öffentlichen Haushalte im allgemeinen und die Gemeindehaushalte im besonderen beteiligt sind an finanzwirtschaftlichen Vorgängen der Gesamtwirtschaft und welche bedeutende Stellung sie einnehmen. Aus dieser Sicht ist es unumgänglich, die gemeindliche Haushaltswirtschaft nicht nur in gesamtwirtschaftliche Überlegungen mit einzubeziehen, sondern sie auch als bedeutenden gesamtwirtschaftlichen Faktor gemeinsam mit den anderen öffentlichen Haushalten konjunkturgerecht einzusetzen.

2. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und sein Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden

Um dieses Ziel zu erreichen, könnte es geboten erscheinen, den ao Gemeindehaushalt abzuschaffen. Voraussetzung wäre jedoch, daß er infolge seiner strengen rechtlichen Bindungen die Gemeinden hinderte, in dem für eine konjunkturgerechte, gesamtwirtschaftliche Betätigung notwendigem Maße konjunkturflexibel zu sein. Was wäre nun durch den Wegfall des ao Gemeindehaushalts erreicht? Durch die Abschaffung des Grundsatzes der objektbezogenen Zweckbindung würde die Möglichkeit geschaffen, die für ein bestimmtes Vorhaben in Anspruch genommenen Mittel jeder Zeit auch für ein anderes im Haushaltsplan aufgenommenes Vorhaben nach Bedarf zu verwenden; bestimmte Einnahmen wären nicht mehr an bestimmte Ausgaben gebunden. Das bedeutete eine ungebundene Verfügungsmöglichkeit über die vorhandenen Haushaltsmittel; es ermöglichte den Einsatz ohne eine zeitliche Verzögerung, die durch die Mitwirkung der Vertretungskörperschaft ggf. eintreten kann. Bei dieser von rechtlichen Bindungen gelockerten Bewirtschaftung öffentlicher Mittel erübrigte sich überhaupt eine erneute Beschlusfassung der Vertretungskörperschaft, Zweckbestimmungen bei Rücklagemitteln zu ändern wie auch eine Nachtragsatzung zu erlassen, um beispielsweise für ein ao Vorhaben eine Haushaltsüberschreitung zu beschliessen. Entsprechend

entfielen auch insoweit die aufsichtsbehördlichen Genehmigungen. Auf die Tatsache, daß bei einer solchen Regelung auch die Entscheidungskompetenz für die Verwendung außerordentlicher öffentlicher Mittel von der Vertretungskörperschaft auf die Verwaltung übertragen wäre, sei an dieser Stelle nur hingewiesen. Sie soll im Rahmen dieser Untersuchung später noch berücksichtigt werden.

Wollte man die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion als bevorzugtes Ziel der gemeindlichen Haushaltswirtschaft herausstellen, wollte man den konjunkturorientierten Einsatz der öffentlichen Mittel zum Wohle vornehmlich gesamtwirtschaftlicher Bedürfnisse in den Vordergrund stellen, so wäre zur Erreichung dieses Ziels die Beseitigung des ao Gemeindehaushalts zu fordern. Allein für die Verwirklichung einer konjunkturgerechten, gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Haushaltswirtschaft ist der ao Gemeindehaushalt mit seinen strengen finanzrechtlichen Bindungen hinderlich.

Diese Feststellung sagt über den Umfang der Behinderung an der situationsbezogenen gesamtwirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden jedoch nichts aus. Insbesondere muß der hemmende Einfluß anderer Faktoren Berücksichtigung finden, denn der ao Gemeindehaushalt ist nur ein Hindernis, das einer uneingeschränkten konjunkturorientierten Betätigung der Gemeinden im Wege steht. Die besondere Aufgabenstellung der Gemeinden gebietet die Vornahme bestimmter struktureller und sozialer Maßnahmen. Der Bau eines Schulgebäudes, eines Krankenhauses, eines Kindergartens oder Altenheimes, um nur einige Beispiele zu nennen, kann von so dringender Notwendigkeit sein, daß im Einzelfall die Verwirklichung dieses Bedürfnisses gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen als höherrangig vorzuziehen ist. Bei der gegenwärtig überwiegend prekären Situation auf dem Gebiete des Schulwesens, des Krankenhauswesens und auf anderen sozialen und strukturellen Gebieten und den für die

Erfüllung dieser Aufgaben größtenteils finanziell unzureichend ausgestatteten Gemeinden werden diese Aufgaben nahezu immer erst dann in Angriff genommen, wenn sie wegen dringenden, unaufschiebbaren Bedarfs unbedingt erfüllt werden müssen. Unter Berücksichtigung dieser tatsächlichen Umstände verbleibt ohnehin nur ein ganz enger, begrenzter Raum von Maßnahmen zB kultureller Art (Theaterbau) - hier soll keine Bewertung über den Stellenwert kultureller Maßnahmen getroffen werden - die mit Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche Überlegungen zurückgestellt werden könnten, um die öffentlichen Mittel situationsbezogen einsetzen zu können. Nach Haller beträgt die Elastizität der kommunalen Investitionsausgaben keine 10 v.H. ¹⁾. Hinzu kommt, daß die Gemeinden bei baulichen Vorhaben einen Zeitraum von zum Teil einigen Jahren benötigen, sie umfassend zu planen und die Finanzierung zu sichern einschließlich der Bemühungen um die Gewährung staatlicher Zweckzuweisungen. Würde ein so vorbereitetes Bauvorhaben nach Baubeginn aus konjunkturpolitischen Gründen für einen bestimmten Zeitraum stillgelegt werden, so würden der Gemeinde dadurch naturgemäß zusätzliche Kosten entstehen. Diese Tatsache wird von den Gemeinden zu berücksichtigen sein.

Diese Beispiele zeigen bereits hinreichend, daß neben dem außerordentlichen Gemeindehaushalt mit seinen strengen finanzrechtlichen Bindungen auch andere Faktoren hemmend Einfluß nehmen auf eine situationsbezogene, gesamtwirtschaftlich orientierte gemeindliche Haushaltswirtschaft, die ihrerseits durch ihre gezielten Maßnahmen sich hemmend auf einen überhitzten Wirtschaftsablauf auswirken soll.

1) Zitiert nach Weinberger, Städtetag 1968, S 560; vgl auch Weinberger, Städtetag 1967, S 234

Ähnlich problematisch sind Maßnahmen, die zur Steigerung der konjunkturellen Entwicklung beitragen sollen. Aus der Natur dieser gesamtwirtschaftlicher Maßnahmen ergibt sich, daß sie innerhalb einer begrenzten Zeit, möglichst kurzfristig vorgenommen werden müssen, um zweckentsprechend wirksam sein zu können. Wieweit aber kann eine Gemeinde ihre baulichen Vorhaben - wesentlichstes Investitionsobjekt - sowohl in der Planung wie auch in der Durchführung zeitlich derart forcieren, daß die beabsichtigten Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erreicht werden, ohne auf Kosten einer sorgfältigen Planung und der ordnungsgemäßen Durchführung des Vorhabens von vornherein bereits Mängel mit einschließen zu müssen? Die Bewältigung einer derartigen gesamtwirtschaftlichen Maßnahme wäre für eine Gemeinde, wenn überhaupt, nur unter erheblichen Schwierigkeiten und Opfern möglich; - ggf könnte sie durch eine weitreichende Vorplanung in Aussicht genommener Vorhaben erreicht werden ⁻¹⁾. Im Verhältnis zu diesen in der Sache begründeten hemmenden Wirkungen auf eine situationsbezogene wirtschaftspolitische Betätigung wirkt sich der ao Gemeindehaushalt mit seinen strengen finanzrechtlichen Bindungen zwar hinderlich aus auf die Konjunkturflexibilität der gemeindlichen Haushaltswirtschaft, seine Auswirkungen verblissen jedoch hinter denen, die sich den Gemeinden aus ihrer besonderen Aufgabenstellung heraus ergeben.

3. Ergebnis

Es ist daher festzustellen, daß den Gemeinden für eine konjunkturflexible gesamtwirtschaftliche Betätigung nur ein sehr eng begrenzter Raum verbleibt. Der ao Gemeindehaushalt kann sich zwar hemmend auf eine situationsbezogene

1) Vgl Weinberger, Städtetag 1967, S 234, 235

gesamtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden auswirken, das Ausmaß dieser Wirkung kann jedoch nur gering sein im Verhältnis zu anderen hemmenden Faktoren, deren parallele Wirkung nicht zu beseitigen ist. In dieses Ergebnis einbezogen sind jedoch nicht die rechtlichen und rechtsstaatlichen Bedenken, die sich aus einer Beseitigung der Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung unter gleichzeitiger Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt ergeben könnten; auf sie wird im Folgenden noch einzugehen sein.

§ 5 Der Einfluß der Änderung des staatlichen Haushalts-
 =====
 rechts auf die Existenz des außerordentlichen Ge-
 =====
 meindehaushalts
 =====

Während in § 4 der Untersuchung die Existenz des außerordentlichen Gemeindehaushalts kritisch beleuchtet wurde aus den Gründen, die zur Änderung des staatlichen Haushaltsrechts geführt haben, soll im folgenden Teilabschnitt § 5 die Auswirkung der Änderung des staatlichen Haushaltsrechts als solcher auf die Existenz des außerordentlichen Gemeindehaushalts untersucht werden. Durch die Änderung wurde der ao Haushalt bei Bund und Ländern abggeschafft. Könnte diese Tatsache den Bundesgesetzgeber veranlassen, auch den ao Gemeindehaushalt abzuschaffen? Wer hat die Gesetzgebungskompetenz für das gemeindliche Haushaltsrecht? Könnte der Bund ggf mittelbar eine Änderung zum Zwecke der Anpassung an das staatliche Haushaltsrecht erzwingen? Wäre aus Gründen einer einheitlichen Haushaltsplangestaltung bei Bund, Ländern und Gemeinden zum Zwecke der Vergleichbarkeit zur Gewinnung gesamtwirtschaftlicher Analysen eine Anpassung empfehlenswert? Könnte schließlich eine Anpassung ratsam erscheinen, um dem Staat durch die Beseitigung des ao Gemeindehaushalts die Möglichkeit zu schaffen, konjunkturpolitisch wirksamer, als nach

geltendem Gemeinderecht möglich, auf die kommunale Haushaltswirtschaft steuernd Einfluß nehmen zu können? Welcher Instrumente zur Konjunktursteuerung könnte sich der Staat bedienen und welchen Einfluß übt die Existenz des außerordentlichen Gemeindehaushalts auf deren Existenz aus?

C. Der Einfluß des Bundesgesetzgebers auf eine Änderung des gemeindlichen Haushaltsrechts

I. Die Gesetzgebungskompetenz für das gemeindliche Haushaltsrecht

Einen unmittelbaren Einfluß auf das gemeindliche Haushaltsrecht durch Änderung der Haushaltsgesetzgebung, durch die ggf der ao Gemeindehaushalt wegfallen würde, könnte der Bundesgesetzgeber nur geltend machen, wenn er die Gesetzgebungskompetenz für das gemeindliche Haushaltswesen besäße, aufgrund derer er eine solche gesetzgeberische Maßnahme vornehmen könnte.

Eine grundsätzliche Aussage über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern enthält Art 30 GG: "Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt." Zuständig sind nach dieser Regelung grundsätzlich die Länder. Artikel 70 Abs 1 GG spezifiziert den in Art 30 GG ausgesprochenen Grundsatz der Länderkompetenz bezüglich der Gesetzgebung: "Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht." Artikel 70 Abs 1 GG ist lex specialis zu Art 30 GG. Der Bund hat daher nur insoweit die Zuständigkeit zur Gesetzgebung, als das Grundgesetz ihm "Gesetzgebungsbefugnisse verleiht"; grundsätzlich

sind die Länder zuständig.

Artikel 70 Abs 2 GG verweist einmal auf die nachfolgenden Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche (Art 73, 105 uam GG) und konkurrierende (Art 74 GG) Gesetzgebung des Bundes und grenzt mit diesem Hinweis zugleich die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder ab. Der Bund könnte also auf das kommunale Haushaltsrecht nur dann gesetzgeberisch Einfluß nehmen, wenn ihm dazu die Gesetzgebungskompetenz im Grundgesetz verliehen wäre.

1. Die im Grundgesetz ausdrücklich genannte Kompetenz für das gemeindliche Haushaltsrecht

a) Die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art 73 und 74 GG

In dem Katalog des Art 73 GG (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes) ist das kommunale Haushaltsrecht nicht genannt.

Ebenso ist eine ausdrückliche Zuweisung für die konkurrierende Gesetzgebung in Art 74 GG nicht vorgenommen worden. Wenn jedoch haushaltsrechtliche Belange als Teil der kommunalen Haushaltswirtschaft dem "Recht der Wirtschaft" zuzuordnen wären, bestünde gemäß Art 74 Nr 11 GG eine Gesetzgebungsbefugnis für den Bund. Zum Recht der Wirtschaft gehören alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgend einer Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen ¹⁾.

1) Vgl Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 74, Rz 61; BVerfGE 8, 143

Das kommunale Haushaltsrecht nimmt zwar im weitesten Sinne durch seine Gestaltung Einfluß auf die wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeit der Gemeinden, auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs bezieht es sich jedoch nicht. Das kommunale Haushaltsrecht wird von dem Begriff "Recht der Wirtschaft" im Sinne von Art 74 Nr 11 GG daher nicht gedeckt. Insbesondere auch die in Nr 11 in Klammern beigefügten Sachbereiche der Wirtschaft, seien sie nur als beispielhaft ¹⁾ oder erschöpfend ²⁾ anzusehen, bestätigen diese Feststellung insofern, als sie auf Regelungen zum Wirtschaftsablauf dieser Sachgebiete verweisen. Die Auswirkungen durch sie kann vom Bund geregelt werden, nicht die Einflußmöglichkeiten auf sie.

Die öffentliche Haushaltswirtschaft und mit ihr die Gesetzgebungszuständigkeit für das Haushaltsrecht werden vielmehr in Art 109 GG geregelt. Gemäß Abs 1 dieser Vorschrift sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Haushaltswirtschaft ist die Gesamtheit der auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates bezogenen Vorgänge ³⁾.

Da die Haushaltswirtschaft der Gemeinden ein Teil der Haushaltswirtschaft des Landes ist, dem die Gemeinde angehört ⁴⁾, gilt diese Grundregel der gegenseitigen Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Haushaltswirtschaften auch für die Gemeinden, jedenfalls gegenüber dem Bund.

1) Vgl von Mangoldt-Klein, GG, Art 74, Anm XIX, 2, a S 1580; BVerfGE 4,7 (13)

2) Vgl Maunz in Maunz-Dürig, GG, Art 74, Rz 62

3) Vgl Maunz, aaO, Art 109, Rz 3; Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109, Rz 7, S 60

4) Vgl Maunz, aaO, Art 109, Rz 22; Klein in Schmidt-Bleibtreu-Klein, GG, Art 109, Rz 1, S 825; anderer Ansicht: Hamann-Lenz, Art 109 Anm A 1, S 663

Die Haushaltshoheit der Gemeinden gehört im übrigen als Teil ihrer Finanzhoheit zum essentiellen Kern der Selbstverwaltungsgarantie des Art 28 Abs 2 GG. ¹⁾ Das bedeutet aber, daß eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für das kommunale Haushaltsrecht aus Art 74 Nr 11 GG nicht herzuleiten ist.

b) Die Gesetzgebungskompetenz nach Art 109 Abs 3 GG

Nach Art 109 Abs 3 GG ist der Bund ermächtigt, durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen. Könnte aufgrund dieser Gesetzgebungsbefugnis der Bund auf das kommunale Haushaltsrecht derart Einfluß nehmen, daß er den so Gemeindehaushalt abschaffte ?

aa) Die Entstehungsgeschichte des Art 109 Abs 3 GG

Artikel 109 Abs 3 GG wurde in der geltenden Fassung erst durch das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 ²⁾ geschaffen. Bereits durch das 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 ³⁾ wurde Artikel 109 GG aF um die Absätze 2, 3 und 4 der Vorschrift

1) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, § 16 Rz 5; Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, § 16 I, 1, S 158; Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, S 62; von Loebell, Gemeindeordnung NW, S 16; Geller-Kleinrahm-Fleck, Verfassung NW, Art 78, S 533

2) BGBl I, S 357

3) BGBl I, S 581

erweitert, um die Voraussetzung für eine konjunkturgerechte einheitliche Aufgabengestaltung aller öffentlichen Körperschaften zu schaffen ¹⁾. Artikel 109 Abs 3 GG aF lautete: "... können Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden." Gegenüber dieser alten Fassung wurde die neue Fassung ergänzt durch die Worte "... (können) für Bund und Länder gemeinsam geltende (Grundsätze) für das Haushaltsrecht, ...". Die angefügten Absätze 2 bis 4 enthalten Regelungen für den Bereich der Finanzwirtschaft und der Haushaltswirtschaft, durch die dem Bund auch gegenüber den Ländern (und zum Teil den Gemeinden, vgl Art 109 Abs 4 Nr 1 GG) "globale" Steuerungsbefugnisse eingeräumt wurden ²⁾.

bb) Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz

Dem Bund ist aufgrund Art 109 Abs 3 GG jedoch nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz eingeräumt worden. Was versteht man nun unter Grundsatzgesetzgebung ?

Das Grundgesetz kannte bisher nur einen Fall der Grundsatzgesetzgebung: Art 140 GG iVm Art 138 Abs 1 Satz 2 WRV.

Die Grundsatzgesetzgebung hat mit der Rahmengesetzgebung des Art 75 GG gemeinsam, daß es sich um eine inhaltlich beschränkte Bundesgesetzgebung handelt; der Bundesgesetzgeber darf keine abschließende Regelung treffen, sondern muß sich auf den Erlaß allgemeiner Vorschriften beschränken, die Platz für Detaillösungen, nähere Ausgestaltung und Anpassung lassen ³⁾. In Anlehnung an Anschütz ⁴⁾ bezeichnet Stern die Grundsatzgesetzgebung als eine

1) Vgl Klein in Schmidt-Bleibtreu-Klein, Grundgesetz, Art 109 Rz 6 S 827

2) Vgl Hamann-Lenz, Grundgesetz, Art 109, Anm A 1, S 663

3) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Rz 13, S 64

4) Anschütz, Verfassung, Anm 1 zu Art 10 WRV

Gesetzgebungsart, die es dem Bund gestattet, "Rechtssätze zu erlassen, die nicht ins Detail gehen, sondern nur einen allgemeinen Rahmen schaffen, innerhalb dessen ein Spielraum für Einzelheiten verbleibt" 1).

Bei dem Bemühen, die Rahmengesetzgebung des Art 75 GG von der konkurrierenden Gesetzgebung des Art 74 GG abzugrenzen, verweist das Bundesverfassungsgericht auf die Grundsatzgesetzgebung der Art 10 und 11 WRV 2). Nach diesen Vorschriften konnte das Reich durch Reichsgesetz "Grundsätze" für gewisse Rechtsgebiete aufstellen. Damals erblickten Rechtslehre und Gesetzgebungspraxis das Wesen der Grundsatzgesetzgebung darin, daß das Reich befugt war, "allgemeine, leitende Rechtssätze, Richtlinien" zu erlassen, "welche der näheren Ausführung, der Ausgestaltung im einzelnen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt ihrer Anpassung an die besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder, ebenso fähig wie bedürftig sind". 3) Nach dieser Begriffsbestimmung unterscheidet sich die Grundsatzgesetzgebung inhaltlich in nichts von der der Rahmengesetzgebung des Art 75 GG. Denn nach Art 75 GG ist der Bundesgesetzgeber befugt, Rahmenvorschriften für bestimmte Sachgebiete zu erlassen. "Rahmen aber bedeutet, daß das Bundesgesetz nicht für sich allein bestehen kann, sondern darauf angelegt sein muß, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden. Von Bundes wegen werden nur Grenzen gesetzt, ohne daß der Gesetzgebungsgegenstand vom Bunde voll ausgeschöpft, bis in alle Einzelheiten geordnet werden darf. Was den Ländern zu regeln bleibt, muß von substantiellem Gewicht sein 4). Der Rahmen muß dem Land die Möglichkeit lassen, die Materie den besonderen Verhältnissen des Landes ergänzend zu regeln" 5).

1) Stern, NJW 1967, S 1834

2) BVerfGE 4, 115 (128)

3) BVerfGE 4, 115 (128); vgl Anschütz, Verfassung, Anm 1 zu Art 10 und 11 WRV

4) Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 74 Rz 12

5) BVerfGE 4, 115 (129); vgl auch Maunz, aaO, Rz 11

Die inhaltliche Übereinstimmung ist nicht zufällig. Sie ist begründet in der Entstehungsgeschichte des Art 75 GG. Die Rahmengesetzgebung des Art 75 GG sollte der Sache nach nichts anderes darstellen als die Grundsatzgesetzgebung der Art 10 und 11 WRV. Der Parlamentarische Rat ersetzte den Begriff "Grundsätze" lediglich deshalb durch "Rahmenvorschriften", weil er jeden Zweifel darüber ausschließen wollte, daß bundesrechtliche Vorschriften, die auf diese Kompetenznorm gestützt werden, nicht nur Richtlinien für die Landesgesetzgebung, sondern auch unmittelbar geltende Rechtssätze enthalten dürfen; 1) dies war auch schon bei den Grundsatzgesetzen nach der Weimarer Reichsverfassung vielfach der Fall, in seiner Zulässigkeit aber bestritten 2). Die Grundsatzgesetzgebung der Art 10 und 11 WRV ist daher der Vorläufer der Rahmengesetzgebung des Art 75 GG 3).

Sie unterscheidet sich von der Rahmengesetzgebung jedoch in zwei wesentlichen Punkten:

1. Während die Rahmengesetzgebung des Art 75 GG den besonderen Voraussetzungen des Art 72 GG unterliegt, kann der Bund Grundsatzgesetze gemäß Art 109 Abs 3 GG erlassen, ohne daß ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung nach Maßgabe des Art 72 GG vorliegen muß.
2. Wenn die Rahmengesetzgebung ausdrücklich geschaffen wurde, um damit deutlich zu machen, daß sie im Gegensatz zur Grundsatzgesetzgebung der Weimarer Reichsverfassung zweifelsfrei neben Richtlinien für die Landesgesetzgebung auch unmittelbar geltende Rechtssätze enthalten dürfe, nunmehr dem Bund aber in Art 109 Abs 3 GG erneut eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz eingeräumt worden ist in dem Bewußtsein, daß der Umfang und der Adressat der Grundsatzgesetzgebung der Weimarer Reichsverfassung umstritten war,

1) Vgl dazu Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Rz 13, S 64; BVerfGE 4, 115 (128, 129); vgl auch Herrfahrdt in von Mangold-Klein, Grundgesetz, Anm I 1 und II 2 zu Art 75 GG

2) BVerfGE 4, 115 (129)

3) Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 75 Rz 6

so kann daraus nur die Konsequenz gezogen werden, daß die Grundsatzgesetzgebung eben nur Richtlinien für den zuständigen Gesetzgeber aufstellen kann. Ansonsten hätte der Verfassungsgesetzgeber die Rahmengesetzgebungskompetenz gewählt, die ggf durch ausdrückliche Bestimmung im Grundgesetz auch für den Bundesgesetzgeber als verbindlich hätte erklärt werden können.

Maunz ist der Ansicht, die Grundsatzgesetzgebung sei auf Richtlinien für die Gesetzgebung der Länder beschränkt, sie könne keine anderen Rechtsätze enthalten, insbesondere nicht solche, die den Bürger unmittelbar binden würden. ¹⁾

Demgegenüber meint Stern, die Grundsatzgesetze seien nicht nur an die Länder adressiert, sie würden vielmehr alle Staatsorgane der Länder und auch den einzelnen binden ²⁾.

Möller erklärt dazu, die Bundeskompetenz für eine Grundsatzgesetzgebung erstreckt sich auf alle öffentlichen Haushaltswirtschaften, also auf Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Während bisher in die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände allein der Landesgesetzgeber unter Beachtung des Kernbereichs der Selbstverwaltung habe eingreifen können, habe nunmehr auch der Bundesgesetzgeber die Kompetenz für Gemeinden und Gemeindeverbände, Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und mehrjährige Finanzplanung aufzustellen. Gegenüber Ländern und Gemeinden sei es dem Bund jedoch nicht gestattet, Rechtssätze zu erlassen, die alle Einzelheiten regelten. "Er kann nur allgemeine, leitende Rechtssätze, Prinzipien, Leitlinien schaffen, die den Ländern und Gemeinden Raum für Detaillösungen nach ihrem

1) Vgl Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 70 Rz 22
2) Stern, NJW 1967, S 1834 unter Hinweis auf Anschütz, Verfassung, Art 10 Anm 7

Ermessen lassen" ¹⁾.

Stern begründet seine Ansicht mit der bei Anschütz aufgeführten herrschenden Meinung in der Weimarer Zeit. Er übersieht, daß einerseits die Schaffung der Rahmengesetzgebung in Art 75 GG gerade den umstrittenen Kompetenzumfang für die Grundsatzgesetzgebung der Weimarer Reichsverfassung zugunsten einer eindeutigen Aussagen ersetzen sollte, andererseits die Neuschaffung der Grundsatzgesetzgebung im Grundgesetz nunmehr sich von der Rahmengesetzgebung unterscheiden soll. Daher kann die damals herrschende Meinung für die Beantwortung der Frage nach dem Umfang der Grundsatzgesetzgebungskompetenz heute nicht mehr herangezogen werden.

Maunz berücksichtigt demgegenüber diese Besonderheit, läßt jedoch eine vom Verfassungsgesetzgeber bezweckte Zielrichtung außer acht. Während nach der Grundsatzgesetzgebung der Weimarer Reichsverfassung nur die Länder sich nach den vom Reiche aufgestellten Grundsätzen zu richten hatten (Art 10 und 11 WRV regelten den 2. Fall der bedingt konkurrierenden Reichszuständigkeit) ²⁾, war es das ausdrückliche Ziel des heutigen Verfassungsgesetzgebers, durch die vom Bund zu erlassenden Grundsatzgesetze nicht nur die Länder, sondern darüber hinaus insbesondere auch den Bund zu binden. Insoweit handelt es sich um einen neuartigen Fall der Grundsatzgesetzgebung des Bundes ³⁾. Die vom Bund aufgrund Art 109 Abs 3 GG zu erlassenden Richtlinien können nicht auf die Gesetzgebung der Länder beschränkt werden, sie gelten auch für die des Bundes.

1) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Rz 12, S 63; es ist zu beachten, daß Art 109 Abs 3 GG aF, dh ohne die Ergänzung "... für Bund und Länder gemeinsam geltende (Grundsätze) für das Haushaltsrecht, ..." kommentiert wird.

2) Anschütz, Verfassung, Art 10 Anm 1

3) Vgl Begründung des Regierungsentwurfs, BTDrucks V/3040, Tz 46

Insoweit bindet die Grundsatzgesetzgebung unmittelbar den Bundes- und die Ländergesetzgeber. Für sie ist sie unmittelbar geltendes Recht. Demgegenüber setzt sie für das zu regelnde Sachgebiet nur Richtlinien für die Gesetzgeber ¹⁾; sie hat sich auf allgemeine, leitende Grundsätze, Prinzipien und Leitlinien zu beschränken, um dem zuständigen Gesetzgeber einen Rahmen für dessen Gesetzgebung zu stecken. Sie hat ihm aber Rahmra zu lassen für nähere Ausführungen und eine Ausgestaltung im einzelnen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt ihrer Anpassung an die besonderen Verhältnisse der zu regelnden Materie ²⁾.

Der Bund kann also gemäß Art 109 Abs 3 GG für den für das kommunale Haushaltsrecht zuständigen Gesetzgeber nur Richtlinien aufstellen. Aufgrund dieser Vorschrift wird er für die Gesetzgebung auf dem Gebiete des kommunalen Haushaltsrechts unmittelbar nicht zuständig.

c) Zwischenergebnis

Gemäß Art 70 Abs 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Aus der veränderten Formulierung gegenüber Art 30 GG, in dem es heißt: "..., soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt", folgert Maunz, die Verleihung müsse dem Grundgesetz selbst entnommen werden können. Die Zuständigkeitsverteilung dürfe nirgends anders gesucht werden als "in diesem Grundgesetz, weder in einfachen Gesetzen, noch im Gewohnheitsrecht, noch in sonstigen ungeschriebenen Rechtssätzen, noch in allgemeinen Rechtsprinzipien außerhalb des Grundgesetzes". ³⁾

- 1) Vgl Begründung des Regierungsentwurfs, BTDrucks V/3040, Tz 46
- 2) Vgl Stern-Münch, Stabilitätsgesetz S 67, 68
- 3) Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 70 Rz 11; vgl auch Maunz, Deutsches Staatsrecht, § 27 II, 2; BVerfGE 15, 1 (17)

Da dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für das kommunale Haushaltsrecht im Grundgesetz ausdrücklich nicht verliehen ist, ist - nach dieser Ansicht - gemäß Art 70 Abs 1 GG der Landesgesetzgeber für dieses Sachgebiet ausschließlich zuständig.

2. Die ungeschriebene Bundeskompetenz

Nach anderer Meinung kann sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes neben den ausdrücklich aufgeführten oder sonst dem Text des Grundgesetzes zu entnehmenden Zuständigkeiten des Bundes auch aus "ungeschriebenen Zuständigkeiten" ergeben. ¹⁾

Da das Grundgesetz die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung enumerativ festlegt, kann eine ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Als solcher Ausnahmefall könnte die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das kommunale Haushaltsrecht sich ergeben aus der "Natur der Sache", kraft "Sachzusammenhangs", wegen "implied powers", "annex-Kompetenz" oder kraft "kombinierter Gesetzesmaterie".

a) Kompetenz aus der "Natur der Sache"

Eine Kompetenz aus der "Natur der Sache" ist begründet nach dem "ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der

- 1) Vgl Klein in von Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Art 70 Anm III 4 b, S 1399 ff; Schmidt-Bleibtreu in Schmidt-Bleibtreu-Klein, Grundgesetz, vor Art 70 Rz 4-6; Leibholz-Ring, Grundgesetz, vor Art 70 - 82, Rz 8,9

partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori ent-
rückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reiche
und nur von ihm geregelt werden können" ¹⁾. Schlußfol-
gerungen aus der "Natur der Sache" müssen begriffsnot-
wendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluß
anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend for-
dern ²⁾.

Die Gesetzgebung für das kommunale Haushaltsrecht ist keine
"natürliche Bundesaufgabe, aus deren Wesen und der ver-
fassungsmässigen Organisation des Bundes" ³⁾ eine Gesetz-
gebungskompetenz des Bundes hergeleitet werden kann. Eine
Kompetenz aus der "Natur der Sache" für das kommunale
Haushaltsrecht ist für den Bund daher nicht begründet.

b) Kompetenz aus dem "Sachzusammenhang"

Ein "Sachzusammenhang" kann eine Zuständigkeit des Bundes
nur dann stützen, "wenn eine dem Bund ausdrücklich zuge-
wiesene Materie verständlicherweise nicht geregelt werden
kann, ohne das zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene
andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen
in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche
Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesge-
setzung zugewiesenen Materie." ⁴⁾

Zwar ist dem Bundesgesetzgeber aufgrund Art 109 Abs 3 GG
ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz zugewiesen worden,
für Bund und Länder geltende Grundsätze für das
Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirt-
schaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen,
die Gesetzgebungsbefugnis ist jedoch ausdrücklich auf die
Grundsatzgesetzgebung beschränkt. Das zu regelnde

1) So Anschütz, HdbDStR I, 367, zitiert nach BVerfGE 11,89
(99)

2) BVerfGE, aaO

3) BVerfGE 3, 407 (422)

4) BVerfGE 3, 407 (421)

Haushaltsrecht kann und soll gerade vom zuständigen Ge-
setzgeber geschaffen werden. Eine Gesetzgebungszuständig-
keit des Bundes für das kommunale Haushaltsrecht ist auch
nicht kraft "Sachzusammenhangs" gegeben.

c) Kompetenz nach "implied powers"

Die Lehre von der "implied powers" führt zu keinem anderen
Ergebnis, da hierunter nur die Rechte zur Ausführung be-
reits vorhandener Kompetenzen, dagegen nicht die mit vor-
handenen Kompetenzen lediglich sachlich zusammenhängenden
anderen Kompetenzen zu verstehen sind. ¹⁾

d) "Annex-Kompetenz"

Ebenso ist auch aus der in der Rechtsprechung des Bundes-
verfassungsgerichts bereits mehrfach ausgesprochenen soge-
nannten "Annex-Kompetenz" ²⁾ eine Gesetzgebungskompetenz
des Bundes für das kommunale Haushaltsrecht nicht herzu-
leiten. Anders als bei der Kompetenz kraft Sachzusammen-
hangs geht es bei der Annex-Kompetenz nicht um die Aus-
dehnung von Bundes- oder Landesrecht, sondern lediglich
um die Ausdehnung einer ausdrücklich zugeteilten Kompetenz
in das Stadium der Vorbereitung und Durchführung von Vor-
schriften ³⁾.

e) Kompetenz kraft "kombinierter Gesetzesmaterie"

Auch die von Maunz genannte Zuständigkeit kraft "kombi-
nierter Gesetzesmaterie" kann dem Bund die Gesetzgebungs-
kompetenz für das kommunale Haushaltsrecht nicht begründen.

1) Schmidt-Bleibtreu in Schmidt-Bleibtreu-Klein, Verfas-
sungsrecht, Art 70 Rz 5 mit weiteren Hinweisen

2) Vgl ua BVerfGE 3, 407 (433); 8, 104 (118); 143 (149)

3) Schmidt-Bleibtreu, aaO, Art 70 Rz 6; Maunz in Maunz-
Dürig, Verfassungsrecht, Art 70 Rz 32 mit weiteren
Nachw

"Diese Zuständigkeit soll angeblich bestehen, wenn eine Mehrheit einzelner Teile eines Gesamtgegenstandes dem Gesetzgebungsrecht des Bundes übertragen ist, aber noch einige springende Gegenstände der Abrundung bedürfen" ¹⁾. Dem Bund ist das Gesetzgebungsrecht über das kommunale Haushaltswesen nicht übertragen; mithin könnte sich aus diesem Grunde schon eine Gesetzgebungszuständigkeit nicht ergeben. Darüber hinaus aber wird eine solche Zuständigkeit vom Bundesverfassungsgericht auch ausdrücklich abgelehnt ²⁾.

f) Kompetenzkraft "traditioneller Interpretation"

Schließlich kann auch kraft "traditioneller Interpretation" ³⁾ eine Bundesgesetzgebungszuständigkeit für das kommunale Haushaltsrecht nicht hergeleitet werden. Aus dem historischen Rückblick ergibt sich gerade, daß das Kommunalrecht insgesamt traditionell ausschließlich Landesrecht war.

3. Ergebnis:

Da sich eine Zuständigkeit des Bundes für das kommunale Haushaltsrecht weder ausdrücklich aus dem Text des Grundgesetzes ergibt, noch aus einer "ungeschriebenen Zuständigkeit", ist gemäß Art 70 Abs 1 GG der Landesgesetzgeber für dieses Sachgebiet ausschließlich zuständig. ⁴⁾

- 1) Vgl Maunz in Maunz-Dürig, Verfassungsrecht, Art 70 Rz 28 mit weiteren Hinweisen; vgl auch von Mangoldt-Klein, Verfassungsrecht, Art 70, S 1403, 1404
- 2) BVerfGE 3, 407 (419, 420); ebenso Maunz in Maunz-Dürig, Verfassungsrecht, Art 70 Rz 28; vgl auch von Mangoldt-Klein, Verfassungsrecht, Art 70, Anm III 4 g, S 1403, 1404
- 3) von Mangoldt-Klein, aaO, S 1404; vgl auch Maunz, aaO, Art 70, Tz 33
- 4) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, § 16 Rz 9, S 172; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Grundgesetz, vor Art 70 Rz 2; die folgenden ohne ausdrückliche Berücksichtigung der Existenz des Art 109 Abs 3 GG: Maunz, aaO, Art 109 Rz 22; Art 70 Rz 9; ders, Deutsches Staatsrecht, § 26 V, S 222; von Mangoldt-Klein, aaO, vor Art 70, S 1377, Art 28, S 707; Köttgen, AfK 1966, S 30; BVerfGE 1, 167(176)

Dieses Ergebnis wird auch unterstützt durch die geäußerte Ansicht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Im Bericht des Abgeordneten Dr Arndt zu Art 109 Abs 3 GG heißt es: "... ist im Haushaltsausschuss der Entschließungsantrag des Finanzausschusses aufgegriffen worden, der die Länder auffordert, das kommunale Haushaltsrecht dem neuen Haushaltsrecht des Bundes anzupassen, um eine Koordinierung der Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu erleichtern. Der Haushaltsausschuß hat sich der Entschließung angeschlossen, der Rechtsausschuß hat sie in seinen Ausschußantrag übernommen." ¹⁾

Der Haushaltsausschuß war sich also bewußt, daß für die Gesetzgebung des kommunalen Haushaltsrechts allein die Ländergesetzgeber zuständig waren und auch durch die Schaffung des Art 109 Abs 3 GG eine Änderung dieser Zuständigkeit nicht eintrat, so daß die Ländergesetzgeber nach wie vor zuständig sind für das kommunale Haushaltsrecht.

Es kann also festgestellt werden: Zuständig für die Gesetzgebung auf dem Gebiete des kommunalen Haushaltsrechts ist gemäß Art 70 Abs 1 GG der Ländergesetzgeber; der Bundesgesetzgeber ist nicht zuständig.

II. Der mittelbare Zwang des Bundes, das gemeindliche Haushaltsrecht zu ändern

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß nicht der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das gemeindliche Haushaltsrecht hat, sondern die Länder gemäß Art 70 Abs 1 GG zur Gesetzgebung für dieses Sachgebiet befugt sind. Kann der Bund jedoch mittelbar Einfluß nehmen auf die Gesetzgebung für dieses Sachgebiet, indem er die Ländergesetzgeber verpflichtet, das kommunale Haushaltsrecht so zu ändern,

1) Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12.Sitzung), BTDrucks V/3605, II zu Art 1 Nr 10 (Art 109 Abs 3 GG)

daß der so Gemeindehaushalt fortfällt? Könnte der Bund die Länder dazu gar zwingen? Eine solche Einflußnahme umfaßt eine doppelte Verpflichtung:

1. die zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts, also eine Verpflichtung zum gesetzgeberischen Tätigwerden; sie beinhaltet einen Gesetzgebungsauftrag, und
2. die Verpflichtung der Länder, das kommunale Haushaltsrecht in der vom Bund bestimmten Art zu ändern, also eine Gesetzgebungsbeschränkung durch ein Grundsatzgesetz.

1. Der Gesetzgebungsauftrag an die Länder, gesetzgeberisch tätig zu werden.

Das Grundgesetz regelt die Zuständigkeit für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder in Art 70 ff GG. Durch diese Zuständigkeitsregelung wird jedoch lediglich eine organisationsrechtliche Zuständigkeit und organisationsrechtliche "Befugnis" begründet¹⁾. Sie besagt nur, wer zuständig ist, wenn die betreffende Materie normiert wird. Die organisationsrechtlichen Artikel 70 ff GG enthalten also keinen verbindlichen Verfassungsauftrag, dass (überhaupt) und wie die Materie gesetzlich zu regeln ist²⁾. Eine Gesetzgebungspflicht für ein bestimmtes Sachgebiet, das in die Zuständigkeit des Bundes oder des Landes fällt, besteht aus Art 70 ff GG nicht. Mithin besteht aus dieser Zuständigkeitsverteilung auch keine Verpflichtung für die Länder, gesetzgeberisch auf dem Gebiet des kommunalen Haushaltsrechts tätig zu werden. Die gesetzgeberische Freiheit und die gesetzgeberische Unabhängigkeit beinhalten vielmehr grundsätzlich auch die Freiheit, ein bestimmtes Sachgebiet gesetzlich zu regeln oder es nicht zu tun.

1) Maunz in Maunz-Dürig, Verfassungsrecht, Art 70 Rz 2
2) ders., aaO,

Diese Freiheit ist jedoch nicht absolut. Sie findet ihre Grenzen im Grundgesetz und nur dort. Denn es ist als ein wesentliches Prinzip des Bundesverfassungsrechts anzusehen, daß die Länder in ihrem Gesetzgebungsbereich keiner anderen Bindung unterliegen als der an das Grundgesetz¹⁾. Ein Gesetzgebungsauftrag an die Länder auf dem Gebiete des kommunalen Haushaltsrechts gesetzgeberisch tätig zu werden, müßte sich daher unmittelbar aus dem Grundgesetz ergeben.

a) Auftrag aus einer Grundrechtsnorm

Eine Verpflichtung der Länder zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des kommunalen Haushaltsrechts ergibt sich nicht aus einem subjektiven Recht eines Bürgers als Grundrechtsträger, der ggf einen Anspruch auf Tätigwerden des Gesetzgebers zur Durchnormierung der grundrechtlich versprochenen Leistungsansprüche haben kann (z.B. Art 6 Abs 4 GG)²⁾. Haushaltsrechtliche Regelungen können nicht unmittelbar die Grundrechtsphäre eines Bürgers berühren. Sie beinhalten lediglich Verfahrensrecht zur Bewirtschaftung öffentlicher Mittel.

b) Auftrag aus Art 109 Abs 3 GG

Ein Gesetzgebungsauftrag an die Länder könnte aus Art 109 Abs 3 GG herzuleiten sein. Ausdrücklich ermächtigt diese Verfassungsnorm zwar lediglich den Bundesgesetzgeber, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen. Die Grundsatzgesetzgebung nach Art 109 Abs 3 GG stellt jedoch

1) BVerfGE 6, 309 (354)
2) Vgl Maunz in Maunz-Dürig, Verfassungsrecht, Art 70 Rz 2

insofern eine Besonderheit dar, als durch sie Bund und Länder auf den hier angesprochenen Sachgebieten zu einer Einheit im Grundsätzlichen verklammert werden sollen¹⁾. Daraus könnte man folgern, die Länder müßten unverzüglich gesetzgeberisch tätig werden, sobald der Bund Grundsätze für das Haushaltsrecht gesetzt hätte, um den Gleichklang zwischen Bund und Ländern, der durch die Grundsatzgesetzgebung angestrebt wird, zu erreichen. Die Verpflichtung ergäbe sich aus dem so bestimmten Sinn und Zweck des Art 109 Abs 3 GG²⁾.

Dieser Interpretation des Art 109 Abs 3 GG kann jedoch nicht beigetreten werden. Zwar beabsichtigte der Verfassungsgesetzgeber mit Art 109 Abs 3 GG, die Voraussetzungen für eine weitestgehend einheitliche Gesetzgebung auf dem Gebiete des Haushaltsrechts zu schaffen, um so eine einheitliche Regelung für alle öffentlichen Haushalte zu erreichen. Die Intensität seiner Absicht wird jedoch von dem "Institut Finanzen und Steuern" überbewertet.³⁾ Denn hätte es dem Verfassungsgesetzgeber so sehr an einer einheitlichen Gestaltung aller öffentlichen Haushalte gelegen, so hätte er bereits dem Bund nicht nur die Möglichkeit zu einer Grundsatzgesetzgebung in Art 109 Abs 3 GG eingeräumt (... können Grundsätze ... aufgestellt werden), er hätte sie ihm vielmehr als Verfassungsauftrag auferlegt (z.B. hat Grundsätze aufzustellen). Einen Verfassungsauftrag an den Bund zur Grundsatzgesetzgebung enthält Art 109 Abs 3 GG jedoch nicht⁴⁾. Wenn der Verfassungsgesetzgeber es aber nur in das Belieben des Bundesgesetzgebers stellt, ihn nur ermächtigt, nicht verpflichtet, Grundsätze für eine einheitliche Haushaltsgestaltung aufzustellen,

1) Vgl Institut FSt, Heft 92, S 17, 19

2) Das³, aaO, S 19

3) Dass, aaO, S 19

4) Vgl zB Art 106 Abs 4 und 5 GG

kann nicht gleichzeitig allein aus dem Sinn und Zweck der Grundsatzgesetzgebung auf einen Verfassungsauftrag an die Länder geschlossen werden, ihrerseits durch gesetzgeberisches Tätigwerden zur einheitlichen Gestaltung der öffentlichen Haushalte beizutragen, wenn es den Bund beliebt, Grundsätze aufzustellen¹⁾. Art 109 Abs 3 GG enthält daher weder einen Verfassungsauftrag an den Bund zur Grundsatzgesetzgebung auf dem Gebiete des Haushaltswesens noch einen solchen an die Länder, auf dem Gebiete des Haushaltsrechts gesetzgeberisch tätig zu werden, sobald der Bund Grundsätze für dieses Sachgebiet erlassen hat.

c) Auftrag aus dem Stabilitätsgesetz

Aufgrund des Art 109 Abs 3 GG hat der Bund das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967²⁾ und das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969³⁾ geschaffen.

Aufgrund des Stabilitätsgesetzes sind Bund und Länder zwar verpflichtet bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten (§ 1 StabG). Gemäß § 16 Abs 2 StabG haben die Länder durch geeignete Maßnahmen auch darauf hinzuwirken, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht. Die Gemeinden ihrerseits sind gemäß § 16 Abs 1 StabG verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Zielen des § 1 StabG Rechnung zu tragen. Einen Gesetzgebungsauftrag an die Länder, neues kommunales Haushaltsrecht zu schaffen, enthält das Stabilitätsgesetz jedoch nicht.

1) Anderer Meinung: Püttner, DÖV 1970, S 324

2) BGBl I, S 582

3) BGBl I, S 1273

d) Auftrag aus dem Haushaltsgrundsätzgesetz

Das Haushaltsgrundsätzgesetz hingegen enthält in § 1 den Gesetzgebungsauftrag an Bund und Länder, ihr Haushaltsrecht bis zum 1. Januar 1972 nach den im Haushaltsgrundsätzgesetz festgelegten Grundsätzen zu regeln. § 1 HGrG will also die Länder verpflichten, gesetzgeberisch tätig zu werden. Zwar beinhaltet § 1 HGrG keinen Gesetzgebungsauftrag an die Länder, auch das kommunale Haushaltsrecht zu regeln, der Auftrag bezieht sich ausdrücklich nur auf das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder ¹⁾. Der Grundsatz des § 48 Abs 1 HGrG verpflichtet jedoch zur entsprechenden Anwendung der festgesetzten Grundsätze auch auf ua landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. Leicht ist der Ansicht, die Gemeinden zählen zu den landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts ²⁾. Diese Ansicht als richtig unterstellt, hieße, daß sich der Gesetzgebungsauftrag des § 1 HGrG durch § 48 Abs 1 HGrG auch auf das Gebiet des kommunalen Haushaltsrechts erstrecken würde.³⁾ Dadurch wären die Ländergesetzgeber verpflichtet, das kommunale Haushaltsrecht entsprechend der festgesetzten Grundsätze neu zu gestalten.

Einer solchen Regelung stehen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber. Grundsätzlich haben die Länder die Freiheit der Gesetzgebung, die beinhaltet, auch darüber frei entscheiden zu können, gesetzgeberisch tätig werden zu wollen oder nicht. Diese Freiheit hat ihre Grenzen im

1) Vgl Leicht, Haushaltsreform, S 78
 2) Leicht, Haushaltsreform, S 78; so auch Piduch, Gemh 1969, S 129 mit weiteren Hinweisen; anderer Ansicht: Institut FSt, Heft 92, S 21; es fehle an dem Merkmal "landesunmittelbar"; denn den Gemeinden komme unmittelbar, dh nicht allein durch einen anderen Hoheitsträger vermittelte Gebietshoheit zu.
 3) Anderer Ansicht: Institut FSt, aaO, S 21, 22, das aufgrund der oben genannten Ansicht zu § 48 Abs 1 HGrG zwingend zu einem anderen Ergebnis kommen muß.

Grundgesetz. Einen Verfassungsauftrag an die Ländergesetzgeber, das kommunale Haushaltsrecht nach den vom Bund zu bestimmenden Grundsätzen zu regeln, enthält das Grundgesetz ausdrücklich nicht. Mithin bleibt es an sich das verfassungsmässige Recht der Länder, ihre Gesetzgebungskompetenz für das kommunale Haushaltsrecht unabhängig vom Bund auszuüben oder es nicht zu tun. Auf dieses Recht und diese Kompetenz kann auch kein Land wirksam verzichten. Würde es darauf verzichten, so könnte durch einen solchen Verzicht der Bund eine ihm im Grundgesetz nicht zugestandene Kompetenz gleichwohl nicht gewinnen ¹⁾.

Dem durch einfaches Bundesgesetz dem Ländergesetzgeber erteilten Gesetzgebungsauftrag in § 1 iVm § 48 Abs 1 HGrG sind daher größte Bedenken entgegen zu bringen hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag an die Länder kann § 1 HGrG daher nicht enthalten.

e) Auftrag aus dem Grundsatz der Bundestreue

Nach der Verfassung haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art 70 Abs 1 GG). Wie aber dem Bund seine Befugnisse nur zum Wohle des Ganzen zugemessen sind, so müssen auch die Länder die Freiheit ihrer Entscheidung der Rücksicht auf das Gesamtwohl unterordnen. Bund und Länder haben im Verhältnis zueinander zu beachten, daß das Maß, in dem sie von formal bestehenden Kompetenzen Gebrauch machen können, durch gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist.²⁾ Daher ergibt sich eine Rechtsschranke für die Ausübung von Gesetzgebungsbefugnissen im Bundesstaat auch aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundes-

1) Vgl BVerfGE 1, 14 (18) Leitsatz Nr 30, S 35; vgl auch BVerfGE 4, 115 (139): "Es müßte ohne rechtliche Wirkung bleiben, wenn etwa die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung auf Zuständigkeiten der Landesgesetzgeber verzichten wollten; vgl auch von Mangoldt-Klein, Grundgesetz, S 1380, 1381
 2) BVerfGE 4, 115 (141, 142)

treue ¹⁾. Bleiben die Auswirkungen der gesetzlichen Regelung oder das Untätigsein nicht auf den Raum des Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und die übrigen Länder nehmen ²⁾. Bei der Ordnung der Haushaltswirtschaft der Gemeinden, insbesondere der Gestaltung der Haushaltspläne, müssen die Länder also bedenken, daß trotz der in Art 109 Abs 1 GG verbürgten selbständigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge darstellt. Da auch der Bund und die übrigen Länder einen Haushaltsplan aufstellen und gestalten müssen, haben die Länder nach dem Grundsatz der Bundestreue bei der Regelung des kommunalen Haushaltsrechts jedenfalls so viel Rücksicht auf die Einheitlichkeit der Haushaltsplangestaltung bei Bund, Ländern und Gemeinden zu nehmen, daß eine Erschütterung des gesamten Finanzgefüges von Bund, Ländern und Gemeinden vermieden wird.

Es ist daher zu prüfen, ob ein Land, das es unterließe, das Haushaltsrecht seiner Gemeinden so zu ändern, wie es den vom Bund zu erlassenen Grundsätzen entspräche, und damit den ao Gemeindehaushalt in der geltenden Form beibehielte, gegen eine aus dem Grundsatz der Bundestreue abzuleitende Schranke seiner Gesetzgebungsbefugnis verstoßen würde. Bei dieser Prüfung kann es sich allerdings nur um die Kontrolle der Einhaltung äußerster Grenzen handeln ³⁾. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Bundestreue, gegen den ggf im Wege des Bundeszwanges gemäß Art 37 GG vorgegangen werden könnte ⁴⁾, läge nur dann vor, wenn der Landesgesetzgeber seine Grenzen offenbar überschritte.

- 1) Vgl von Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Art 20, S 590; Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 20 Tz 22, 23
2) BVerfGE 4, 115 (140)
3) BVerfGE 4, 115 (140)
4) BVerfGE 4, 115 (140); vgl auch von Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Art 20, S 591

Diese Grenze wird dort zu setzen sein, wo der Landesgesetzgeber erkennen kann, daß infolge seines Nichttätigwerdens dem Gesamtwohl ein erheblicher, vermeidbarer Schaden entstehen würde. Dort aber, wo diese Erkenntnis für den Landesgesetzgeber nicht offensichtlich ist, wo vielmehr begründeter Anlaß zu Überlegungen gegeben ist, ob überhaupt ein Schaden entstehen würde, der zu vermeiden wäre, oder ob nicht gerade durch den Erlaß eines Gesetzes nach den bestimmten Grundsätzen Nachteile für die zu regelnde Materie entstehen könnte, ist die Grenze nicht überschritten.

Wenn nun der Landesgesetzgeber hinsichtlich der Neugestaltung des kommunalen Haushaltsrechts - unter Wegfall des ao Gemeindehaushalts - Überlegungen anstellt, aufgrund deren er sich für oder gegen die Beibehaltung des ao Gemeindehaushalts und mithin für oder gegen ein gesetzgeberisches Tätigwerden entscheiden will, fehlt es bereits aufgrund der Tatsache, daß solche Überlegungen überhaupt anzustellen sind, an dem Merkmal der Offensichtlichkeit. Für diesen Fall kann von einem offenbaren Überschreiten der dem Landesgesetzgeber aufgrund des Verfassungsgrundsatzes der Bundestreue gesetzten Grenzen keine Rede sein; ein Mißbrauch der Freiheit des Landesgesetzgebers, auf dem Gebiete des kommunalen Haushaltsrechts gesetzgeberisch tätig zu werden oder es nicht zu tun, liegt nicht vor.

f) Ergebnis

Aufgrund dieser Überlegungen ist festzustellen, daß der Landesgesetzgeber in seiner ihm durch Art 70 Abs 1 GG erteilten Gesetzgebungsbefugnis für das Sachgebiet des kommunalen Haushaltsrechts insoweit frei ist, als ihm weder ausdrücklich im Grundgesetz noch aus dem ungeschriebenen Verfassungsprinzip der Bundestreue ein Gesetzgebungsauftrag erteilt worden ist. Durch ein einfaches Bundesgesetz, wie zB das Haushaltsgrundsatzgesetz, kann er zur Gesetzgebung nicht verpflichtet werden. Ein solcher Gesetzgebungsauftrag ist wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes verfassungswidrig.

Der Bundesgesetzgeber kann daher den für das kommunale Haushaltsrecht zuständigen Landesgesetzgeber nicht zwingen, auf dem Gebiete des kommunalen Haushaltsrechts gesetzgeberisch tätig zu werden.

2. Der Umfang der Gesetzgebungskompetenz aus Art 109 Abs 3 GG für das Sachgebiet "Haushaltsrecht"

Gemäß Art 109 Abs 3 GG nF können "durch Bundesgesetz für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden".

Art 109 Abs 3 GG aF lautete: "... können Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden". Gegenüber der alten Fassung wurde also die neue Fassung ergänzt durch die Worte "... für Bund und Länder gemeinsam geltende (Grundsätze) für das Haushaltsrecht ...".

Wie in Absatz 3 nF werden auch in Absatz 1 und 2 der Vorschrift nur "Bund und Länder", nicht aber die Gemeinden genannt. Artikel 109 Abs 4 Satz 1 Ziff 1 GG spricht demgegenüber allgemein von "Gebietskörperschaften und Zweckverbänden", Ziff 2 dagegen wiederum nur von "Bund und Ländern".

Bedeutet nun die ausdrückliche Bestimmung in Abs 3 "für Bund und Länder", daß Grundsätze nur für diese beiden Adressatenaufgestellt sind oder wird von der Bundeskompetenz nach Art 109 Abs 3 GG auch das kommunale Haushaltsrecht erfaßt? Dazu bedürfte es einer weiten Auslegung des Begriffs "Länder". Unter ihm müßten auch die Gemeinden verstanden werden.

Zu dieser Ansicht könnte man mit Maunz gelangen, der die Haushaltswirtschaft der Gemeinden für einen Teil der Haushaltswirtschaft des Landes hält ¹⁾.

1) Vgl Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 109 Rz 22

Dieser Ansicht, unter dem Begriff "Länder" im Sinne des X. Abschnitts des Grundgesetzes seien auch die Gemeinden zu verstehen, bringt das "Institut Finanzen und Steuern"¹⁾ Bedenken entgegen. Aus der Tatsache, daß die Gemeinden in einigen Bestimmungen des X. Abschnitts ausdrücklich erwähnt würden, könnte formal-logisch der (Gegen-) Schluß gezogen werden, daß sie von den übrigen Vorschriften nicht erfaßt würden. Neben Artikel 105 Absatz 3, Art 106 Abs. 6 und Abs. 7²⁾ könnte namentlich Art 106 Abs. 8³⁾ diese Schlußfolgerung rechtfertigen, der die Zurechnung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden zu den Einnahmen und Ausgaben der Länder ausdrücklich auf diesen Artikel beschränkt. Darüber hinaus äußert das Institut seine Zweifel an der weiten Auslegung des Begriffs "Länder" im Hinblick auf die unterschiedliche Verwendung des Begriffs in Art 109 Abs 1, 2 und 3 einerseits und Abs 4 Satz 1 Ziff 2 andererseits; insbesondere auch deswegen, weil in Ziffer 1 ausdrücklich "Gebietskörperschaften und Zweckverbände", also Bund, Länder und Gemeinden neben den Zweckverbänden angesprochen worden sind⁴⁾; in Abs 4 Ziff 2 nennt das Grundgesetz wiederum nur "Bund und Länder".

Demgegenüber ist Piduch der Ansicht, diese Zweifel ließen sich "ohne weiteres ausräumen"⁵⁾: Das Grundgesetz gehe nämlich von einem zweistufigen Staatsaufbau (Bund-Länder) aus und behandle die Gemeinden als integrierende Bestandteile der Länder. Für Art 28 GG verstehe sich die gemeindliche Selbstverwaltung als wesentlicher Bestandteil der "verfassungsmässigen Ordnung der Länder", womit die Gemeinden zugleich als landesunmittelbare Körperschaften qualifiziert würden (Art 130 GG)⁶⁾.

- 1) Institut FSt, Heft 92, S 20-22
- 2) Nunmehr aufgrund des 21. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl 1, S 359) als Abs 8.
- 3) Nunmehr als Abs 9
- 4) Institut FSt, Heft 92, S 20, 21
- 5) Vgl Piduch, Gemh 1969, S 129
- 6) Ders, aaO, S 129

Der Argumentation aus Art 106 Abs 9 GG - ausdrückliche Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern nur für diesen Artikel - begegnet er mit dem Hinweis, das Grundgesetz befaße sich nur bei den Tatbeständen ausdrücklich mit den Gemeinden, bei denen es darum gehe, die Gemeinden gegen landesgesetzgeberische Eingriffe bundesverfassungsrechtlich abzusichern (zB im Rahmen des Art 106 GG). Da sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art 109 Abs 3 GG auf Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder beziehe, erstrecke sie sich auch auf das Haushaltsrecht der den Ländern zugehörigen Gemeinden¹⁾.

Die Tatsache, daß Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 von "Gebietskörperschaften" spreche und damit von der sonst im Grundgesetz gebrauchten Terminologie "Bund und Länder" (einschließlich deren Gemeinden und Gemeindeverbände) abweiche, habe "affirmative und insofern auch klarstellende Bedeutung, als innerhalb des Art 109 Abs 4 Satz 1 zwischen den Regelungsadressaten Nr 1 (alle "Gebietskörperschaften und Zweckverbände") und Nr 2 (nur "Bund und Länder") unterschieden werden solle"²⁾.

Diese Interpretation zwingt zu der Frage: "Warum wählt der Verfassungsgesetzgeber für den Adressaten des Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG eine andere Bezeichnung als für den des Art 109 Abs 3 GG, wenn er - nach der Ansicht von Piduch - sich jeweils an dieselben Regelungsadressaten wenden will? Wie erklärt sich insbesondere die Verwendung derselben Bezeichnung "Länder" in Art 109 Abs 3 und Abs 4 Satz 1 Nr 2 GG, wenn das Grundgesetz in Abs 4 Satz 1 Nr 2 unstrittig nur die Länder ohne die Gemeinden verpflichtet,³⁾ in Abs 3 desselben Artikels hingegen denselben Begriff verwendet, ihn aber dort als "Länder einschließlich Gemeinden" versteht? Auf diese Fragen gibt Piduch keine Antwort.

- 1) Piduch, Gemh 1969, S 129; ders, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 25, 56
- 2) Ders, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 66
- 3) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Rz 22; Institut FSt, Heft 92, S 21; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 59, 66, 67; Zuck, DÖV 1968, S 565

Weder die vom "Institut Finanzen und Steuern" noch die von Piduch vertretene Meinung können ganz überzeugen. Um den Umfang der Gesetzgebungskompetenz nach Art 109 Abs 3 GG zu bestimmen, bedarf es einer Interpretation der gesamten Norm, nicht nur der Bestimmung des Begriffs "Länder".

Bisher konnte aus dem Fehlen eines personellen Adressaten (nach Abs 3 aF) hergeleitet werden, die Vorschrift beziehe sich auf Bund, Länder und Gemeinden ¹⁾. Nunmehr nennt jedoch Art 109 Abs 3 GG nF als Adressaten ausdrücklich Bund und Länder. Versteht das Grundgesetz unter dem Begriff "Länder" in Art 109 Abs 3 GG auch die Gemeinden, oder sind lediglich die Länder allein angesprochen; als Gebietskörperschaft oder als Gesetzgeber? Wenn als Gesetzgeber, für welchen Bereich: lediglich für das Haushaltsrecht des Landes oder auch für das kommunale Haushaltsrecht?

a) Die grammatisch-logische Auslegung

Ausgangspunkt der Auslegung ist stets der Wortlaut der Vorschrift ²⁾; denn das Wort ist das dem Gesetz zur Verfügung stehende Mittel, Sinngehalte mitzuteilen ³⁾. Der Sinngehalt des Wortes "Land" bzw "Länder" ist, wenn man von dem allgemeinen Sprachgebrauch ausgeht, nicht eindeutig zu ermitteln; denn allgemein wird darunter sowohl die Gebietskörperschaft, mit den Gemeinden und ohne sie, wie auch deren Organe einschließlich der Gesetzgebungsorgane, schließlich auch ein Staat im weitesten Sinne verstanden. Auch im juristischen Sprachgebrauch wird der Begriff "Land" nicht eindeutig verstanden. Eine einheitliche Abgrenzung zwischen der Gebietskörperschaft Land ohne die Gemeinden und andererseits Land einschließlich ihrer

1) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Rz 12; ders, aaO, S 16 StabG Rz 5; Institut FSt, Heft 92, S 20; Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, S 158; Böckenförde, DÖV 1969, S 744
 2) BGH DÖV 1966, S 344
 3) Vgl auch Menger-Erichsen, VerwArch 58 (1967), S 80; Larenz, Methodenlehre, S 243; von Mutius, Widerspruchsverfahren, S 33, 34

Gemeinden findet nicht statt.

b) Systematische Auslegung

Der Sinn- und Bedeutungszusammenhang des Art 109 Abs 3 GG könnte sich aus dem Standort im Gesetz und seinem Verhältnis zu anderen Regelungen innerhalb und außerhalb des Gesetzes ergeben (systematische Auslegung).

Art 109 Abs 3 GG zählt zu den Vorschriften des X. Abschnitts "Das Finanzwesen".

Das Grundgesetz geht von einem zweistufigen Staatsaufbau aus (Bund-Land) und behandelt die Gemeinden als integrierende Bestandteile der Länder. Für Art 28 GG versteht sich die gemeindliche Selbstverwaltung als wesentlicher Bestandteil der verfassungsmässigen Ordnung der Länder. Jedoch darf diese Tatsache nicht zu der Ansicht führen, das Grundgesetz schließe immer, wenn es die Länder nenne, die ihm zugehörigen Gemeinden ein. Gerade im X. Abschnitt des Grundgesetzes wird der Begriff "Länder" manchmal für "Länder einschließlich der Gemeinden" verwandt ¹⁾; in vielen Fällen unterscheidet das Grundgesetz ausdrücklich unter Ländern und Gemeinden, schließlich werden auch die Länder genannt, ohne die Gemeinden ansprechen zu wollen, ohne sie aber auch zu nennen.

In den Artikeln 105 Abs 3; 106 Abs 5, 6, 7, 8; 108 Abs 4 GG wird ausdrücklich zwischen Ländern und Gemeinden unterschieden. Unter "Länder" versteht das Grundgesetz in diesen Vorschriften lediglich die Gebietskörperschaften "Länder" ohne Einschluß der Gemeinden. Insbesondere Art 106 Abs 9 GG nF, der die Zurechnung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden zu den Einnahmen und Ausgaben der Länder ausdrücklich auf diesen Artikel beschränkt,

1) ZB Art 107 Abs 2 GG, wo die Finanzkraft der Länder unter ausdrücklicher Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden verstanden wird.

berechtigt zu der Ansicht, im X. Abschnitt des Grundgesetzes werde grundsätzlich zwischen "Ländern" und "Gemeinden" unterschieden. Das trifft auch für Art 105 Abs 2 a GG zu, in dem allein die Länder genannt werden; in dieser Vorschrift soll aber auch nur für sie, nicht für die Gemeinden, eine Gesetzgebungskompetenz geregelt werden. Schließlich trifft das Grundgesetz in Art 109 Abs 4 Satz 1 GG eine Unterscheidung: Während in Nr 1 alle "Gebietskörperschaften und Zweckverbände" als Adressat genannt werden, sollen in Nr 2 nur "Bund und Länder" ohne deren Gemeinden verpflichtet werden.

Diese Beispiele zeigen, daß die Ansicht, unter dem Begriff "Länder" seien grundsätzlich auch die Gemeinden zu verstehen, für den X. Abschnitt des Grundgesetzes nicht haltbar ist. Aus der häufigen ausdrücklichen Nennung der Gemeinden und der Beschränkung der Einheitlichkeit Land-Gemeinde in Art 106 Abs 9 GG ist eher der Schluß berechtigt, das Grundgesetz unterscheide im X. Abschnitt grundsätzlich zwischen Ländern und Gemeinden. Der Standort des Art 109 Abs 3 GG im Grundgesetz gibt mit hin keine Möglichkeit, den Begriff "Länder" eindeutig zu bestimmen.

Art 109 Abs 3 GG verleiht nun dem Bund die Grundsatzgesetzgebungsbefugnis für das Haushaltsrecht. Die Grundsatzgesetzgebung ist ihrem Wesen nach dazu bestimmt, vom zuständigen Gesetzgeber für dessen Gesetzgebung leitende Richtlinien aufzustellen. Sie richtet sich mithin an die für das Sachgebiet zuständigen Gesetzgeber. Die Gesetzgebungsbefugnis für das Haushaltsrecht des Bundes obliegt dem Bund, für das der Länder und der Gemeinden den Ländern. Wenn der Bund gemäß Art 109 Abs 3 GG befugt ist, "... für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht ... aufzustellen", so wendet sich das Grundgesetz insoweit mittelbar an Bund und Länder ohne deren Gemeinden, als die vom Bund zu erlassenden Grundsätze

für deren Gesetzgebung verbindlich sein sollen. Es kann insoweit festgestellt werden, daß Adressaten der vom Bund vorzunehmenden gesetzlichen Regelung ausschließlich Bund und Länder als Gesetzgeber sein können, da nur Bund und Länder eine Gesetzgebungskompetenz für das Haushaltsrecht haben, nicht aber die Gemeinden.

Diese Feststellung zwingt aber nicht zu dem Schluß, Art 109 Abs 3 GG verstehe unter "Länder" die "Landesgesetzgeber". Denn wenn der Begriff "Länder" des Art 109 Abs 3 GG so zu verstehen wäre, würde Art 109 Abs 3 GG an die Art 70 ff GG anschließen, in denen die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern geregelt wird. Dort (Art 70 ff GG) versteht das Grundgesetz unter "Länder" ausschließlich die Landesgesetzgeber, nicht die Gemeinden. Da aber Art 109 Abs 3 GG eine Gesetzgebungskompetenz - abgesehen von der für die Grundsatzgesetzgebung - für das Haushaltsrecht nicht regeln will, kann der Begriff "Länder" des Art 109 Abs 3 GG nicht als "Landesgesetzgeber" verstanden werden.

Art 109 Abs 3 GG will mit der Formulierung "für Bund und Länder ... geltende Grundsätze" vielmehr den Geltungsbereich der zu erlassenden haushaltsrechtlichen Grundsätze bestimmen. Welchen Umfang aber hat der Geltungsbereich hinsichtlich "Länder" ? Sollen die vom Bund zu erlassenden Haushaltsgrundsätze lediglich für das Haushaltsrecht der Länder ohne deren Gemeinden bestimmt sein, oder sollen die Grundsätze auch für den Bereich des kommunalen Haushaltsrechts gelten ? Ausdrücklich und eindeutig sagt der Text des Artikel 109 Abs 3 GG dazu nichts aus.

Aus der Tatsache, daß die Vorschrift sich unter anderem mittelbar an die Landesgesetzgeber richtet, und eine Beschränkung des Sachgebiets ausdrücklich nicht vorgenommen ist, könnte man folgern, der Sachbereich "Haushaltsrecht" solle für den gesamten Bereich der Länder, also für die Haushaltsgesetzgebung der Länder einschließlich deren

Gemeinden bestimmt sein.

Dieser Ansicht sind jedoch insofern Bedenken entgegenzubringen, als es an sich der ausdrücklichen Bestimmung "für Bund und Länder" nicht bedurft hätte, wenn die Grundsätze ohnehin für alle Gebietskörperschaften, also für Bund, Länder und Gemeinden gelten sollen. Die Worte "für Bund und Länder" haben ihre wesentliche Bedeutung iV mit den Worten "... gemeinsam geltende Grundsätze", also: "... für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze". Diese Formulierung soll zum Ausdruck bringen, daß Bund und Länder gleichermassen an diese Grundsätze gebunden werden müssen, wenn und soweit hier eine bundesgesetzliche Regelung vorgenommen werden soll ¹⁾. Ohne die ausdrückliche Einbeziehung des Bundes in die Grundsatzgesetzgebung einer einheitlichen Haushaltsgestaltung hätte dieser, abweichend von der durch ihn erlassenen grundsätzlichen Regelung, für sich ein in wesentlichen Punkten abweichendes Haushaltsrecht schaffen können. Zur Sicherung einheitlicher Grundsätze, mithin einer einheitlichen Haushaltsgestaltung, wird der Bund in Art 109 Abs 3 GG ausdrücklich genannt ²⁾.

Diese Begründung gibt zwar Aufschluß darüber, warum Art 109 Abs 3 GG für die Haushaltsgrundsätze überhaupt den Geltungsbereich ausdrücklich nennt. Auf die Frage, ob unter der Bestimmung "für Bund und Länder geltende Grundsätze" ausschließlich die Länder oder aber die Länder einschließlich ihrer Gemeinden verstanden werden sollen, gibt sie jedoch keine Antwort.

Wenn man der Ansicht von Piduch folgt, der unter der

1) Vgl Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 56
2) Vgl BTDrucks V/3040 Tz 101

Bezeichnung "Länder" grundsätzlich "Länder einschließlich deren Gemeinden" versteht ¹⁾, kann man in Art 109 Abs 3 GG eine Einschränkung des Geltungsbereichs der Grundsatzgebung für das Haushaltsrecht auf den Bereich Länder ohne die Gemeinden nicht feststellen. Piduch kommt daher folgerichtig zu der Ansicht, der Geltungsbereich der auf Grund Art 109 Abs 3 GG zu erlassenden Grundsätze erstrecke sich auf Bund, Länder und Gemeinden ²⁾.

Dieser Ansicht kann jedoch mit Rücksicht auf die unterschiedliche Bezeichnung der Regelungsadressaten in Art 109 Abs 3 GG und Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG nicht kritiklos zugestimmt werden. Aus dieser Tatsache könnte man eher noch folgern, das Grundgesetz wolle durch die Unterscheidung bewußt unterschiedliche Adressaten ansprechen. Das hieße, der Geltungsbereich der gem Art 109 Abs 3 GG zu erlassenden Haushaltsgrundsätze erstrecke sich nicht auf das kommunale Haushaltsrecht. Diese Ansicht findet auch Unterstützung durch die Verwendung des Begriffs "Länder" in Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 2 GG. Zwingend und eindeutig ist dieser Schluß jedoch auch nicht.

Eine Bestimmung des Begriffs "Länder" in Art 109 Abs 3 GG sowie des Umfangs des durch die Haushaltsgrundsätze zu regelnden Sachbereichs ist durch eine systematische Auslegung eindeutig nicht zu ermitteln.

c) Historische Auslegung

Wenn die Begriffsbestimmung nach dem Wortsinn und die Ermittlung des Sinn- und Bedeutungszusammenhangs nach dem Standort im Gesetz und dem Verhältnis zu anderen Regelungen

1) Vgl Piduch, GemH 1969, S 129; ders, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 25, 56
2) Ders, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 56

nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führt, vielmehr noch verschiedenen Deutungen Raum läßt, dann stellt sich die Frage nach dem "normativen Gesetzessinn" unter der besonderen Berücksichtigung der Vorstellung des Gesetzgebers (historische Auslegung). Denn der tatsächliche Wille des historischen Gesetzgebers, seine Normvorstellung, gibt Hinweise und Anhaltspunkte für die Ermittlung des normativen Gesetzessinnes insoweit, als eine gewisse Vermutung für die Annahme spricht, daß er mit den angestrebten Zwecken und rechtspolitischen Entscheidungen im Einklang steht. ¹⁾ Wenn diese Normvorstellung des Gesetzgebers auch nicht die Verbindlichkeit einer Norm beanspruchen kann ²⁾, so ist sie doch zur Ermittlung des normativen Gesetzessinnes als ein wichtiges Auslegungskriterium stets zu berücksichtigen ³⁾; insbesondere dann, wenn er im Gesetzestext selbst einen, wenn auch nur unvollkommenen Ausdruck gefunden hat. ⁴⁾ Die Vorstellungen und Ansichten der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Gesetzgebungsorgane lassen sich aus direkten Quellen, den sogenannten Materialien, gewinnen, sowie aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ableiten ⁵⁾.

Für die Ermittlung nach dem normativen Gesetzessinn des Art 109 Abs 3 GG ergibt sich daher die Frage: Was wollte der Verfassungsgesetzgeber mit Art 109 Abs 3 GG regeln und wie ist diese Norm entstanden ?

Durch Art 109 Abs 3 GG aF sollte der Bund ermächtigt sein, Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen. Die Grundsatzgesetzgebung sollte sich erstrecken auf alle öffentlichen Haushalte, also auf Bund, Länder, Gemeinden und

1) Vgl Larenz, Methodenlehre, S 248, 249, 258; von Mutius, Widerspruchsverfahren, S 101
 2) Vgl Larenz, aaO, S 240
 3) Vgl Larenz, aaO, S 258; von Mutius, aaO, S 101 mwNachw
 4) Vgl von Mutius, aaO, S 101 mwNachw
 5) Vgl Larenz, aaO, S 249; von Mutius, aaO, S 101 mwNachw

Gemeindeverbände ¹⁾. Wurde nun durch die Änderung der Vorschrift, ^{1a)} durch die die Worte "... für Bund und Länder gemeinsam geltende (Grundsätze) für das Haushaltsrecht ..." eingefügt wurden, etwas geändert an dem Geltungsbereich; wurde der geregelte Sachbereich erweitert oder eingeschränkt ?

In der Begründung des Regierungsentwurfs heißt es, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes werde durch die Änderung des Art 109 Abs 3 GG dahin erweitert, daß durch Bundesgesetz "Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder aufgestellt werden können". ²⁾ Die Gesetzgebungskompetenz beziehe sich auf Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder. Daher sei es dem Bund verwehrt, diese Grundsätze nur für seinen Bereich abzuändern ³⁾.

Hinsichtlich der Notwendigkeit und der Auswirkungen dieser Verfassungsänderung wird an dieser Stelle auf die Hinweise im Allgemeinen Teil der Begründung verwiesen ⁴⁾. Dort heißt es: "Ein in den Grundzügen einheitliches Haushaltsrecht in Bund und Ländern, das im wesentlichen bisher nur faktisch im Wege der Anwendung der Reichshaushaltsordnung besteht, muß ... gesichert und weiterentwickelt werden. Art 109 Abs 3 GG (soll so) ergänzt (werden), daß durch Bundesgesetz ... Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder aufgestellt werden können. ⁵⁾

Diese Begründung gibt in doppelter Weise Aufschluß über den Umfang des Sachbereichs, der geregelt werden soll. Wenn von der Einheitlichkeit des Haushaltsrechts bei Bund

1) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Tz 12
 1a) 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1965 (BGBl I, S 357
 2) BTDrucks V/3040 Rz 100
 3) BTDrucks V/3040 Rz 101
 4) BTDrucks V/3040 Rz 100
 5) BTDrucks V/3040 Rz 44

und Ländern unter Hinweis auf die faktische Anwendung der Reichshaushaltsordnung gesprochen wird, so kann unter "Haushaltsrecht der Länder" ausschließlich deren Haushaltsrecht, nicht aber das der Gemeinden verstanden sein; denn die Reichshaushaltsordnung ist nur von Bund und Ländern, nicht aber von den Gemeinden angewendet worden. Für das kommunale Haushaltsrecht gelten die Gemeindeordnungen und die Gemeindehaushaltsverordnungen. In der Regierungsbegründung zur Verfassungsänderung wird unter "Haushaltsrecht der Länder" also ausschließlich deren Haushaltsrecht, nicht aber gleichzeitig das der Gemeinden verstanden.

Diese Ansicht kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß in der Begründung nicht die Rede ist von "Grundsätzen für die Haushaltsrechtsgesetzgebung des Bundes und der Länder", sondern von "Grundsätzen für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder". Dadurch wird deutlich, daß Bund und Länder nicht als Gesetzgeber angesprochen sind, sondern als Gebietskörperschaften, für die das Haushaltsrecht zu schaffen ist. Damit wird aber gleichzeitig mittelbar eine Begrenzung des zu regelnden Sachgebiets ausgesprochen. Durch Art 109 Abs 3 GG sollte der Bund die Grundsatzgesetzgebungskompetenz erhalten für das Haushaltsrecht des Bundes und ausschließlich der Länder, nicht aber für das der Gemeinden.

Diese Ansicht wird bestätigt durch die EntschlieBung des Bundestages vom 11. Dezember 1968¹⁾ die gleichzeitig mit der 2. und 3. Lesung über das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes²⁾ gefaßt wurde und die folgenden Wortlaut hat:

1) BTDrucks V/3605

2) 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl I, S 357), durch das Art 109 Abs 3 GG geändert wurde

"Mit der Neukodifizierung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern ist ua beabsichtigt, eine Koordinierte Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu erleichtern (Gebot des Art 109 Abs 2 GG). Das kann jedoch nur dann erreicht werden, wenn auch das kommunale Haushaltsrecht soweit wie notwendig dem neuen Haushaltsrecht angepaßt wird. Die Regelung des kommunalen Haushaltsrechts ist Sache der Länder. Der Bundestag bittet daher die Landesgesetzgeber, das kommunale Haushaltsrecht dem für den Bund geltenden anzupassen."¹⁾

In diesem Text wird mit dem Begriff "Haushaltsrecht von Bund und Ländern" ausschließlich deren Haushaltsrecht gemeint; denn ihm wird gegenübergestellt, das "kommunale Haushaltsrecht". "Haushaltsrecht der Länder" wird nicht verstanden als das, das vom Land zu erlassen ist, sondern als das, das für das Land gelten soll. Die Länder sind also nicht als Gesetzgeber, vielmehr als Gebietskörperschaften angesprochen, für die das Haushaltsrecht gelten soll. Das geht auch insbesondere aus dem letzten Absatz der EntschlieBung hervor, in dem die Landesgesetzgeber angesprochen werden sollten und auch "Landesgesetzgeber", nicht lediglich "Länder" genannt worden sind. "Haushaltsrecht von Bund und Ländern" drückt in dieser EntschlieBung also den Geltungsbereich der zu regelnden Gesetzesmaterie und damit gleichzeitig den Umfang des zu regelnden Sachbereichs aus.

Wenn der Bundestag in seiner Beschlußfassung über das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in eindeutiger Weise unterscheidet zwischen dem Haushaltsrecht des Bundes und der Länder einerseits und dem kommunalen Haushaltsrecht

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, stenographischer Bericht Bd 68, S 11094 C

andererseits, wenn er seine Absicht bekundet, durch die Grundgesetzänderung den Bund zum Erlaß von Grundsätzen für eben dieses so verstandene Haushaltsrecht des Bundes und der Länder zu ermächtigen, und er gleichzeitig in einer EntschlieÙung ausdrücklich die Landesgesetzgeber bittet, auch das kommunale Haushaltsrecht diesem neuen Recht anzupassen, so spricht aus diesem Verhalten, daß der Bundestag als ein Verfassungsgebungsorgan durch die Änderung des Art 109 Abs 3 GG dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den Erlaß von Grundsätzen für das Haushaltsrecht schaffen wollte, durch die der Bund und die Länder zwar als Gesetzgebungsorgane gebunden werden sollen, daß jedoch die Grundsätze für gesetzliche Regelungen lediglich auf dem Gebiete des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder bestimmt sein, und nicht für den Bereich des kommunalen Haushaltsrechts gelten sollen. Da der Bundesrat anderslautende Erklärungen nicht abgegeben hat, kann davon ausgegangen werden, daß er seine Zustimmung zu der vom Bundestag geäußerten Absicht unverändert erteilt hat.

Mithin kann als Wille des Verfassungsgesetzgebers angesehen werden, daß er durch die Änderung des Art 109 Abs 3 GG die Ermächtigung zum Erlaß eines Haushaltsgrundsatzgesetzes schaffen wollte, durch das Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, nicht aber für das der Gemeinden, geschaffen werden können.

Die unterschiedliche Bezeichnung der Regelungsadressaten in Art 109 Abs 3 und Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG deuten auf eine bewußte Unterscheidung hin. Wenn der Verfassungsgesetzgeber in Art 109 Abs 3 GG auch die Gemeinden, also Bund, Länder und Gemeinden, in die Haushaltsgrundsatzgebung hätte einschließen wollen, so wie er sie gemäß Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG einer Gesetzgebung über eine konjunkturbedingte Kreditbeschränkung unterworfen hat, hätte er eine einheitliche Bezeichnung für dieselben Regelungsadressaten gewählt. Er hätte die Bezeichnung

in Art 109 Abs 3 GG insbesondere auch nicht so verwandt mit Rücksicht auf Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 2 GG, wo er mit demselben Begriffen "Bund und Länder" unstreitig Bund und ausschließlich Länder ohne die Gemeinden bezeichnet.

Es kann also festgestellt werden, daß die Absicht des Verfassungsgesetzgebers im Text des Art 109 Abs 3 GG, wenn auch nur unvollkommen, Ausdruck gefunden hat. Eine Interpretation des Art 109 Abs 3 GG in Verbindung mit Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 und Nr 2 GG lassen den normativen Gesetzessinn des Art 109 Abs 3 GG erkennen.

d) Teleologische Auslegung

Die Normvorstellungen des Verfassungsgesetzgebers sind für die Beantwortung der Frage nach dem normativen Gesetzessinn des Art 109 Abs 3 GG ein wichtiges Auslegungskriterium; sie haben gewissermassen die Vermutung für sich, das Ergebnis vernünftiger Überlegungen zu sein ¹⁾. Von wesentlicher Bedeutung für die Ermittlung des normativen Gesetzessesinnes ist aber auch der vom Gesetzgeber erkennbar verfolgte Gesetzeszweck, insbesondere auch, welche Lösungen einer rechts- oder wirtschaftspolitischen Aufgabe er realisieren wollte und welche Zwecke dem Rechtssatz immanent sind, dh der jeweiligen Regelung aufgrund des möglichen Wortsinnes sowie eines sinnvollen Bedeutungszusammenhangs vernünftigerweise zugrunde liegen. ²⁾ Teleologisch auslegen, heißt demnach, eine Norm so zu interpretieren, daß diese (erkennbar gewollten oder vernünftigerweise zu entnehmenden) Zwecke möglichst effektiv verwirklicht, zweckwidrige

1) Vgl Larenz, Methodenlehre, S 258

2) Vgl ders, aaO, S 250, 251; Engisch, Einführung, S 79, 80, 97; von Mutius, Widerspruchsverfahren, S 113

Entscheidungen aber vermieden werden ¹⁾.

Durch die Änderung des Art 109 Abs 3 GG ²⁾ wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes dahin erweitert, daß durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder aufgestellt werden können. Dadurch sollte die Voraussetzung geschaffen werden, ein in den Grundzügen einheitliches Haushaltsrecht in Bund und Ländern auf die Dauer rechtlich zu sichern und im Sinne neuzeitlicher Anforderungen weiterzuentwickeln ³⁾. Art 109 Abs 3 GG enthält die Ermächtigung für den Erlass des Haushaltsgrundsatzgesetzes. Hiernach werden Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den durch dieses Gesetz aufgestellten Grundsätzen zu regeln ⁴⁾. Das Haushaltsgrundsatzgesetz soll die Vergleichbarkeit der Haushalte von Bund und Ländern und die Rechtseinheitlichkeit in wesentlichen Grundzügen des Haushaltsrechts auf die Dauer sichern ⁵⁾. Durch die Gesetzgebungskompetenz sollte es dem Bund verwehrt werden, diese Grundsätze nur für seinen Bereich abändern zu können. ⁶⁾

Aus der Begründung des Gesetzentwurfes zur Schaffung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht nach Art 109 Abs 3 GG geht der Zweck dieser Grundgesetznorm eindeutig hervor: Ein in wesentlichen Grundzügen einheitliches Haushaltsrecht für Bund und Länder zu schaffen. Das Haushaltsrecht der Gemeinden wird nicht genannt. Aufgrund der eindeutigen Ausführungen kann auch nicht angenommen werden, unter Haushaltsrecht der Länder werde auch das der Gemeinden verstanden.

Der Verfassungsgesetzgeber wollte durch Art 109 Abs 3 GG

- 1) Vgl. Larenz, Methodenlehre, S 250, 251; Engisch, Einführung, S 79 ff; von Mutius, Widerspruchsverfahren, S 113 mwNachw
- 2) Aufgrund des 20. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl I, S 357)
- 3) Regierungsbegründung, BTDrucks V/3040 Tz 44
- 4) Regierungsbegründung, aaO, Tz 45
- 5) Regierungsbegründung, aaO, Tz 101
- 6) Regierungsbegründung, aaO, Tz 101

also den Bund ermächtigen, Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und ausschließlich der Länder, nicht aber für das der Gemeinden, zu schaffen, um so das Haushaltsrecht des Bundes und ausschließlich der Länder zu vereinheitlichen.

Diesem Ergebnis könnte jedoch eine Vorschrift des Haushaltsgrundsatzgesetzes widersprechen, die aufgrund der durch die Grundgesetzänderung geschaffenen Grundsatzgesetzgebungskompetenz nach Art 109 Abs 3 GG nF erlassen worden ist. Die im I. Teil des Haushaltsgrundsatzgesetzes normierten Grundsätze sind für das Haushaltsrecht ausschließlich des Bundes und der Länder bestimmt. In § 48 Abs 1 HGRG jedoch, der letzten Vorschrift dieses Teils, wird ein Grundsatz ausgesprochen, nach dem auf ua landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts "dieses Gesetz entsprechend anzuwenden (ist), soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist". Es ist nicht unbestritten, ob die Gemeinden "landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts" sind ¹⁾.

Wenn man davon ausgeht, der Bundesgesetzgeber habe die Gemeinden unter die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts gezählt ²⁾, könnte der Gesetzestext Anlaß zu der Ansicht geben, der Bundesgesetzgeber habe mit dem Haushaltsgrundsatzgesetz hinsichtlich der Gestaltung der Haushaltspläne auch das kommunale Haushaltsrecht regeln wollen. Das wäre insofern für die Interpretation des Art 109

- 1) Zustimmend: Gönnerwein, Gemeinderecht, S 165; Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 28 Rz 23; Leicht, Haushaltsreform, S 126; Piduch, Gemh 1969, S 129 mwHinw; anderer Meinung: Institut FSt, Heft 92, S 21, das der Ansicht ist, es fehle das Merkmal "landesunmittelbar"; denn den Gemeinden komme unmittelbar, dh nicht allein durch einen anderen Hoheitsträger vermittelte Gebietshoheit zu, die sich in dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht ausdrücke; vgl auch Geller-Kleinrahm-Fleck, Verfassung NW Art 78 Anm 4, S 526
- 2) Davon muß wohl ausgegangen werden, zumal insbesondere der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Leicht, in seiner Broschüre "Die Haushaltsrechtsreform" unter § 48 HGRG die Gemeinden ausdrücklich dazu zählt.

Abs 3 GG von Bedeutung, als beide Gesetze, das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wie auch das Haushaltsgrundsatzgesetz, praktisch von demselben Gesetzgeber ¹⁾ zur gleichen Zeit zu einem bestimmten Zweck erlassen wurden. Zwar konnte das Haushaltsgrundsatzgesetz erst in Ausführung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz nach Art 109 Abs 3 GG erlassen werden. Es sagt daher auch nur mittelbar zu dem beabsichtigten Zweck der Änderung des Art 109 Abs 3 GG etwas aus. Beide Gesetze sollen jedoch eine einheitliche Absicht widerspiegeln. Widersprüchliche Aussagen zwischen der durch die Grundgesetzänderung zum Ausdruck gebrachten Absichtserklärung und dem auf der neu geschaffenen Grundsatzgesetzgebung des Bundes beruhenden Gesetzgebung (HGrG) waren vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt. Wollte der Bundesgesetzgeber daher gemäß § 48 Abs 1 HGrG auch das Haushaltsrecht der Gemeinden auf die im Haushaltsgrundsatzgesetz festgelegten Haushaltsgrundsätze verpflichten, so wäre eine Interpretation des Art 109 Abs 3 GG, die Grundsatzgesetzgebungskompetenz beschränke sich lediglich auf die Sachgebiete des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, nicht aber auf das der Gemeinden, mit der im "Ausführungsgesetz" (HGrG) vorgenommenen Handlung - Erstreckung auch auf das kommunale Haushaltsrecht - nicht zu vereinbaren. Der so interpretierte Zweck des Art 109 Abs 3 GG würde die mit § 48 Abs 1 HGrG erlassene Gesetzgebung nicht decken.

Durch den in § 48 Abs 1 HGrG zum Ausdruck gebrachten Grundsatz wollte der Bundesgesetzgeber die Landesgesetzgeber jedoch nicht verpflichten, auf die Gesetzgebung für das kommunale Haushaltsrecht die im Haushaltsgrundsatzgesetz festgelegten Grundsätze unbedingt anzuwenden. § 48 Abs 1

1) Es handelt sich jeweils um ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

HGrG spricht vielmehr davon, "dieses Gesetz entsprechend anzuwenden". Was aber bedeutet eine "entsprechende" Anwendung von Haushaltsgrundsätzen? In der Begründung des Regierungsentwurfs wird dazu ausgeführt, daß "aufgrund ihrer besonderen Aufgaben ... haushaltsrechtliche Sonderregelungen unabweisbar" ¹⁾ seien. "Diese Sonderregelungen (seien) infolge der strukturbedingten Unterschiede ... zwangsläufig verschieden. Hier eine generelle Vereinheitlichung vorzunehmen, wäre verfehlt". ²⁾ In der Begründung wird jedoch ausdrücklich "wegen der engen Beziehungen des Bundes- und Landeshaushalts zu den Haushalten dieser Einrichtungen" (ua der Gemeinden) auf das dringende Erfordernis ihrer Vergleichbarkeit hingewiesen; aus diesem Grunde sei "ein in den Grundzügen einheitliches Haushaltsrecht" notwendig. § 48 Abs 1 HGrG darf nur so verstanden werden in Verbindung mit den Begründungen zu Art 109 Abs 3 GG nF und insbesondere auch in Verbindung mit der EntschlieÙung des Bundestages vom 11. Dezember 1968 an die Landesgesetzgeber hinsichtlich der Gestaltung des kommunalen Haushaltsrechts. Dieser EntschlieÙung hätte es nicht bedurft, hätten die Landesgesetzgeber durch § 48 Abs 1 HGrG zur Anwendung der Haushaltsgrundsätze verpflichtet werden sollen. § 48 Abs 1 HGrG ist daher vielmehr als Appell an die Landesgesetzgeber zu verstehen, als eine Empfehlung, das kommunale Haushaltsrecht "soweit wie notwendig" ³⁾ der Haushaltsplangestaltung bei Bund und Ländern anzupassen. Für das kommunale Haushaltsrecht sollten die Grundsätze jedoch nicht unabdingbar verpflichtend sein.

Diese Absicht des Gesetzgebers kommt auch in der Formulierung des Gesetzestextes des § 48 Abs 1 HGrG zum Ausdruck, in dem

1) BTDrucks V/3040 Tz 262

2) aaO, Tz 262

3) BTDrucks V/3605

es heißt: "... dieses Gesetz entsprechend anzuwenden, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist." Die Möglichkeit einer Abweichung von den im Haushaltsgrundsätzegesetz normierten Haushaltsgrundsätzen ist also bereits vorgesehen.¹⁾

Wenn aber der Bund durch § 48 Abs 1 HGrG unbedingt verbindliche Grundsätze für das kommunale Haushaltsrecht nicht aufstellen wollte, so ist die durch den Erlaß des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgenommene Handlung des Bundesgesetzgebers übereinstimmend mit dem durch die Interpretation des Art 109 Abs 3 GG nF erkennbar gewollten Zweck der Verfassungsänderung.

e) Ergebnis

Es kann also festgestellt werden, daß der Bundesgesetzgeber gemäß Art 109 Abs 3 GG nF die Gesetzgebungskompetenz zum Erlaß von Grundsätzen für das Haushaltsrecht von Bund und Ländern hat; diese Kompetenz erstreckt sich jedoch nicht auf den Erlaß von Grundsätzen für das kommunale Haushaltsrecht.²⁾

3. Der Umfang der Gesetzgebungskompetenz aus Art 109 Abs 3 GG für die Sachgebiete "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft" und "mehrjährige Finanzplanung"

Diese Einschränkung des Sachbereichs auf Bund und ausschließlich Länder ohne die Gemeinden war vom Verfassungsgesetzgeber jedoch lediglich für den Bereich des Haushaltsrechts beabsichtigt. Art 109 Abs 3 GG sollte um dieses

1) Vgl Leicht, Haushaltsreform, S 126

2) So auch im Ergebnis: Institut FSt, Heft 92, S 22; anderer Ansicht: Piduch, Gemh 1969, S 129; ders, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 56

Sachgebiet lediglich erweitert werden. Durch die Formulierung "für Bund und Länder gemeinsam geltende (Grundsätze) für das Haushaltsrecht" sollte erreicht werden, daß die Grundsätze für Bund und Länder verbindlich sein sollten und nicht einseitig vom Bund abgeändert werden können.¹⁾ Daher ist diese Formulierung ausschließlich für den ersten Sachbereich, das Haushaltsrecht, bestimmt. Eine Beschränkung der anderen Sachgebiete, die konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und eine mehrjährige Finanzplanung, war durch die Änderung nicht beabsichtigt. Wenn der ergänzte und geänderte Text des Art 109 Abs 3 GG nach der grammatisch-logischen Auslegung nunmehr auch als eine Beschränkung der Bereiche "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft" und "mehrjährige Finanzplanung" verstanden werden kann,²⁾

so ist dieses Ergebnis jedoch durch eine historische und teleologische Auslegung zu korrigieren. Die Beratungen des Bundestages und Bundesrates wie auch deren Ausschüsse sagen nichts über eine beabsichtigte Beschränkung der in Art 109 Abs 3 GG aF genannten Sachbereiche. Es war ja gerade die Absicht des Verfassungsgesetzgebers, zu der bereits bestehenden Grundsatzgesetzgebungskompetenz in Art 109 Abs 3 GG aF aufgrund deren das Stabilitätsgesetz erlassen worden war, eine weitere für das Haushaltsrecht zu schaffen, aufgrund deren das Haushaltsgrundsätzegesetz erlassen werden sollte. Beide Gesetze, das Stabilitätsgesetz und das Haushaltsgrundsätzegesetz, haben eine gemeinsame Zielsetzung: die Voraussetzung zu schaffen, die öffentliche Haushaltswirtschaft insgesamt nach modernen wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen auszurichten und sie für eine situationsbezogene, antizyklische Wirtschaftspolitik flexibel und einsatzbereit zu machen.

Diese erkennbar gewollte Absicht würde nicht effektiv in vollem Umfang zu verwirklichen sein, würde man die Haushaltswirtschaft der Gemeinden von konjunkturbedingten

1) Vgl BTDrucks V/3040 Tz 101

2) So Böckenförde, Chr., DÖV 1969, S 744

gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen ausnehmen. Eine solche Ausklammerung war auch weder bei der Schaffung des Art 109 Abs 3 GG aF ¹⁾ noch bei der Änderung und Neufassung des Art 109 Abs 3 GG nF beabsichtigt.

Mithin kann festgestellt werden, daß die für das Sachgebiet "Haushaltsrecht" vorgenommene Beschränkung auf den Bereich des Bundes- und Länderhaushaltsrechts nur für dieses Sachgebiet gilt, nicht aber für die beiden bereits vor der Grundgesetzänderung aufgeführten Sachgebiete "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft" und "mehrjährige Finanzplanung." Für sie erstreckt sich die Grundsatzgesetzgebungskompetenz nach wie vor auf alle öffentlichen Haushaltswirtschaften, also auf Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. ²⁾

4. Vorschlag zur Neufassung des Gesetzestextes Art 109 Abs 3 GG

Der Verfassungsgesetzgeber hätte zur Klarheit und zum besseren Verständnis des Art 109 Abs 3 GG beigetragen, hätte er den Text der alten Fassung in ihrer ursprünglichen Form erhalten und lediglich die gewollte Ergänzung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz auf das Sachgebiet des Haushaltsrechts von Bund und Ländern an die beiden Sachgebiete angehängt, so daß der Gesetzestext etwa so gelautet hätte:

Durch Bundesgesetz, das .., können Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung, sowie für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufgestellt werden.

Wenn er diese Kompetenzerweiterung in den Text hätte

¹⁾ Vgl dazu Möller, Stabilitätsgesetz, § 16 Rz 5
²⁾ Anderer Ansicht: Böckenförde, Chr., DÖV 1969, S 744;
Institut FSt, Heft 95, S 40; Eichhorn, DÖH 1970, Heft 2/3, S 110

einfügen und das Sachgebiet "Haushaltsrecht" vor die beiden anderen hätte setzen wollen, so hätte er, eines besseren Verständnisses wegen, vor den bereits bestimmten Sachgebieten das Wort "Grundsätze" wiederholen sollen, um so die gewollte Verschiedenartigkeit deutlich zum Ausdruck zu bringen; wie etwa:

Durch Bundesgesetz, das .., können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, sowie Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

Dadurch wäre vermieden worden, die für die Grundsatzgesetzgebung für das Haushaltsrecht gewollte Besonderheit auch auf die beiden anderen Bereiche zu beziehen, was vom Verfassungsgesetzgeber nicht beabsichtigt war.

5. Die Verpflichtung der Länder zur Anpassung des kommunalen Haushaltsrechts an das staatliche aus dem Gesichtspunkt der Bundestreue

Im letzten Abschnitt ist festgestellt worden, daß der Bund aufgrund Art 109 Abs 3 GG keine Gesetzgebungskompetenz besitzt, durch eine Grundsatzgesetzgebung den Landesgesetzgeber zu verpflichten, das kommunale Haushaltsrecht nach den vom Bund festgesetzten Grundsätzen zu ändern, und mithin auf die Existenz des so Gemeindehaushalts durch seine Gesetzgebung unmittelbar keinen Einfluß ausüben kann. Für die Landesgesetzgeber könnte sich jedoch eine Verpflichtung zur Anpassung des kommunalen Haushaltsrechts an das staatliche - entsprechend den vom Bund bestimmten Grundsätzen - aus dem Gesichtspunkt der Bundestreue ergeben.

Aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue ergibt sich für die Landesgesetzgeber die Pflicht, bei der Regelung des kommunalen Haushaltsrechts jedenfalls soviel Rücksicht auf die Einheitlichkeit bei Bund, Ländern und Gemeinden zu nehmen, daß eine Erschütterung des

gesamten Finanzgefüges von Bund, Ländern und Gemeinden vermieden wird ¹⁾. Es ist zu prüfen, ob ein Land durch die Beibehaltung des so Gemeindehaushalts gegen eine aus dem Grundsatz der Bundestreue abzuleitende Schranke seiner Gesetzgebungsbefugnis verstoßen würde, ob der Landesgesetzgeber seine Grenzen offenbar überschritte.

Es wird im Rahmen dieser Untersuchung noch zu prüfen sein, welche Gründe für eine Abschaffung und welche für eine Beibehaltung des so Gemeindehaushalts zu berücksichtigen sind. Mögliche Vorteile für eine gesamtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden werden gegenüber Nachteilen hinsichtlich der Dispositions- und Kontrollfunktion des Gemeinderates abzuwägen sein. Dabei werden auch insbesondere die Besonderheit der kommunalen Haushaltswirtschaft gegenüber denen des Bundes und der Länder, die Verschiedenartigkeit der Aufgabenstellung und die Art der ordentlichen Einnahmequellen, wie auch die Besonderheit der aufsichtsbehördlichen Genehmigungen, zu beachten sein. Aufgrund dieser Unterschiede wird eine völlige Uniformität der Haushaltsplangestaltungen bei Bund, Ländern und Gemeinden sich vernünftigerweise nicht verwirklichen lassen.

Bundestreue verlangt die Rücksichtnahme auf die Interessen des Gesamtwohls, nicht auf die Wünsche des Bundes. Bundestreue kann daher ein Verhalten sein, das die Interessen der Gemeinden denen des Bundes und des Landes vorzieht, wenn die Wahrung der Interessen der Gemeinden für das Gesamtwohl höher einzustufen ist als die Interessenverfolgung des Bundes und des Landes.

Für das Abwägen der Gründe für und gegen die Beibehaltung des so Gemeindehaushalts werden Interessen, die in der Sphäre der Gemeinde liegen und solche, die für die Gesamtwirtschaft von Bedeutung sind, zu berücksichtigen sein.

¹⁾ Vgl BVerfGE 4, 115 ff (140)

Welchen Interessen letztlich der Vorzug zu geben ist, mag dahinstehen; für die Beantwortung der Frage, ob Bundestreues Verhalten die Entscheidung zur einen oder anderen Seite zu beeinflussen vermag, ist das Ergebnis gleichbedeutend. Denn nur bei einem offenbaren Mißbrauch seiner gesetzgeberischen Freiheit kann der Landesgesetzgeber gegen den Grundsatz der Bundestreue verstossen. Wenn aber bei einer Entscheidung eine Interessenabwägung vorzunehmen ist, die Entscheidung sowohl für wie auch gegen die zu entscheidende Sache jeweils vernünftigerweise zu begründen ist, fehlt es bereits an dem Merkmal des Mißbrauchs der Freiheit. Darüber hinaus schließt bereits die Notwendigkeit einer sehr genauen Überprüfung der Sachlage, um zu einer sachgerechten Beurteilung zu kommen, die Offensichtlichkeit eines Verhaltens aus.

Da hinsichtlich der Entscheidung über die Beibehaltung des so Gemeindehaushalts sowohl gewichtige Gründe für sie wie auch wesentliche Gründe gegen sie sprechen, kann bei einer Entscheidung für oder gegen sie auch nicht die für den Landesgesetzgeber einzuhaltende "äußerste Grenze" überschritten sein ¹⁾.

Eine Verpflichtung aus dem Grundsatz der Bundestreue, den so Gemeindehaushalt entsprechend der vom Bund festgelegten Haushaltsgrundsätze auch für den kommunalen Bereich abzuschaffen, besteht daher nicht.

III. Zusammenfassendes Ergebnis:

Es kann also festgestellt werden, daß der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das kommunale Haushaltsrecht nicht besitzt; zuständig für die Gesetzgebung dieses Sachgebietes sind die Länder. Die dem Bund nach Art 109 Abs 3 GG

¹⁾ Vgl BVerfGE 4, 115 (140)

verliehene Grundsatzgebungskompetenz für das Haushaltsrecht ist beschränkt auf das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder; für das kommunale Haushaltsrecht kann der Bund Grundsätze nicht erlassen. Durch die Gesetzgebung hat der Bund weder unmittelbar noch mittelbar die Möglichkeit, auf das kommunale Haushaltsrecht Einfluß zu nehmen. Die Ländergesetzgeber sind auch nicht aus dem Grundsatz der Bundestreue verpflichtet, den so Gemeindehaushalt abzuschaffen.

§ 6 Außerordentlicher Gemeindehaushalt und staatliche Konjunktursteuerung

D. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Bedeutung für staatliche Konjunktursteuerungsmaßnahmen

Wenn auch der Bund auf das kommunale Haushaltsrecht gesetzgeberisch keinen Einfluß geltend machen kann, um so die Beseitigung des so Gemeindehaushalts zu bestimmen, so könnte die Abschaffung des so Gemeindehaushalts jedoch ratsam sein, wenn er hinderlich wäre für eine notwendige konjunkturpolitische Einflußnahme des "Staates" auf die kommunale Haushaltswirtschaft. Diese Einflußnahme ist in zwei Stufen zu sehen:

1. die vorbereitenden Analysen und Vergleiche aller öffentlichen Haushaltswirtschaften miteinander zu schaffen und
2. die aufgrund des Ergebnisses zu 1. getroffenen konjunkturpolitischen Maßnahmen wirksam werden zu lassen, auch im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft.

I. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Bedeutung für gesamtwirtschaftliche Analysen als Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Maßnahmen

Einer konjunkturgerechten Einflußnahme muß vernünftigerweise eine umfassende Analyse der öffentlichen Haushalts-

wirtschaft vorausgehen; eine Analyse durch Vergleich aller öffentlichen Haushaltswirtschaften und Bewertung spezieller konjunkturbeeinflussender Vorhaben der Gebietskörperschaften. Ohne die Haushaltswirtschaften der Gemeinden einzuschließen, ist ein verlässliches Ergebnis nicht möglich. Was aber soll verglichen werden? Das Bundesfinanzministerium hält die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte in gesamtwirtschaftlicher und spezifisch haushaltswirtschaftlicher Sicht für notwendig¹⁾. Sie sei im Rahmen der neuen Haushaltsplangestaltung bei Bund und Ländern möglich durch zwei Anlagen zum eigentlichen Haushaltsplan: die Finanzierungsübersicht und den Kreditfinanzierungsplan.

Die Finanzierungsübersicht soll die in den Einzelplänen veranschlagten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans unter kreislaufwirksamen Aspekten aufgegliedert zusammenfassen. Sie ist eine spezifisch ökonomische Darstellung. Sie soll die Berechnung des Finanzierungssaldos enthalten, der "im Prinzip ausweist, um welchen Betrag sich die Verschuldung am Kreditmarkt unter Einschluß etwaiger Rücklagenbewegungen verändert".²⁾

Der Kreditfinanzierungsplan soll "eine erläuternde Zusammenstellung der in den Einzelplänen veranschlagten Einnahmen aus Krediten und Tilgungsausgaben" enthalten, "und zwar auch, soweit es sich nicht um Krediteinnahmen vom Kreditmarkt und hiermit zusammenhängende Tilgungsausgaben handelt". Durch die einheitliche Darstellung aller haushaltsmässigen Kredittransaktionen seien die in den Einzelplänen veranschlagten Kreditbewegungen zu erkennen und die Tilgungsausgaben im einzelnen aufgegliedert³⁾.

1) Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsrecht, S 18

2) Dass, aaO, S 18

3) Dass, aaO, S 19

Nach diesen im Rahmen der neuen Haushaltsgestaltung des Bundes und der Länder entwickelten Vorstellungen sind also die zu vergleichenden Daten und Angaben den Haushaltsplänen unmittelbar nicht zu entnehmen. Die Vergleichsmöglichkeit soll erst durch Anlagen zum Haushaltsplan gewährleistet sein, die aber eben zusätzlich zum Haushaltsplan aufzustellen sind. Wenn aber ohnehin der Haushaltsplan nicht bereits aus sich Aufschluß über die für die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation notwendigen Angaben geben soll, kann die Frage nach der Haushaltsgestaltung, insbesondere nach der Zweckmäßigkeit des so Gemeindehaushalts aus diesen Gründen auch nicht beantwortet werden. Insoweit wirkt sich die Existenz des so Gemeindehaushalts nicht hinderlich aus. ¹⁾

Aufgrund des im so Gemeindehaushalt vorherrschenden Haushaltsgrundsatzes der objektbezogenen Zweckbindung ergibt sich vielmehr die Möglichkeit, bereits aus dem Haushaltsplan den Umfang der von der Gemeinde benötigten Fremdmittel und deren Verwendung genau zu erkennen, wie auch Aufschluß über den Umfang der Zins- und Tilgungsausgaben und weiterer Folgekosten zu gewinnen. Insofern ist also eine Bewertung spezieller Vorhaben bereits aus dem Haushaltsplan möglich. ²⁾ Die Existenz des so Gemeindehaushalts kann daher für die Vergleichsmöglichkeit aller öffentlichen Haushaltswirtschaften insoweit eher als nützlich denn als hinderlich bezeichnet werden.

- 1) Das Institut FSt hält im übrigen die Finanzierungsübersicht als nicht aufgeklärte Ausweisung der beabsichtigten Kreditaufnahme aus finanzwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Gründen "in keiner Weise" für ausreichend. Vgl. Institut FSt, Heft 92, S. 28
- 2) Diese Betrachtungsweise, die Beurteilung der Kreditaufnahme nach der Art der Verwendung, soll auch durch den Kreditfinanzierungsplan ermöglicht werden. Vgl. dazu BTDrucks V/3040 Tz 63

Soweit von den Gemeinden Angaben zu machen sind über den Stand der geplanten und bereits durchgeführten Vorhaben, die geeignet sind, auf die gesamtwirtschaftliche Konjunktur Einfluß zu nehmen, bedarf es ohnehin einer gesonderten Aufstellung; diese Angaben können dem Haushaltsplan nicht entnommen werden. Für die Erstellung dieser Angaben ist die Existenz des so Gemeindehaushalts nicht von Bedeutung.

Es kann also festgestellt werden, daß der so Gemeindehaushalt für die Möglichkeit, zum Zwecke der staatlichen Einflußnahme auf den gesamtwirtschaftlichen Konjunkturablauf vorbereitende Analysen und Vergleiche aller öffentlichen Haushaltswirtschaften zu schaffen, nicht hinderlich ist. Mithin erscheint seine Beseitigung aus diesen Gründen nicht gerechtfertigt. ¹⁾

II. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Bedeutung für eine konjunkturpolitische Einflußnahme des Staates auf die kommunale Haushaltswirtschaft

Während die Gemeinden die Angaben für eine gesamtwirtschaftliche Analyse dem Haushaltsplan und anderen Quellen entnehmen und in einer Aufstellung zusammen fassen können, ohne daß ihr Wirtschaftsablauf davon unmittelbar berührt wird, machen konjunkturbeeinflussende Maßnahmen des Staates, die gegen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gerichtet sind, eine Einwirkung auch auf die kommunale Haushaltswirtschaft notwendig. Das hat ggf. eine Änderung der im Haushaltsplan ausgewiesenen Vorhaben und eine Umverteilung der vorhandenen Haushaltsmittel zur Folge oder erfordert gar eine Inangriffnahme neuer Vorhaben, die im Haushaltsplan noch nicht vorgesehen sind. Durch konjunkturbeeinflussende (Gegen-) Maßnahmen des Staates können die im Haushaltsplan vorgesehenen Vorhaben einer Gemeinde vermindert oder durch neue ergänzt

¹⁾ Vgl. dazu auch Johns, Diskussionsbeitrag, S. 109, der im Ergebnis übereinstimmt.

werden. Das kann insgesamt zu einer Änderung des Haushaltsplans führen; in den meisten Fällen wird eine Änderung der Haushaltssatzung unumgänglich sein. Bei diesen konjunkturbeeinflussenden Maßnahmen des Staates auf den Ablauf der haushaltswirtschaftlichen Planung einer Gemeinde könnte die Existenz des so Gemeindehaushalts mit seinen strengen rechtlichen Bindungen hinderlich sein für die kurzfristige Verwirklichung konjunkturbeeinflussender Maßnahmen des Staates. Aus diesem Grunde könnte sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Existenz des so Gemeindehaushalts stellen.

1. Die gesetzlichen Grundlagen für eine konjunkturbedingte Einflußnahme des Staates auf die kommunale Haushaltswirtschaft

a) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft

Eine Behinderung staatlicher konjunktursteuernder Maßnahmen durch die Existenz des so Gemeindehaushalts kann für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit des so Gemeindehaushalts nur von Bedeutung sein, wenn der Bund überhaupt rechtmässig Einfluß nehmen kann auf die kommunale Haushaltswirtschaft. Grundsätzlich gehört die Haushaltshoheit der Gemeinden als Teil ihrer Finanzhoheit zum essentiellen Kern der Selbstverwaltungsgarantie des Art 28 Abs 2 GG¹⁾. Die Selbstverwaltung ist jedoch nur "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet. Gesetz im Sinne des Gesetzesvorbehalts kann nur ein förmliches Gesetz (Gesetz im formellen Sinn) sein.²⁾ Zwar

1) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, § 16 Rz 5; Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, § 16 Anm I 2, S 158; Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, S 62; von Loebell, Gemeindeordnung NW, S 16; Geller-Kleinrahm-Fleck, Verfassung NW, Art 78, S 533

2) Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 28 Rz 31

gehören Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich zur Gesetzgebungsbefugnis der Länder (Art 70 ff GG). Wenn jedoch der Bund durch das Grundgesetz ermächtigt ist, die Gemeinden durch Bundesgesetz zu verpflichten, so ist insoweit für den Bundesgesetzgeber Gesetzgebungskompetenz beschränkter Umfang geschaffen worden, aufgrund derer er in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eindringen kann¹⁾, soweit er deren Kernbereich unangetastet läßt²⁾.

Gemäß Art 109 Abs 3 GG können durch Bundesgesetz Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft erlassen werden. Aufgrund dieser Gesetzgebungszuständigkeit kann der Bund auch die Gemeinden unmittelbar - dh ohne den Umweg über die Landesgesetzgebung - auf die Zielsetzung der gesamtwirtschaftlichen Budgetfunktion verpflichten³⁾. Die Gesetzgebungskompetenz nach Art 109 Abs 3 GG ist für das Sachgebiet "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft" nicht auf den Bereich des Bundes und der Länder beschränkt, sondern gilt auch für den Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft⁴⁾. Art 109 Abs 3 GG greift allein durch seine Existenz noch nicht in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein. Durch ihn wird lediglich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich auch der kommunalen Haushaltswirtschaft begründet.

b) Das Stabilitätsgesetz und die Gemeinden

Aufgrund dieser Gesetzgebungszuständigkeit nach Art 109 Abs 3 GG hat der Bund das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) vom 8. Juni 1967⁵⁾ erlassen und damit das gesamtwirtschaftlich bestimmte

1) Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art 28 Rz 25
2) Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; vgl BVerfGE 22, 204 ff; 1, 167 (175, 176); Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Rz 9
3) Vgl Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 25; im Ergebnis auch Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Tz 9; Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, § 16, S 158
4) Vgl meine Ausführungen zu Art 109 Abs 3 GG, S 128-130
5) BGBl I, S 582

Ordnungsprinzip des Art 109 Abs 2 GG näher ausgeformt und konkretisiert. Nach § 1 StabG sind Bund und Länder verpflichtet, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Damit hat der Gesetzgeber eine gesamtwirtschaftliche und zugleich gesellschaftspolitische Zielsetzung für die gesamte Wirtschafts- und Finanzpolitik von Bund und Ländern für verbindlich erklärt ¹⁾. In § 16 Abs 1 StabG werden die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Zielen des § 1 StabG Rechnung zu tragen. Der Gesetzgeber bezieht also auch die Gemeinden in die gesamtwirtschaftliche Zielsetzung mit ein. Durch das Stabilitätsgesetz soll erreicht werden, die Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik zu integrieren durch Einwirkungsmöglichkeiten des "Staates" auf die gemeindliche Investitions- und Verschuldungspolitik; und zwar sowohl durch entsprechende Ausgestaltung der rechtlichen Möglichkeiten wie durch zweckbezogenen Einsatz der finanziellen Verpflichtungen zwischen "Staat" und Gemeinden (§§ 16 Abs 2; 19 - 23 StabG).²⁾

Den konjunktursteuernden Maßnahmen sind jedoch Rechtschranken gesetzt durch die Verfassungsprinzipien der Rechtsstaatlichkeit, des Demokratgebots, der Bundesstaatlichkeit und insbesondere auch durch die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Prinzipien stehen dem der Sozialstaatlichkeit, das maßgeblich als Rechtfertigungsgrund staatlicher Konjunkturpolitik angesehen wurde ³⁾, mit gleichem Verfassungsrang gegenüber ⁴⁾.

Wieweit die die Haushaltswirtschaft der Gemeinden beeinflussenden Maßnahmen des "Staates" mit diesen Prinzipien zu vereinbaren sind, ist jeweils im einzelnen nach der Art der Beeinträchtigung und dem Umfang der Einwirkung auf die

1) Vgl Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art 109 Rz 25
2) Vgl Elsner, DÖV 1968, S 521
3) Vgl Stern, Gutachten, S 32, 33
4) Ders, aaO, S 32

kommunale Haushaltswirtschaft zu beurteilen.

2. Der Entscheidungsträger "Staat"

Konjunktursteuernde Maßnahmen können sowohl unterschiedliche Adressaten betreffen, den privaten Sektor (§§ 26 ff StabG), den hoheitlichen bzw beide zusammen, wie sie auch von verschiedenen Entscheidungssubjekten und innerhalb derselben von verschiedenen Entscheidungsorganen ausgehen können. Adressaten im Rahmen des hoheitlichen Bereichs können Bund, Länder, kommunale Gebietskörperschaften sowie sonstige öffentlich- rechtliche juristische Personen und öffentliche Sondervermögen sein.

Als konjunkturpolitischen Entscheidungsträger weist das Stabilitätsgesetz vornehmlich den Bund und dessen Organe aus. Neben ihm kommen in Abstufung alle anderen Hoheits-träger infrage; soweit es um Spielraum und Grenzen der Steuerung gegenüber den Kommunen geht, kommt den Ländern ein Übergewicht zu (vgl §§ 16 Abs 2, 23 StabG). Stern unterteilt die zur Konjunktursteuerung befugten Entscheidungsorgane nach legislativen, gubernativen, administrativen, "gemischten" und unabhängigen Organen ¹⁾. Konjunkturpolitisches Hauptorgan ist die Bundesregierung. Ihr kommt nach dem Stabilitätsgesetz die Fülle der Kompetenzen zu (§§ 2; 3; 4; 6 Abs 1 und Abs 2; 7 Abs 2; 8 Abs 2 Satz 2; 12; 15; 19; 26 Nr 3; 30 StabG). Stern spricht daher von "gouvernementaler Konjunkturpolitik " ²⁾. Das Parlament hat sich jedoch manigfache Mitwirkungsrechte vorbehalten (Art 109 Abs 4 Satz 4GG; §§ 2 Abs 2; 8 Abs 1 Satz 5; 9 Abs 2; 12; 19 Abs 5; 26 Nr 3 b Ziff 2 und Ziff 3; 30 Abs 1 StabG); häufig ist der Bundesrat einzuschalten (§§ 15 Abs 1; 19 Abs 1; 22 Abs 2; 26 StabG). Der Konjunkturrat ist ein gemischtes Gremium (§ 18 StabG),

1) Vgl Stern, Gutachten, S 30
2) Ders, aaO, S 31

das jedoch keine Entscheidungsbefugnis besitzt ¹⁾, vielmehr eine Kombination aus Sachverständigenrat und gebietskörperschaftlichem interessenwährenden Konsultativorgan ²⁾.

3. Rechtsschranken der Konjunktursteuerung

Wenn auch die staatliche Konjunktursteuerung verfassungsmässig legitimiert ist, so muß dennoch jede einzelne Maßnahme in das Rechtssystem eingeordnet sein. Staatliche Konjunkturmaßnahmen können nicht schrankenlos durchgeführt werden. Ihnen stehen gleichrangige Verfassungsprinzipien gegenüber, durch die die konjunkturpolitische Effizienz möglicherweise Einbußen erfahren mag. Diese die staatliche Konjunktursteuerung begrenzenden Prinzipien gelten für alle Maßnahmen gleichermaßen. Sie können sich jedoch naturgemäß auf bestimmte Maßnahmen intensiver auswirken als auf andere.

a) Die Rechtsstaatlichkeit (Art 20; 28 Abs 1 GG)

Das Rechtsstaatsprinzip enthält keine in allen Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote oder Verbote von Verfassungsrang, sondern ist ein Verfassungsgrundsatz, der der Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten bedarf, wobei allerdings fundamentale Elemente des Rechtsstaates und die Rechtsstaatlichkeit im ganzen gewahrt bleiben müssen ³⁾. Zur Rechtsstaatlichkeit gehören insbesondere die Prinzipien der materiellen Richtigkeit oder Gerechtigkeit, das der Rechtssicherheit und die der Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit und Meßbarkeit. Sie können der Konjunkturpolitik wesentliche Schranken setzen.

1) Vgl Stern, Gutachten, S 31; Möller, Stabilitätsgesetz, S. 18, S 187
2) Vgl Stern, aaO, S 31; Möller, aaO, S 187
3) Vgl Leibholz-Rinck, Grundgesetz, Art 20 Rz 22; BVerfGE 7, 92 ff; 11, 72

aa) Vorrang des Gesetzes

Der Vorrang des Gesetzes wird in Art 20 Abs 3 GG ausdrücklich normiert. Er zwingt jede exekutive Konjunktursteuerungsmaßnahme unter die Herrschaft bestehender Gesetze, insbesondere des Stabilitätsgesetzes und der jeweiligen Haushaltsgesetze. Gegen bestehende Rechtssätze darf eine Exekutivmaßnahme nicht verstoßen.

bb) Gebot des Art 80 GG

Gemäß Art 80 GG ist die konjunktursteuernde Verordnungsgewalt an eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß durch den Gesetzgeber verliehene Ermächtigung gebunden. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. November 1958 ¹⁾ genügt es, wenn sich Zweck, Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung aus dem ganzen Gesetz durch Auslegung ermitteln lassen, sie brauchen nicht ausdrücklich im Text des Gesetzes bestimmt zu sein. Der Gesetzgeber muß die Grenzen der durch die Verordnung zu treffenden Regelung festsetzen und angeben, welchem Ziel sie dienen soll ²⁾.

cc) Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit, Meßbarkeit

Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist auch die Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit und Meßbarkeit staatlicher Eingriffsakte ³⁾. Konjunktursteuerungsmaßnahmen, zB in der Währungspolitik, müssen ihrer Wirksamkeit wegen zum Teil geheim gehalten werden. Es kann daher zu Kollisionen kommen mit der Notwendigkeit der Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit. Die Konturen des Ausmaßes mancher konjunkturpolitischer Maßnahmen sind nicht immer klar zu setzen. Eine Kollision mit dem Prinzip der Meßbarkeit wird nicht immer zu vermeiden sein. Aus diesen möglichen Kollisions-

1) BVerfGE 8, 274 ff
2) BVerfGE 15, 160
3) BVerfGE 8, 274 ff

fällen ergibt sich die Frage nach der Rechtsschranke konjunkturbeeinflussender Maßnahmen. Da einerseits eine effektive Konjunktursteuerung ohne eine gewisse Überschreitung der ansonsten durch das Rechtsstaatsprinzip gesetzten Grenzen nicht möglich ist, andererseits die Konjunktursteuerung dem Rechtsstaatsprinzip verfassungsrechtlich gleichrangig gegenübersteht, wird man mit Stern sagen müssen: Es kann nur darauf ankommen, das rechtsstaatlich Gebotene soweit durchzusetzen, wie es mit den unabdingbaren Erfordernissen der Effizienz konjunkturpolitischer Gestaltung vereinbar ist. ¹⁾

b) Das Demokratiegebot (Art 20; 28 Abs 1 GG)

Das Demokratiegebot verbietet eine Schwächung der Kontrolle und Mitwirkung des volksgewählten Repräsentationsorgans. Konjunkturpolitik muß sachlogisch gouvernemental sein ²⁾. Sie darf jedoch nicht einen solchen Umfang erreichen, das Parlament völlig auszuschliessen. Einschränkungen in begrenztem, der konjunkturellen Situation angemessenen Rahmen werden unvermeidbar sein. Durch sie werden die Rechtsschranken einer staatlichen Konjunktursteuerung wegen der verfassungsrechtlichen Gleichrangigkeit nicht verletzt.

c) Die Bundesstaatlichkeit (Art 20; 28; 30; 70 ff; 83 ff; 105 ff GG)

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat "ein Gesamtstaat, körperschaftlich zusammengefügt aus einfachen Staaten, die einerseits ihm unterworfen, andererseits beteiligt sind bei der Bildung seines Willens" ³⁾. Aus dieser bundesstaatlichen Struktur ergeben sich grundlegende Folgerungen für die wechselseitigen Rechtsbeziehungen

1) Vgl Stern, Gutachten, S 34, 35

2) Vgl Köttgen, AfK 1966, S 18; Stern, aaO, S 35

3) Nach Anschütz, HdbDStR I, S 295, zitiert nach von Mangoldt Klein, Grundgesetz, Art 20, S 588

zwischen dem Bund und den Ländern. Grundlage der Rechtsbeziehungen ist die Ausübung der Staatsgewalt nicht einheitlich durch ein einziges, sondern bundesstaatlich durch mehrere Staatswesen ¹⁾. Kraft ihrer Staatlichkeit haben Bund und Länder die Möglichkeit, eine eigenständige Wirtschaftspolitik, gemäß Art 109 Abs 1 GG die Selbständigkeit in der Haushaltswirtschaft, zu betreiben. Eine staatliche Konjunktursteuerung muß ihrer Natur nach diese Eigenständigkeit einschränken. Mithin könnte sie mit dem Prinzip der Bundesstaatlichkeit kollidieren. Dieses Prinzip begründet seinem Wesen nach jedoch nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten ²⁾. Eine dieser Pflichten besteht darin, die eigene, selbständige Wirtschaftspolitik einzuschränken zugunsten gesamtwirtschaftlicher Maßnahmen, wenn diese aus Gründen des Gesamtwohls notwendig und erforderlich sind. Dieser Erkenntnis hat der Verfassungsgesetzgeber Rechnung getragen, in dem er Art 109 GG aF durch die Abs 2, 3 und 4 ergänzte und dadurch die Voraussetzung für den Erlass des Stabilitätsgesetzes schuf.

Es kann daher festgestellt werden, daß konjunkturpolitische Maßnahmen, die die eigenständige Wirtschaftspolitik der Länder und Gemeinden zwangsläufig einschränken, nicht gegen das Prinzip der Bundesstaatlichkeit verstoßen, solange sie aus Gründen des Gesamtwohls notwendig und erforderlich sind. Wieweit einzelne Maßnahmen diese Grenze überschreiten, kann nur aufgrund der Beurteilung des Einzelfalles entschieden werden.

d) Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art 28 Abs 2 GG)

Nach Art 28 Abs 2 GG ist den Gemeinden das Recht gewähr-

1) Vgl von Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Art 20, S 589

2) BVerfGE 1, 117 (131)

leistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Art 28 Abs 2 GG enthält eine institutionelle Garantie der Selbstverwaltung der Gemeinden. Die Selbstverwaltung darf nicht aufgehoben und auch nicht derart eingeschränkt werden, daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann. ¹⁾ Beschränkungen der Selbstverwaltung der Gemeinden sind mit Art 28 Abs 2 Satz 1 GG jedoch vereinbar, wenn und insoweit sie deren Kernbereich unangetastet lassen ²⁾. Sie dürfen jedoch "nur durch ein Gesetz bis zu der aufgewiesenen Grenze erfolgen". ³⁾ Durch staatliche Konjunktursteuerungsmaßnahmen wird eine Beschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung durch eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit auf dem Gebiete der gemeindlichen Haushaltswirtschaft ⁴⁾ unvermeidlich sein. Es wird zu prüfen sein, wieweit die im Stabilitätsgesetz normierten Instrumente staatlicher Konjunktursteuerung im einzelnen den Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung unangetastet lassen. Bei der Beurteilung ist zu beachten, daß "die kommunale Selbstverwaltung nicht mehr genossenschaftlich oder gesellschaftlich verwurzelte antistaatliche Institution, sondern eine ebenso aus Demokratie (Art 28 Abs 1 Satz 2 GG) wie Gewaltenteilung legitimierte Verwaltungsform inmitten eines gestuften Staatsaufbaus ist". ⁵⁾ Aus dieser Stellung erwachsen den Gemeinden nicht nur Rechte für ihre eigenen Bereich, sondern auch Pflichten für das Gesamtwohl. Der Pflichtenkreis erstreckt sich insbesondere auch auf die Wirtschaftspolitik, die aus Gründen der immensen

1) BVerfGE 1, 167 (175)

2) Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung; vgl E 1, 167 (175); 17, 172 (182) mwHinw; zuletzt E 22, 205

3) BVerfGE 1, 167 (175 ff)

4) Dies gehört zum Wesensgehalt der durch Art 28 Abs 2 GG geschützten Finanzhoheit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, vgl meine Ausführungen S 138, Fußnote 1

5) Vgl Stern, Gutachten, S 45

Beteiligung öffentlicher Haushalte an gesamtwirtschaftlichen Vorgängen einerseits und wegen größerer, notwendiger Effizienz der Maßnahmen andererseits unter gewissen Umständen (Störungen) gemeinsame Aufgabe aller Träger öffentlicher Haushaltswirtschaften, mithin auch der Gemeinden, sein kann und sein muß. Für die Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Konjunktursteuerungsmaßnahmen auf die kommunale Haushaltswirtschaft mit der in Art 28 Abs 2 GG gewährleisteten institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wird diese Pflichtenstellung der Gemeinden einen beachtenswerten Hinweis geben.

4. Instrumente der staatlichen Konjunktursteuerung

Staatliche Konjunktursteuerung gegenüber kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ist auf verschiedene Weise möglich. Der Bund kann sowohl unmittelbar durch gesetzliche Regelungen, durch Zuschüsse und kreditpolitische Maßnahmen, wie auch mittelbar über die Länder Einfluß nehmen auf die kommunale Haushaltswirtschaft, indem er sie zu konjunkturgerechtem Verhalten in ihren Maßnahmen gegen die Gemeinden, in der Kommunalaufsicht und bei Genehmigungsverfahren, durch Beratung und finanzielle Zuwendungen an Gemeinden, verpflichtet. Schließlich wirken sich auch Einflüsse des Bundes auf das Finanzvolumen der Länder als Folgewirkung mittelbar auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft aus. Neben dem Bund können auch die Länder durch steuergesetzliche und kommunalrechtliche Regelungen sowohl unmittelbar wie auch durch eine haushaltsrechtliche Gesetzgebung mittelbar konjunkturpolitisch einwirken auf die kommunale Haushaltswirtschaft.

Im folgenden sollen jedoch vornehmlich die Konjunktursteuerungsinstrumente beleuchtet werden, die den so Gemeindehaushalt berühren oder durch ihn beeinflusst werden.

a) Die Rahmenbestimmung des § 16 Abs 1 StabG

Gemäß § 1 StabG werden Bund und Länder verpflichtet, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Sie haben ihre Maßnahmen so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen. Adressat dieser in § 1 StabG genannten konjunkturpolitischen Ziele sind ausschließlich Bund und Länder. Gemäß § 16 Abs 1 StabG werden die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Zielen des § 1 StabG Rechnung zu tragen. Damit sind diese Gebietskörperschaften in gleicher Weise wie Bund und Länder auf die konjunkturpolitischen Ziele unmittelbar verpflichtet. ¹⁾

Diese Ziele können nicht als rechtsunverbindliche Leitlinien angesehen werden, sie sind vielmehr als Rechtspflichten, als ius strictum statuiert, durch das der Gesetzgeber die finanzielle und wirtschaftliche Gebarung bindet. ²⁾ Eine gewisse Auflockerung der Bindung wird indes dadurch erreicht, daß die wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele als unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum gesetzt sind ³⁾. Nach Wolff wird durch diese unbestimmten Begriffe die Rechtsanwendung "nicht so eindeutig gebunden wie durch klassifikatorische Begriffe" ⁴⁾, Darüber hinaus enthält § 16 Abs 1 StabG insofern eine Einschränkung gegenüber § 1 StabG, als die Gemeinden und Gemeindeverbände nur bei

1) Vgl Stern, Gutachten, S 50, 51; Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, § 16, S 158; Möller, Stabilitätsgesetz, § 16 Rz 4
2) Vgl Stern, Gutachten, S 19
3) Vgl Stern, aaO, S 19; Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, § 1, S 92; Möller, Stabilitätsgesetz, § 1 Rz 13
4) Wolff, H.J., Verwaltungsrecht I, § 31 I c 3, S 166

ihrer Haushaltswirtschaft und nicht bei sämtlichen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen den Zielen des § 1 StabG Rechnung zu tragen haben. ¹⁾

Gegen die Verfassungsmässigkeit der Bestimmung des § 16 Abs 1 StabG bestehen keine Bedenken. Verfassungsrechtliche Zweifel ergeben sich weder aus einer beschränkten Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art 109 Abs 3 GG ²⁾ noch aus Art 28 Abs 2 GG.

§ 16 Abs 1 StabG bindet die Haushaltswirtschaft lediglich an einen allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Rahmen, ohne irgend welche Einzelheiten für die Haushaltsgestaltung vorzuschreiben. Dies ist unter dem Gesichtspunkt des Art 28 Abs 2 GG unbedenklich, da der Grundsatz der einheitlichen Staatsfinanzwirtschaft für Bund, Länder und Gemeinden gilt ³⁾. § 16 Abs 1 StabG tastet daher den Kern der kommunalen Haushaltshoheit nicht an. Art 28 Abs 2 GG ist nicht verletzt. ⁴⁾

b) Unmittelbare Steuerungsinstrumente des Bundes

Zu den unmittelbaren Steuerungsinstrumenten des Bundes zählen alle Mittel, durch die die Bundesregierung und der Bundestag (mit oder ohne Mitwirkung des Rates) direkt auf das gemeindliche Haushaltsvolumen einwirken können, sei es, daß sie es vermindern, erhöhen oder doch wenigstens in den maßgebenden Grundlagen für Einnahmen und Ausgaben beeinflussen.

aa) Steuergesetzliche Regelungen

Der Bund könnte durch eine Disposition steuergesetzlicher Regelungen ⁵⁾ auf die Finanzausstattung der Gemeinden Einfluß

1) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, § 16 Rz 4
2) Vgl dazu meine Ausführungen S 128 - 130
3) So Möller, aaO, Rz 25; vgl auch ders, aaO, Art 109 Rz 6; Köttgen, AfK 1966, S 28 ff
4) Vgl Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, § 16, S 158; Möller, aaO, § 16 Rz 5; Stern, Gutachten, S 51
5) Vgl Art 106 Abs 6 Satz 1 GG

nehmen. Da die Existenz des so Gemeindehaushalts auf diese konjunktursteuernde Maßnahme keinen Einfluß nehmen und durch ihn auch nicht beeinflußt werden kann, soll auf sie nur hingewiesen, ihre rechtliche Problematik jedoch nicht erörtert werden.

bb) Zuschüsse des Bundes

Gemäß § 12 Abs 1 StabG sollen Bundesmittel, die für bestimmte Zwecke an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben werden, insbesondere Finanzhilfen, so gewährt werden, daß es den Zielen des § 1 StabG nicht widerspricht. Es handelt sich bei derartigen Finanzhilfen um zweckgebundene Zuweisungen ¹⁾. Nicht darunter fallen zweckgebundene Finanzierungszuschüsse, über deren Disposition allein der Empfänger entscheidet, zB Ergänzungszuweisungen nach Art 107 Abs 2 Satz 3 GG ²⁾. Die Probleme um "eine konjunkturpolitisch motivierte Bundesfondsverwaltung" ³⁾ und ihre Vereinbarkeit mit Art 28 Abs 2 GG, die "Ausbootung" des Ländereinflusses im kommunalen und regionalen Bereich durch massiven Mittelansatz des Bundes sowie die Probleme aus etwaigen Dotationsauslagen und Bedingungen (Selbstbeteiligungszwang), sind für die rechtlichen Konsequenzen im Rahmen dieser Untersuchung nicht relevant. Auf diese verfassungsrechtliche Problematik soll daher hier nicht eingegangen werden. Es soll hier lediglich auf die Existenz zweckgebundener Dotationen als Konjunktursteuerungsinstrument hingewiesen werden.

1) Stern bezeichnet diese freiwillig gewährten pekuniären Zuschüsse an Verwaltungsträger Dotationen im Unterschied zu Subventionen, die Privaten zukommen; vgl Stern, Gutachten, S 55

2) Vgl Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, § 12 Erl II 3, S 147

3) Dazu vgl Stern, Gutachten, S 55 ff mwHinw, insbesondere auf die Ausführungen von Köttgen, A in Res publica, Heft 14 (1965)

cc) Kreditpolitische Maßnahmen

Die Bundesregierung kann zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Kreditermächtigungen von Bund, Ländern und Gemeinden beschränken (§ 19 StabG) nach Höchstmaß (§ 20 Abs 1 Nr 1 StabG), Zeitplan und Kreditbedingungen (§ 21 Abs 1 Satz 2 StabG). Diese Befugnis ist durch die verfassungsrechtliche Ermächtigung des Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG zugunsten des Bundesgesetzgebers ausdrücklich eingeräumt. Im Rechtsausschuß des Bundestages wurde ausführlich die Frage erörtert, ob die Kreditlimitierung für Gemeinden mit Art 28 Abs 2 Satz 1 GG vereinbar sei. Die Meinungen darüber gingen auseinander. In dem Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages heißt es dazu: "Einerseits wurde die Auffassung vertreten, daß die Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet sei, und daß deshalb eine Beeinträchtigung von Art 28 GG durch die Neufassung des Art 109 GG ¹⁾ überhaupt nicht gegeben sei. Dagegen wurde die Ansicht vertreten, daß die Beschränkung der Kreditaufnahme durch die Gemeinden in die Substanz der Selbstverwaltung selbst eingreifen könnte und jedenfalls verfassungspolitisch abzulehnen sei. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß Art 28 GG nicht zu der in Art 79 Abs 3 GG enthaltenen Verfassungsgarantie gehört." ²⁾

Zuck ist der Ansicht, Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG bringe einen tiefen Einschnitt in die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, da Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG keine Limitierung der Limitierungsermächtigung wie etwa §§ 19 ff StabG enthalte. ³⁾

1) 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967, BGBI I, S 581

2) Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages, BTDrucks V/1686, S 3

3) Vgl Zuck, JZ 1967, S 696

Aber selbst wenn die Möglichkeit der Kreditlimitierung nach Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG die Finanzhoheit der Gemeinden in ihrem Wesen beeinträchtigen sollte, ergäbe sich darauf keine Verfassungswidrigkeit des Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG. Die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung in Art 28 Abs 2 Satz 1 GG fällt nicht unter Art 79 Abs 3 GG; sie ist daher dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht entzogen. ¹⁾

Die Verordnungsermächtigung der §§ 19 und 20 StabG halten sich im Rahmen der durch Art 109 Abs 4 Satz 1 Nr 1 GG erteilten Ermächtigung. Ein Verstoß dieser Gesetzesvorschriften gegen Art 28 Abs 2 Satz 1 GG liegt daher nicht vor. ²⁾

c) Mittelbare Steuerungsinstrumente des Bundes

Unter mittelbaren Steuerungsinstrumenten des Bundes sollen diejenigen verstanden werden, die erst durch eine zwischengeschaltete Entscheidung der Länder auf die Kommunen wirken.

aa) Die Verpflichtung der Länder nach §§ 16 Abs 2, 23 StabG

Gemäß §§ 16 Abs 2, 23 StabG sind die Länder verpflichtet, durch "geeignete Maßnahmen" darauf hinzuwirken bzw sicherzustellen, daß die kommunale Haushaltswirtschaft konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht bzw die kommunale Kreditaufnahme sich im Rahmen des Stabilitätsgesetzes hält. Nach dem Grundgesetz fehlt dem Bund ein unmittelbares Recht zum Durchgriff auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände steht ausschließlich dem jeweiligen Land zu, auch wenn es sich um die Beachtung bundesgesetzlich begründeter Rechtspflichten handelt. "Es gibt keine Bundeskommunalaufsicht". ³⁾ Aus diesem Grunde werden gemäß

- 1) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, Art 109 Rz 21; Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, Art 109 B I 2; Stern, Gutachten, S 60
- 2) Stern, Gutachten, S 60; Stern-Münch, aaO, Vorbem zu §§ 19-23 StabG Anm 9
- 3) BVerfGE 8, 122 (137)

§ 16 Abs 2 StabG die Länder verpflichtet, die den Gemeinden in § 16 Abs 1 StabG auferlegte Pflicht zu konjunkturgerechtem Verhalten zu "beaufsichtigen" ¹⁾. Da die Länder bereits nach geltendem Recht ohnehin verpflichtet sind, im Rahmen der Rechtsaufsicht darauf zu achten, daß die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften den Gesetzen gemäß handeln, enthält § 16 Abs 2 StabG im Grunde nur eine Klarstellung ²⁾.

Die Formulierung "durch geeignete Maßnahmen" des Abs 2 läßt vom Text her die Wege und Mittel der Einwirkung völlig offen. Der Umfang der "geeigneten Maßnahmen" wird jedoch durch Art 28 Abs 2 Satz 1 GG eingegrenzt. Sie dürfen nur aufgrund gesetzlicher Vorschrift und nur dann ergriffen werden, wenn sie nicht den Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung antasten. § 16 Abs 2 StabG gewährt keine zusätzlichen Lenkungsinstrumente; denn die Formel "geeignete Maßnahmen" gibt selbst keine gesetzliche Grundlage für eine konkrete Maßnahme ³⁾, sondern verweist nur auf die bestehenden landesgesetzlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf ihre Gemeinden ⁴⁾.

Die Länder sollen mithin aufgrund § 16 Abs 2 StabG die Gemeinden zu konjunkturgerechtem Verhalten anhalten mit Mitteln der Kommunalaufsicht, im Rahmen staatlicher Mitwirkung insbesondere in Form von Genehmigungen kommunaler Maßnahmen und durch eine gezielte Finanzpolitik, soweit sie die finanziellen Zuwendungen der Länder an die Gemeinden betrifft.

1) Vgl Stern, Gutachten, S 61

2) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, § 16 Rz 6

3) Vgl Stern, aaO, S 62

4) So auch Stern, aaO, S 62; Möller, aaO, Rz 6

§ 23 StabG konkretisiert die den Ländern ohnehin obliegende Verpflichtung zur Überwachung konjunkturpolitischer Maßnahmen für die Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der Kreditlimitierung. Ihr kommt daher nur deklaratorische Bedeutung zu ¹⁾.

(1) Konjunktursteuerung mittels Kommunalaufsicht

Kommunalaufsicht über Selbstverwaltungsangelegenheiten ist nach geltendem Recht Rechtsaufsicht, nicht Zweckmässigkeitsaufsicht ²⁾. Durch sie kann eine Konjunktursteuerung nur betrieben werden, wenn konkrete gesetzliche Vorschriften für bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen der Gemeinden vorhanden sind. Eine Möglichkeit für eine allgemeine Kontrolle wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Gemeinden hinsichtlich ihrer konjunkturorientierten Zweckmässigkeit bietet die Kommunalaufsicht mit Rücksicht auf die Haushaltshoheit der Gemeinden nicht. ³⁾

(2) Konjunktursteuerung mittels staatlicher Mitwirkungsakte (Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte)

Demgegenüber können nach vorherrschender Meinung und insbesondere der Rechtsprechung bei Mitwirkungsakten Zweckmässigkeitserwägungen berücksichtigt werden. ⁴⁾ Die Überlegungen für die Genehmigung oder Ablehnung bei der Aufnahme von Darlehen ⁵⁾ - Anleihen, Schuldscheindarlehen,

1) Vgl Möller, Stabilitätsgesetz, § 23 Rz 2
2) Vgl Art 75 Abs 1 BadWü Verf; Art 84 Abs 4 BayVerf; Art 147 Abs 2 BrVerf; Art 137 Abs 2 HessVerf; Art 44 Abs 4 NsVerf; Art 78 Abs 4 NWVerf; Art 49 Abs 3 RHPfVerf; Art 127 SaarVerf; Art 39 Abs 3 SchlhLandessatzung; Vgl auch § 106 Abs 1 GONW; Geller-Kleinrahm-Fleck, Verfassung NW Art 78 Anm 11
3) Im Ergebnis auch Stern, Gutachten, S 64; Möller, Stabilitätsgesetz, § 16 Rz 7
4) Vgl Stern, Gutachten, S 65, Fußnote 200 mwHinw; VGH VerwRspr 7, 584 (591)
5) Vgl §§ 92 Abs 1 Satz 2, 84 GOBadWü; Art 83 Abs 1, 84 GO Bay; §§ 98, 100 GO Ns; §§ 78, 80 GO NW; §§ 89, 91 GO RHPf; §§ 92, 94 GO Saarl; §§ 91, 93 GO Schlh

sonstige Kredite mit Ausnahme der Kassenkredite -, bei Kassenkrediten ¹⁾ und bei haushaltsbezogenen Maßnahmen wie Steuerhebesätzen ²⁾ können zwar nicht unbegrenzt allein unter Berücksichtigung konjunkturorientierter Notwendigkeiten getroffen werden; örtliche Interessen sind zu wahren ³⁾ Jedoch haben die Länder gemäß § 16 Abs 2 StabG darauf hinzuwirken, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht.

Es könnte daran gedacht werden, in die unbestimmten Rechtsbegriffe "unabweisbarer Bedarf" und "Leistungsfähigkeit" ⁴⁾ konjunkturbestimmende Überlegungen im Sinne der §§ 16 Abs 1, 1 Abs 1 StabG hinein zu interpretieren. Daraus ergäbe sich für die Beurteilung der Zweckmässigkeit einer Darlehnsaufnahme eine über die wirtschaftspolitische Interessenlage einer bestimmten Gemeinde hinausgehende gesamtwirtschaftlich orientierte Komponente, die in die Überlegungen für oder gegen eine Genehmigung mit einzu beziehen wäre.

Die Tatsache, daß Zweckmässigkeitserwägungen gesamtwirtschaftlicher Art bei diesen staatlichen Mitwirkungsakten berücksichtigt werden können, läßt dieses Mittel als ein taugliches Instrument der Konjunktursteuerung erkennen.

1) Vgl § 97 GO BadWü; Art 87 GO Bay; § 110 GO Hess; § 103 GO Ns; § 83 GO NW; § 94 GO RHPf; § 97 GO Saar; § 96 GO Schlh; bei Vermögenstransaktionen vgl § 64 GO NW; § 84 GO Ns; § 72 GO RHPf; § 84 GO Saar; § 78 GO Schlh; § 80 GO BadWü; § 61 Abs 3 GO Bay; § 94 GO Hess
2) Vgl § 6 Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuerrechts vom 27. November 1951 (BGBl I, S 996), NW-VO über die Genehmigungspflicht der Realsteuerhebesätze der Gemeinden vom 9. Dezember 1952 (GVBl 1953, S 103)
3) Dazu ausführlich Stern, Gutachten, S 65 mwHinw
4) Vgl § 79 GO NW

(3) Konjunktursteuerung durch Beratung der Gemeinden

Das konjunkturelle Verhalten der Gemeinden kann auch durch eine konjunkturrechtsprechende Beratung beeinflusst werden. Um den Gesamtzusammenhang der Konjunkturpolitik aller öffentlichen Haushalte sicherzustellen, wurde der Konjunkturrat geschaffen (§ 18 StabG). Er setzt sich zusammen aus Vertretern der Bundesregierung, der Länder und der Gemeinden (§ 18 Abs 1 StabG). Gemäß § 4 seiner Geschäftsordnung vom 8.12.1967¹⁾ faßt er seine Beratungsergebnisse in die Form einer "Stellungnahme, Empfehlung oder Entschliebung". Dadurch wird "die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung"²⁾ nicht beeinträchtigt. Er ist mithin ein beratendes und empfehlendes, nicht entscheidendes Gremium³⁾. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen seine Zulässigkeit bestehen nicht.⁴⁾

Stern sieht in der Beratung ein für die Konjunkturpolitik so wesentliches Element der Kooperation aller "öffentlichen Hände"; sie sei, so verstanden, eine der geeigneten Maßnahmen im Sinne des § 16 Abs 2 StabG.⁵⁾

(4) Konjunktursteuerung durch finanzielle Zuwendungen

Geeignete Maßnahmen im Sinne des § 16 Abs 2 StabG durch die Zuwendung von Finanzmitteln des Bundes, die durch die Länder an die Gemeinden vergeben werden, beinhalten eine ähnliche Problematik wie die Finanzhilfen, die unmittelbar vom Bund an die Gemeinden gelangen. Dotationsauflagen und

- 1) Geschäftsordnung vom 8. Dezember 1967, Bundesanzeiger vom 23. Dezember 1967
- 2) BVerfGE 9, 268 (281)
- 3) Stern-Münch, Stabilitätsgesetz, § 18 Erl III 1, S 164; Möller, Stabilitätsgesetz, § 18 Rz 2
- 4) Stern-Münch, aaO, S 164; Möller, aaO, Rz 2
- 5) Stern, Gutachten, S 68

-bedingungen mit ggf Selbstbeteiligungszwang können die Gemeinden in ihrem gemäß Art 28 Abs 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigen. Von Bedeutung für die Auswirkung auf die Existenz des ao Gemeindehaushalts ist - wie bei den unmittelbaren Zuwendungen des Bundes an die Gemeinden - die Zweckgebundenheit der Mittel.

bb) Konjunktursteuerung kraft Folgewirkung

Jede bundesrechtliche Regelung, die das Volumen des Landeshaushalts beeinträchtigt, kann sich auch in einer Veränderung der zwischenkörperschaftlichen Finanzausgleichsleistungen niederschlagen und mithin die Finanzkraft und damit die Haushaltswirtschaft der Gemeinden beeinträchtigen. Diese so ausgelösten konjunkturpolitischen Folgewirkungen berühren jedoch den ao Gemeindehaushalt nicht unmittelbar. Sie sollen daher allein der Vollständigkeit wegen hier als mittelbares Konjunktursteuerungsinstrument des Bundes nur genannt werden.

d) Unmittelbare Steuerungsinstrumente der Länder

Konjunktursteuernde Maßnahmen werden vornehmlich von Organen des Bundes durchgeführt. In der Verteilung von Mitteln des Bundes an die Gemeinden bleibt den Ländern, sofern die Mittel durch sie vergeben werden, in begrenztem Rahmen ein eigener konjunktursteuernder Einfluß auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinden. Die Möglichkeit selbständiger konjunktursteuernder Einflußnahme auf die Wirtschaftsführung der Gemeinden besteht für die Länder lediglich durch steuerrechtliche und kommunalrechtliche Regelungen.

aa) Steuergesetzliche Regelungen

Steuergesetzliche Regelungen haben als Konjunktursteuerungsinstrument wegen der Notwendigkeit kurzfristiger

Effektivität solcher Maßnahmen nur eine geringe Bedeutung. Die Existenz des so Gemeindehaushalts beeinflusst diese Regelungen nicht; unmittelbare Berührungspunkte sind nicht vorhanden.

bb) Kommunalrechtliche Regelungen

Auf die Instrumente staatlicher Einflußnahme auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinden mittels Kommunalaufsicht und staatlicher Mitwirkungsakte (Genehmigungsvorbehalte) der Länder wurde bereits hingewiesen. Neben diesen Mitteln verbleiben als begrenzt brauchbare konjunktursteuernde Maßnahmen lediglich in den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen Maßnahmen nach dem Gemeindeumschuldungsgesetz in der Fassung vom 29. März 1935¹⁾, das in diesen Ländern als Landesrecht fortgilt. Gemäß §§ 13, 14 GemUmschuldG bedarf die Einzelgenehmigung aufgrund der Gemeindeordnung der vorherigen ministeriellen Zustimmung.²⁾ Der Text läßt die Zustimmungserteilung von der Frage des "wirtschaftlichen Gesamtergebnisses der Verzinsung" abhängig sein und bietet mithin Ansatzpunkte für eine konjunkturelle Steuerung der Kreditaufnahme³⁾.

Die Genehmigungsverfahren für Kassenkredite und bestimmte Vermögensverfügungen sind hinsichtlich ihres konjunktursteuernden Einflusses ohne Bedeutung.

Ebenso kann die Möglichkeit der Genehmigung der Höhe der Realsteuerhebesätze der Gemeinden als Mittel konjunktursteuernder Maßnahmen im Sinne des Stabilitätsgesetzes nicht angesehen werden.

1) RGBl I, S 456

2) In Nordrhein-Westfalen teilweise delegiert auf den Regierungspräsidenten (Erlaß des Innenministeriums vom 1. Dezember 1959, MinBl S 652)

3) Vgl Stern, Gutachten, S 73

e) Mittelbare Steuerungsinstrumente der Länder

Unter mittelbaren Steuerungsinstrumenten der Länder sollen die verstanden werden, die den Gemeinden zwar ein bestimmtes konjunkturelles Verhalten auferlegen oder empfehlen, den Gemeinden jedoch die Entscheidungsbefugnis belassen, sich entsprechend zu verhalten.

Als solche kommen die Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936 und die Gemeindehaushaltsverordnung vom 4. September 1937, die als Landesrecht fortgelten, infrage. Nach geltendem Recht haben beide Verordnungen keine wirksamen Konjunktursteuerungsinstrumente im Sinne des Stabilitätsgesetzes. Durch eine Gesetzesänderung, die in erster Linie gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen dienen soll, könnten Voraussetzungen für eine effektvolle konjunkturorientierte Haushaltswirtschaft der Gemeinden geschaffen werden. Wie weit einer solchen Gesetzesänderung zugestimmt werden kann, wird noch zu untersuchen sein.

Die gemäß §§ 14, 9 ff StabG gebotene Finanzplanung der Länder kann sich als konjunkturpolitisches Planungsinstrument auswirken auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinden. Für die Existenz des so Gemeindehaushalts ist sie wertneutral.

5. Der außerordentliche Gemeindehaushalt und seine Auswirkung auf die Effektivität staatlicher Konjunktursteuerungsmaßnahmen

Das aufgezeigte Instrumentarium konjunktursteuernder Maßnahmen hat eine unterschiedliche starke Wirkung auf den Haushaltsplan einer Gemeinde. Manche Maßnahmen, insbesondere die bei Beseitigung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, wirken sich sehr intensiv auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinden, aber auch auf deren Plan unmittelbar aus. Hingegen ist die Auswirkung

bei beratend planenden Maßnahmen weitfristiger Vorhaben nur gering.

Für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit des ao Gemeindehaushalts ist von Bedeutung, wie sich seine Existenz auf die Konjunktursteuerungsmaßnahmen des Staates auswirkt; ob er sie behindert oder förderlich ist für eine Effektivität dieser Maßnahmen. Der Frage soll nachgegangen werden durch eine Untersuchung, die zeigen soll, wieweit der ao Gemeindehaushalt die durch jede einzelne Konjunktursteuerungsmaßnahme beabsichtigte Wirkung beeinträchtigt, sie fördert oder ihr wert-neutral gegenüber steht.

a) Sein Einfluß auf steuergesetzliche Regelungen

Die Effektivität steuergesetzlicher Regelungen wird durch die Existenz des ao Gemeindehaushalts nicht berührt.

b) Sein Einfluß auf finanzielle Zuwendungen

Demgegenüber könnte sie für die durch finanzielle Zuwendungen des Bundes beabsichtigte Konjunktursteuerung von Bedeutung sein. Bei den vom Bund den Gemeinden zukommenden Dotationen handelt es sich um zweckgebundene Mittel. Sie müssen ihrer Bestimmung gemäß zweckgebunden verausgabt werden. Eine freie Verfügung über diese Mittel derart, daß die Gemeinde sie für verschiedene Vorhaben beliebig einsetzen kann, besteht nicht.

Durch staatliche Zuwendungen von Finanzmitteln aus konjunkturpolitischen Gründen soll erreicht werden, eine ins Stocken geratene Wirtschaft durch zusätzliche Aufträge wieder in Gang zu bringen. Die Gemeinden sollen durch die Inangriffnahme zusätzlicher, dh über ihre ursprüngliche Planung hinausgehende Vorhaben, zur "Anheizung" der Konjunktur beitragen. Dieser Zweck kann nur verwirklicht werden, wenn vor Zuteilung der Mittel bereits sichergestellt

ist, daß diese auch nur für zusätzliche Vorhaben verwendet werden und nicht etwa zur Finanzierung anderer, bereits vorgesehener Maßnahmen. Erst durch die Zweckbindung wird der gezielte Einsatz dieser Mittel möglich und konjunkturreffektiv. Darüber hinaus gewährt er auf einfachem Wege die bestimmungsgemäße Verwendung dieser Mittel bzw die Kontrolle ihres entsprechenden Einsatzes. Aus diesen Gründen wird auf eine Zweckbindung dieser Mittel nicht verzichtet werden können.

Dem so notwendigen Modus für die Verwendung dieser Mittel kommt der ao Gemeindehaushalt wegen des für ihn generell geltenden Grundsatzes der Zweckbindung entgegen. Ohne den ao Gemeindehaushalt mit seinen aufgrund der Zweckbindung erforderlichen strengen rechtlichen Bindungen müßten die rechtlichen Regelungen für die Zweckbindung dieser konjunkturbedingten Dotationen geschaffen werden.

c) Sein Einfluß auf kreditpolitische Maßnahmen

Auf kreditpolitische Maßnahmen wirkt sich der ao Gemeindehaushalt zwar nicht unmittelbar aus; seine mittelbare Wirkung ist jedoch von wesentlicher Bedeutung. Eine Kreditlimitierung soll sich hemmend auf die Verwirklichung von Investitionsvorhaben auswirken. Durch den im ao Gemeindehaushalt geltenden Grundsatz der Zweckbindung wird ggf ein Vorhaben aufgrund der Kreditlimitierung während ihrer Geltungsdauer gebremst oder gar seine Ausführung unterbrochen. Gerade das soll durch dieses Konjunktursteuerungsinstrument zur "Abkühlung" einer überhitzten Konjunktur erreicht werden. Kreditpolitische Maßnahmen nach dem Stabilitätsgesetz sollen eine möglichst schnelle Wirkung haben und nur über eine möglichst kurzzeitige Dauer ergriffen werden. Der ao Gemeindehaushalt kommt auch dieser Zielsetzung durch seinen Grundsatz der Zweckbindung entgegen. Ohne ihn könnte eine Gemeinde die aufgrund der Kreditlimitierung nicht zur Verfügung stehende Finanzie-

rungsspitze durch ein anderes Darlehen abdecken, mit dem an sich ein anderes Vorhaben finanziert werden sollte, das aber aus irgend-welchen Gründen noch nicht in Angriff genommen werden konnte. Wegen der relativ kurzen Dauer kreditpolitischer Maßnahmen könnten auf diese Weise Kreditmittel mobilisiert werden, die an sich erst später, wenn ggf die kreditpolitische Maßnahmen aufgehoben ist, in Angriff genommen werden sollten. Auf diese Weise, durch einen Austausch von Fremdmitteln als "Überbrückung", könnte die Effizienz kreditpolitischer Maßnahmen bis zur Wirkungslosigkeit geschmälert werden. Aus diesem Grunde ist der ao Gemeindehaushalt mit seinen aus dem Grundsatz der objektbezogenen Zweckbindung resultierenden Rechtsbindungen unerlässlich für eine effektive Konjunktursteuerung mittels kreditpolitischer Maßnahmen.

d) Sein Einfluß auf eine staatliche "Überwachung"

Die Gemeinden haben sich gemäß § 16 Abs 1 StabG konjunkturgerecht zu verhalten. Gemäß § 16 Abs 2 StabG sind die Länder verpflichtet, das konjunkturelle Verhalten der Gemeinden in ihrer Haushaltswirtschaft zu "überwachen".

Wie aber sollen die Länder "Aufsicht" bzw "Mitwirkung" bei konjunkturellen Maßnahmen der Gemeinde ausüben, wenn die Gemeinden alle Mittel für alle Vorhaben beliebig austauschend verwenden können ? Ein Haushaltsplan, der jederzeit durch einen einfachen Beschluß ohne Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (jedenfalls hinsichtlich der kreditfinanzierten Vorhaben) geändert werden kann, gewährt dem "Staat" keine Einsicht in haushaltswirtschaftliche Vorgänge und verhindert mithin ein aufsichtsbehördliches Eingreifen bei konjunkturstörendem Verhalten der Gemeinden. Für ein Einwirken auf ein konjunkturgerechtes Verhalten der Gemeinden ist es unumgänglich, verbindlich über kreditfinanzierte Vorhaben der Gemeinden informiert zu sein. Denn nur eine solche notwendige Kontrolle, die durch

das praktizierte Genehmigungsverfahren möglich ist, bietet die Möglichkeit, ggf "geeignete Maßnahmen" zu ergreifen. Für jede "Überwachung" des konjunkturgerechten Verhaltens der Gemeinden einschließlich der Beratung für die Planung durch die Länder ist eine möglichst enge rechtliche Bindung der finanziellen Mittel an das mit ihnen zu finanzierende Vorhaben von Vorteil. Der im ao Gemeindehaushalt geltende Grundsatz der Zweckbindung fördert und unterstützt mithin auch die Verwirklichung des Gesetzauftrags an die Länder gemäß §§ 16 Abs 2, 23 StabG.

e) Staatliche Konjunktursteuerung und außerordentlicher Gemeindehaushalt

Die aufgezeigten Auswirkungen des ao Gemeindehaushalts auf die Konjunktursteuerungsinstrumente des Staates geben eine Erkenntnis, die für eine mittelbare Konjunktursteuerung mittels gesetzlicher Regelungen zu beachten ist: Für eine effektive Konjunktursteuerung des Staates ist von vorrangiger Bedeutung, Einfluß nehmen zu können auf die kommunale Haushaltswirtschaft. Diese Möglichkeit ist um so größer, je enger die rechtlichen Bindungen konjunkturbeeinflussender Maßnahmen der Gemeinde, insbesondere kreditfinanzierte Vorhaben, sind. Eine Auflockerung dieser die Gemeinewirtschaft einschränkenden Bindungen bedeutet eine Verringerung der Einflußmöglichkeiten des Staates und mithin einen Verlust an Effektivität der Konjunktursteuerung insgesamt.

Konjunkturorientiertes Verhalten ist nach dem Stabilitätsgesetz nicht nur für den Fall einer "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" geboten, sondern jederzeit. Es gilt in erster Linie, einer solchen Störung durch ein konjunkturgerechtes Verhalten vorzubeugen. Diesem Bemühen muß die besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, um eine gesamtwirtschaftliche Störung zu verhindern, da sie den Einsatz härterer konjunktursteuernder Maßnahmen

erforderlich macht. Daher ist es wichtig, daß einerseits die Gemeinden sich in ihrer Haushaltswirtschaft um ein konjunkturgerechtes Verhalten bemühen, daß aber auch andererseits die Länder durch eine intensive "Kontrolle" konjunkturbeeinflussender Maßnahmen der Gemeinden an der Verwirklichung dieser Zielsetzung mitwirken. Eine effektive Überwachung ist ohne strenge rechtliche Bindungen bei der Ausführung konjunkturbeeinflussender Vorhaben der Gemeinden kaum möglich, für Maßnahmen zur Beseitigung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sind sie unumgänglich. Für den ao Gemeindehaushalt gelten aufgrund des Prinzips der objektbezogenen Zweckbindung die strengen rechtlichen Bindungen, die für eine effektive Konjunktursteuerung notwendig sind. Mithin kann es aus gesamtwirtschaftlichen Gründen nur von Interesse sein, den ao Gemeindehaushalt zu erhalten.

Ob und ggf wie weit der ao Gemeindehaushalt, insbesondere im Hinblick auf eine schnelle Verwirklichung konjunktursteuernder Maßnahmen, modifiziert werden sollte, soll an dieser Stelle nicht erörtert werden.

III. Ergebnis

Es bleibt hier festzustellen, daß der ao Gemeindehaushalt die durch die konjunktursteuernden Maßnahmen beabsichtigte Wirkung insgesamt fördert.

E. Zusammenfassendes Ergebnis der bisherigen Untersuchungen

Die bisherigen Untersuchungen zeigen folgendes Ergebnis: Stimmen aus Forschung und Lehre und aus der Praxis plädieren sowohl gegen wie auch für die Beibehaltung des ao Gemeindehaushalts; eine einheitliche Meinung ist nicht feststellbar. Eine schematische Übernahme der von Bund und Ländern ihrem neuen Haushaltsrecht zugrunde gelegten Haushaltsgrundsätze auf die kommunale Haushaltswirtschaft

erscheint wegen der Wesensverschiedenheiten in der Haushaltswirtschaft der Gemeinden einerseits und denen des Bundes und der Länder andererseits nicht ratsam. Die Beseitigung des ao Gemeindehaushalts kann für die Gemeinden eine Erleichterung in der Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel insofern bedeuten, als durch den Wegfall der strengen rechtlichen Bindungen eine situationsbezogene gesamtwirtschaftliche Betätigung sich flexibler gestalten ließe. Ohne die strengen Rechtsbindungen im ao Gemeindehaushalt wäre eine größere Beweglichkeit im Haushaltsvollzug möglich.

Die Änderung des staatlichen Haushaltsrechts wirkt sich auf die Existenz des ao Gemeindehaushalts weder unmittelbar derart aus, daß der ao Gemeindehaushalt abgeschafft werden könnte, noch mittelbar, daß er beseitigt werden sollte. Der Bundesgesetzgeber hat keine Gesetzgebungskompetenz für das gemeindliche Haushaltsrecht, aufgrund deren er den ao Gemeindehaushalt abschaffen könnte. Ihm fehlt auch die gesetzliche Grundlage, auf die Länder einen Zwang auszuüben, um so mittelbar das gemeindliche Haushaltsrecht zu ändern.

Der ao Gemeindehaushalt ist für die Möglichkeit, vorbereitende Analysen und Vergleiche aller öffentlichen Haushaltswirtschaften zum Zwecke der staatlichen Einflußnahme auf den gesamtwirtschaftlichen Konjunkturablauf zu schaffen, nicht hinderlich.

Für die Effektivität staatlicher Konjunktursteuerungsmaßnahmen ist der ao Gemeindehaushalt wegen der aufgrund des vorherrschenden Prinzips der objektbezogenen Zweckbindung notwendigen strengen rechtlichen Bindungen von erheblichem Vorteil. Aus diesem gesamtwirtschaftlichen Aspekt ist die Existenz des ao Gemeindehaushalts uneingeschränkt zu bejahen.

4. Abschnitt

§ 7 Der Wegfall des außerordentlichen Gemeindehaushalts
und seine Konsequenzen für das gemeindliche Haushalts-
wesen

A. Vorschläge und konstruktive Kritik zur Änderung des
kommunalen Haushaltsrechts

In der Diskussion um die Beibehaltung oder Abschaffung des
ao Gemeindehaushalts sind eine Reihe von Änderungsvor-
schlägen gemacht worden. Sie unterscheiden sich zum Teil
in ganz wesentlichen Punkten von der geltenden Regelung,
zum Teil modifizieren sie die nach geltendem Recht mögliche
Aufteilung des Gesamtplans in einen ordentlichen und einen
außerordentlichen Teil nur geringfügig. Auch untereinander
bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede in der recht-
lichen Ausgestaltung des ao Gemeindehaushalts. Die Tat-
sache, daß dieser Teil des Gesamtplans in den Änderungs-
vorschlägen zwar nicht einheitlich, jedoch überwiegend
"Vermögenshaushalt" genannt wird, hat nur eine nachrangige
Bedeutung.

I. Der Vorschlag der Bundesarbeitsgemeinschaft der
kommunalen Finanz-, Kassen- und Rechnungsbeamten (BAG)

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Finanz-,
Kassen- und Rechnungsbeamten (BAG) hat einen Vorschlag für
eine Neugestaltung des kommunalen Haushaltsrechts erarbei-
tet, in dem unter anderem folgende "grundsätzliche Ziele"
genannt werden: 1)

"Die Neugliederung des kommunalen Haushalts in einen

1) soweit sie für die Ausgestaltung des ao Gemeindehaus-
halts von wesentlicher Bedeutung sind

Verwaltungshaushalt (vermögensunwirksame laufende
Einnahmen und Ausgaben) und einen Vermögenshaushalt
(vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben) und damit
eine entsprechende Neuabgrenzung dieser beiden Teile
(bisher "ordentlicher Haushalt" und "außerordentlicher
Haushalt") wird als erstrebenswert angesehen.

Für den Vermögenshaushalt sollte die Mehrjährigkeit
eingeführt werden. Diese wäre bei den einzelnen Vor-
haben bis zu deren Fertigstellung begrenzt.

Im Vermögenshaushalt sollte in Zukunft das Gesamt-
deckungsprinzip anstelle des Einzeldeckungsprinzips
angewendet werden, allerdings müßten dabei gewisse
Sicherungen konkretisiert werden 1).

Einnahmen dürfen auf die Verwendung für bestimmte
Zwecke nur beschränkt werden, soweit dies gesetzlich
bestimmt ist oder sich dies aus der Natur der Ein-
nahmen ergibt 2).

Die Bestimmungen über nichtgenehmigungsbedürftige
Haushaltsüberschreitungen im Vermögenshaushalt sollten
unter Berücksichtigung des dort künftig geltenden
Gesamtdeckungsprinzips erweitert werden 3).

Bei der Rücklagenwirtschaft sollte zugelassen werden,
daß neben einer "freien Sammel- oder Gesamtrücklage"
auch Rücklagen mit besonderer Zweckbestimmung in den
jeweiligen Einzelplänen geführt werden können. 4)

II. Der Entwurf der neuen gemeindegewirtschaftlichen Vor-
schriften für das Land Baden-Württemberg

Der Entwurf der neuen gemeindegewirtschaftlichen Vorschrif-
ten für das Land Baden-Württemberg stimmt mit dem der BAG
weitestgehend überein. Nach ihm soll der ao Haushalt zum
reinen Vermögenshaushalt für alle vermögenswirksamen Vor-

1) BAG-Neuordnung, KKZ 1968, S 142

2) Ders, aaO, S 145

3) Ders, aaO, S 142

4) Ders, aaO, S 145

gänge einschließlich aller Vermögensveränderungen umgestaltet werden (Investitionen, Rücklagenbildung und Tilgung) ¹⁾. Die beiden Haushalte bleiben auch dort voneinander getrennt. Wenn auch künftig keine vermögenswirksamen Vorgänge mehr in den ordentlichen Haushalt aufgenommen werden sollen, (mit Ausnahme solcher bis zum Wert von 800,- DM), so sind doch die Deckungsmittel für die vermögenswirksamen Pflichtausgaben nach wie vor von ihm aufzubringen und dem ao Haushalt zuzuführen. Der Reformentwurf will auch das bisherige Zuordnungsprinzip ändern. Nicht mehr die Einnahmen und damit die Art der Finanzierung sollen für die Zuordnung zum ao Haushalt maßgebend sein, sondern nur noch die Vermögenswirksamkeit eines Vorgangs. Die Zuordnung wird also von der Ausgaben- seite her zu bestimmen sein. ²⁾ Wie auch nach dem Plan der BAG soll die objektbezogene Einzeldeckung abgeschafft werden; künftig soll das Prinzip der Gesamtdeckung gelten, soweit nicht Auflagen des Geldgebers dem entgegenstehen. Es ist vorgesehen, dem Vermögenshaushalt (ao Haushalt) aus dem Verwaltungshaushalt (ordentlicher Haushalt) anstatt der bisher üblichen Übertragung von Anteilsbeträgen nunmehr eine Investitionsrate global zuzuführen. Auch das Rücklagenrecht soll eine grundsätzliche Änderung erfahren. Außer den gesetzlich vorgeschriebenen Rücklagen, also der Betriebsmittelrücklage und der Tilgungsrücklage, brauchen die Gemeinden keine zweckgebundenen Rücklagen mehr anzusammeln, also etwa die Erneuerungs- oder Erweiterungsrücklagen usw. ³⁾ Rücklagen, die das Bauwesen betreffen, sollen global geplant, gebildet und im Vermögenshaushalt wie die Schuldeinnahmen

1) Vgl Schwab, DÖH 1970, Heft 2/3, S 89
2) nach Schwab, aaO, S 90
3) Vgl Schwab, Fachreferat, S 6

und Anteilsbeträge des Verwaltungshaushalts als allgemeine Deckungsmittel eingesetzt werden. ¹⁾ Die Ansammlung und der Ausweis spezieller Rücklagen soll jedoch möglich sein.

Diese beiden Änderungsvorschläge werden im wesentlichen als Grundlage der Kritik und für weitere Überlegungen herangezogen.

III. Konstruktive Kritik und Stellungnahmen in der Literatur

Elsner unterstützt die Vorschläge für eine Unterteilung in einen "Verwaltungshaushalt" und einen "Vermögenshaushalt", "die an die Stelle der traditionsvollen Zweiteilung treten sollte" ²⁾. Auch er setzt sich ein für die Einführung der Gesamtdeckung auch im "Vermögenshaushalt", da über die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Investitionstätigkeit und Investitionsfinanzierung, der Rücklagen- und Kapitalmarktpolitik im Grunde nur in einer Gesamtschau entschieden werden könne; es gebe sicher darüber hinaus keine finanzwirtschaftlich zwingenden Kriterien dafür, aus welchen Mitteln die einzelnen Investitionsmaßnahmen finanziert werden sollen ³⁾. Als Folge der Einführung des Gesamtdeckungsprinzips sieht er die Einführung einer zentralen Schulden- und Rücklagenwirtschaft, insbesondere die Schaffung einer Sammlrücklage. ⁴⁾

Schmitz "begrüßt, daß neue erleichterte Grundsätze der Kreditfinanzierung eingeführt werden sollen und daß vor allem der Grundsatz der Objektgebundenheit jedes Kredits entfallen soll" ⁵⁾ Er hält es für notwendig, die Gesamtsumme

1) Vgl Johns, DÖH 1970, Heft 2/3, S 102
2) Elsner, Städtetag 1969, S 425
3) Ders, aaO, S 425
4) Ders, aaO, S 425
5) Schmitz, KPBl 1969, S 294

des Kredits vernünftig zu begrenzen. Den Gemeinden solle grundsätzlich verboten sein, Darlehnsaufnahmen auch für Ausgaben des Verwaltungshaushalts zu tätigen, "und nur in äußerster Not, dh in extremen Krisenzeiten, Ausnahmen hiervon zuzulassen" ¹⁾. Er "begrüßt" desweiteren auch "die Absicht des Gesetzgebers, die Einteilung in den ordentlichen und außerordentlichen Haushalt wegfallen zu lassen und dafür einen einzigen Haushalt zu schaffen, der in einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt gegliedert werden soll" ²⁾. Als wesentliches Zuordnungskriterium sieht er die Unterscheidung zwischen ordnungskriterium und vermögenswirksamen Ausgaben. Um einen Überblick darüber zu gewinnen, welche Ausgaben aus den laufenden Einnahmen und welche aus Krediten finanziert werden sollen, empfiehlt er, diejenigen Ausgaben in ein besonderes Verzeichnis im Haushaltsplan aufzunehmen, die durch Einnahmen aus Krediten zu decken sind. Ein solches Verzeichnis hält er für unerlässlich. ³⁾

Schwab, der sich im wesentlichen mit dem baden-Württembergischen Entwurf auseinandersetzt, unterstreicht die Notwendigkeit eines so Haushalts. "Eine Abschaffung des so Haushalts, das hieße seine Verschmelzung mit dem ordentlichen Haushalt, würde bei den Gemeinden zu Verwirrung, Unübersichtlichkeit und Unklarheit in der gesamten Haushaltswirtschaft führen. Die Finanzierung von Investitionen, die heute im so Haushalt getrennt und übersichtlich dargestellt ist, würde im Einheitshaushalt heillos durcheinander-geraten." ⁴⁾ Schwab zeigt sich jedoch gegenüber einer Reform des so Haushalts durchaus offen. Mit Rücksicht auf den Trend zur gebundenen

Vermögensrechnung erhebt er keine Einwände gegen eine Änderung des Zuordnungskriteriums Einnahmen zugunsten einer Zuordnung nach der Ausgabenart. Den Verzicht auf das Einzeldeckungsprinzip bejaht er nicht uneingeschränkt, weil dadurch eine klare Übersichtlichkeit zwischen dem einzelnen Vorgang und seiner Finanzierung verloren gehe ¹⁾

Stenbock geht in seinen Vorstellungen zu einer Reform des kommunalen Haushaltsrechts grundsätzlich von einem Gesamthaushalt aus, dessen "Aufteilung in einen Verwaltungshaushalt (Einnahmen und Ausgaben aus und für Verwaltung und Betrieb) und einen Vermögenshaushalt (für vermögenswirksame Vorfälle)" er für "sicherlich" das Optimum" hält. Er ist zwar der Ansicht, der so Gemeindehaushalt habe "durch die Entwicklung der Verhältnisse längst seinen Sinnesgehalt verloren" ²⁾, auf den Grundsatz der Einzeldeckung könne man jedoch "nicht ganz verzichten" ³⁾. Er sei ein integrierter und notwendiger Bestandteil des kommunalen Abgabenrechts. Diese Verbindung habe sich bewährt und solle auch nicht aufgegeben werden. Die Notwendigkeit des Einzeldeckungsgrundsatzes schließe die Geltung des Gesamtdeckungsgrundsatzes nicht aus. Man solle eine ähnliche Regelung finden, wie sie nach geltendem Recht für den ordentlichen Haushalt praktiziert werde: man solle "unterhalb des Gesamtdeckungsgrundsatzes für einen Teil den Einzeldeckungsgrundsatz bzw die Zweckbindung von Einnahmen anwenden" ⁴⁾. Stenbock will auch "nicht ganz auf die Objektbindung aufgenommener Kredite verzichten". Gerade die Kredite spielten ja bei der Festsetzung kommunaler Gebühren und Beiträge eine große Rolle. ⁵⁾

1) Schmitz, KPBl 1969, S 295

2) Ders, aaO, S 295

3) Ders, aaO, S 295

4) Schwab, DÖH 1970, Heft 2/3, S 88, 89

1) Schwab, DÖH 1970, Heft 2/3, S 89, 90

2) Stenbock, Gemeindetag 1969, S 401

3) Ders, aaO, S 401

4) Ders, aaO, S 401

5) Ders, aaO, S 401

Er empfiehlt, in Zukunft auf eine doppelte Genehmigungspflicht zu verzichten, "soweit bei der Einzeldarlehns-genehmigung nicht die Unvorteilhaftigkeit der Darlehnsbedingungen geprüft wird". Ob und inwieweit eine Gemeinde in der Lage sei, Kredite aufzunehmen, könne doch nur an Hand einer Betrachtung ihres gesamten Haushalts entschieden werden; ein Einzelvorhaben gebe darüber keinen Aufschluß. Jedoch solle es dabei bleiben, daß Kredite im Regelfall nur für Investitionen aufgenommen werden könnten. ¹⁾

Auch Küffmann hält eine Trennung des Haushaltsplans in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt für erstrebenswert, "um der notwendigen Unterscheidung zwischen vermögensunwirksamen und vermögenswirksamen Ausgaben gerecht werden zu können". Er sieht jedoch auch die Konsequenz: den Wegfall des ao Haushalts als Mittel der Kontrolle der Verschuldung. Er schlägt vor, die Durchsichtigkeit der Verschuldung ggf dadurch zu gewährleisten, "den Versuch einer entsprechenden Finanzierungsübersicht" ²⁾ zu unternehmen. Eine Durchlässigkeit der einzelnen Einnahmegruppen der beiden Haushalte sollte ausgeschlossen sein. Kreditaufnahmen zu Zwecken der Abdeckung von Ausgaben des Verwaltungshaushalts werden als für die Finanzwirtschaft der Gemeinden gefährlich angesehen. Küffmann bejaht die Einführung der Gesamtdeckung im Vermögenshaushalt. Sie entspreche einem finanzpolitischen und finanzwirtschaftlichem Erfordernis. ³⁾ Unter Hinweis auf das daraus sich ergebende Problem der Sicherheit der kommunalen Finanzwirtschaft "und damit das Problem der Kontrolle" ⁴⁾ verweist er auf die sich abzeichnende "Lockerung"

1) Stenbock, Gemeindetag 1969, S 401.

2) Küffmann, Gemh 1969, S 132

3) Küffmann, aaO, S 133

4) Küffmann, aaO, S 133

in Nordrhein-Westfalen, wo die beiden Prüfungen (Global- und Einzelgenehmigung der Darlehen) im wesentlichen durch eine Analyse des Haushaltsplans bei den Globalgenehmigungen ersetzt werden. Damit sei schon der Weg gewiesen. "Die finanzwirtschaftliche Überprüfung bei der Globalgenehmigung sollte prüfen, ob die Gemeinden nach ihrer Gesamtfinanzlage den Schuldendienst nachhaltig werden aufbringen können. Hierbei kann die Objekt- und Wirtschaftlichkeitsprüfung mit Rentabilitäts- und Kostenrechnungen durchgeführt werden. Die Einzelaufnahmen würden nach der neuen Konzeption der Objektbindung entbehren. Es wäre damit nur folgerichtig, wenn dieses Genehmigungsverfahren sich lediglich auf die Prüfung der Marktüblichkeit der Darlehnskonditionen beschränkt." ¹⁾ Darüber hinaus habe die Aufsichtsbehörde zum Zeitpunkt der Einzelgenehmigung die Darlehnsaufnahme unter konjunkturellen Gesichtspunkten (gem §§16 Abs 2, 23 StabG) zu überprüfen. Küffmann ist der Ansicht, damit sei auch das Sicherheitsproblem für die Gesamtdeckung im Vermögenshaushalt gelöst. ²⁾

Johns setzt sich mit den Reformplänen Baden-Württembergs auseinander ³⁾. Die Aufgabe des Einzeldeckungsprinzips für den ao Haushalt, - der sich "doch wohl als Verschuldensbremse bewährt" habe ⁴⁾ -, hält er nur bedingt für empfehlenswert. Er setzt sich zwar dafür ein, "daß die allzu subalterne einzelobjektbezogene Darstellung aufgegeben werden" ⁵⁾ solle, zumal die Zurechnung von Schuldeinnahmen oder endgültigen Deckungsmitteln sich im Einzelfall manipulieren lasse. Für bestimmte Aufgabengebiete, wie zB das Schulwesen, das Straßenbauwesen, das Krankenhauswesen, sollte das nicht gelten. "Hier

1) Küffmann, Gemh 1969, S 133

2) Ders, aaO, S 133

3) Johns, DÖH 1970, Heft 2/3, S 96 ff

4) Ders, aaO, S 101

5) Ders, aaO, S 101

sollte sich doch durch feste Verteilungsregeln für den Anteil an endgültigen Deckungsmitteln und Schuldaufnahmen eine Lösung finden, die eine aufgabengebietsweise Unterteilung des Vermögenshaushalts nach Finanzquellen und ihrer Verwendung weiterhin ermöglicht".¹⁾

IV. Der Vorschlag des "Institut Finanzen und Steuern"

Das "Institut Finanzen und Steuern" nimmt auf die Vorschläge der BAG und des Landes Baden-Württemberg keinen Bezug. Es schlägt vor, den ao Gemeindehaushalt von einem im wesentlichen kreditpolitischen Instrument auf einen Investitionshaushalt umzustellen. Dazu sei es notwendig, eine veränderte Abgrenzung des außerordentlichen gegenüber dem ordentlichen Haushaltsplan zu treffen. Die dem ao Haushalt zuzuweisenden Zahlungsvorgänge sollten nicht, wie bisher, von der Einnahmenseite, sondern von der Ausgabenseite her bestimmt werden. Dem ao Haushalt sollten alle vermögenswirksamen Ausgaben zugewiesen werden, sofern sie nicht den "fortdauernden" Ausgaben zuzurechnen seien; diese sollten dem ordentlichen Haushalt vorbehalten bleiben. In den ao Haushalt gehörten nur Ausgaben einmaliger Art. Neben Bauvorhaben und Grunderwerb zählten hierzu vor allem die Neuanschaffungen von beweglichem Vermögen, jedoch nur, soweit sie mit Neu- oder Erweiterungsbauten im Zusammenhang ständen, sowie die für die Gemeinden selbst nicht vermögenswirksamen Zuschüsse und Darlehen, die die Gemeinde Dritten zur Finanzierung entsprechender Vorhaben gewährten.²⁾ Die Aufnahme von Darlehen sollte nur zur Finanzierung außerordentlicher Ausgaben erlaubt sein.

1) Johns, DÖH 1970, Heft 2/3, S 101
2) Institut FSt, Heft 80, S 100, 101

Im übrigen empfiehlt das Institut, es bei der bisherigen Regelung für den ao Gemeindehaushalt zu belassen. Insbesondere sei dessen Existenz im Hinblick auf eine finanzwirtschaftlich ausgerichtete Vermögensrechnung von wesentlicher Bedeutung.¹⁾

B. Würdigung der Vorschläge und der konstruktiven Kritik

Die Vorschläge zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts und die dazu ergangene konstruktive Kritik lassen - mit Ausnahme des Vorschlags des Instituts Finanzen und Steuern - einen Trend deutlich erkennen: Eine Lockerung der rechtlichen Bestimmungen für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel.

Übereinstimmend halten sie eine Aufteilung des Gesamthaushalts in zwei Teile, in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt bzw einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt für notwendig.

Während das "Institut Finanzen und Steuern" vorschlägt, die strengen rechtlichen Bindungen, wie sie für den ao Gemeindehaushalt gelten, beizubehalten und lediglich die Zuordnung zum ordentlichen und außerordentlichen Haushalt nach neuen Kriterien vorzunehmen, empfehlen die Vorschläge der BAG und des Landes Baden-Württemberg neben ebenfalls dieser Änderung des Zuordnungskriteriums als wesentlichste Neuerung die Einführung des Gesamtdeckungsprinzips unter zwangsläufiger Aufgabe des Grundsatzes der Einzeldeckung und auch unter Aufgabe des Grundsatzes der Zweck- oder Objektbindung. Daraus ergibt sich notwendig eine Änderung des Rücklagenrechts; die Schaffung einer Sammelrücklage ist grundsätzlich beabsichtigt neber der Möglichkeit einer zweckgebundenen Ansammlung von Mitteln.

1) Institut FSt, Heft 80, S 118

Zwischen diesen beiden extremen Polen hält sich der Vorschlag Steenbock's, weder auf den Grundsatz der Einzeldeckung noch auf den der Zweck- oder Objektbindung ganz zu verzichten. Bemerkenswert ist seine Forderung, insbesondere die Objektbindung aufgenommener Kredite nicht aufzugeben. Denn da die Gemeinden so Vorhaben in ganz erheblichem Umfange mit Krediten finanzieren, hieße eine Verwirklichung seines Vorschlags, die Objektbindung bis auf wenige Ausnahmen im so Gemeindehaushalt beizubehalten.

Johns, der an sich Verfechter der strengen rechtlichen Bindungen für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel ist, wie sie nach geltendem Recht vorgeschrieben sind,¹⁾ scheint mit seinem Vorschlag, "eine aufgabengebieteisweise Unterteilung des Vermögenshaushalts nach Finanzquellen und ihrer Verwendung weiterhin zu ermöglichen"²⁾, einen Kompromiß vermitteln zu wollen. Seine Empfehlung in die Tat umzusetzen, hieße, eine Vielzahl von so Teilhaushalten zu schaffen, innerhalb deren zwar das Gesamtdeckungsprinzip ohne eine Objektbindung Geltung hätte; jedoch nur dort. Im so Haushalt wirkten sich diese Teilhaushalte als Einzelpositionen aus, für die im Rahmen des so Haushalts der Grundsatz der Einzeldeckung und der Objektbindung weiterhin gelten würde.

Die Ausführungen von Schmitz³⁾ und Küffmann⁴⁾ sind insofern nicht ganz eindeutig, als sie einerseits den Wegfall des Grundsatzes der objektbezogenen Einzeldeckung zugunsten des Grundsatzes der Gesamtdeckung im so Gemeindehaushalt (Vermögenshaushalt) zustimmen, andererseits aber der "Durchsichtigkeit der Verschuldung"⁵⁾ wegen eine Finanzierungsübersicht empfehlen, die aufzeigt, "welche

Ausgaben aus den laufenden Einnahmen und welche aus Krediten finanziert werden sollen"¹⁾. Dieses Verzeichnis kann doch wohl nur als eine unverbindliche Planung verstanden werden; ansonsten wäre es mit dem Grundsatz der "objektfreien" Gesamtdeckung nicht zu vereinbaren.

Welche Bedeutung messen Schmitz und Küffmann einer solchen Aufstellung über ihre Funktion als Instrument ausschließlich unverbindlicher Information, Demonstration und Planung hinaus bei? Den so Gemeindehaushalt als Mittel der Kontrolle der Verschuldung kann ein solches Verzeichnis wegen seiner Unverbindlichkeit jedenfalls nicht ersetzen.

Die Absicht der Reformer, sich möglichst weitgehend von den strengen rechtlichen Bindungen des so Haushalts zu lösen, zeichnet sich auch in anderen als diesen grundlegenden Änderungen ab: Die Forderung nach Mehrjährigkeit im Vermögenshaushalt soll den Handlungsspielraum ebenso sehr erweitern wie die Forderung nach Erweiterung der Bestimmungen über nichtgenehmigungsbedürftige Haushaltsüberschreitungen und schließlich die Forderung, Haushaltsüberschreitungen im Vermögenshaushalt ggf ohne einen Nachtragshaushalt vornehmen zu können.

Eine quantitative Auswertung der Änderungsvorschläge und der konstruktiven Kritiken läßt eine in weiten Teilen einheitliche Richtung erkennen: eine Abkehr von der Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel nur im Rahmen enger rechtlicher Bindungen und eine Hinwendung zu einer freieren, variablen Handhabung in der Ausgabengestaltung innerhalb der kommunalen Haushaltswirtschaft. Diese Erkenntnis aus den Vorschlägen kann jedoch leicht zu einem falschen Eindruck von den Zielen der gesamten

1) Schmitz, KPBl 1969, S 295

1) Vgl Johns, Diskussionsbeitrag, S 105-109
2) Vgl Johns, DÖH 1970, Heft 2/3, S 101
3) Vgl S 169, 170 meiner Ausführungen
4) Vgl S 172, 173 meiner Ausführungen
5) Vgl Küffmann, Gemh 1969, S 132

Reform des kommunalen Haushaltsrechts führen. Haushaltsrecht ist Verfahrensrecht. Das Verfahren sollte sich nicht allein bestimmen nach der Leichtigkeit seiner Handhabung, das Haushaltsrecht nicht allein nach der Flexibilität der kommunalen Haushaltswirtschaft. Ihre Bedeutung soll keineswegs unterbewertet werden. Der Gemeindehaushalt hat jedoch neben der finanz- und wirtschaftspolitischen Zielsetzung eine Anzahl anderer, mindestens gleichrangiger Funktionen zu erfüllen; hier sei nur auf seine Funktion als Instrument eines politischen Willensorgans und insbesondere auch auf die Kontrollfunktion hingewiesen.

Bei der Würdigung der Vorschläge zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts darf eine Tatsache nicht übersehen werden: Die Vorschläge und konstruktiven Stellungnahmen stammen fast ausschließlich von Praktikern, Verwaltungsbeamten und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände; lediglich das "Institut Finanzen und Steuern" und Johns sind davon auszunehmen. Diese Feststellung soll zunächst wertfrei verstanden werden. Im folgenden wird sie jedoch noch auf mögliche Tendenzen aus gewissen Interessenwahrnehmungen hin zu untersuchen sein.

C. Konsequenzen einer Änderung des kommunalen Haushaltsrechts nach den Änderungsvorschlägen für die rechtliche Ausgestaltung des so Gemeindehaushalts (Vermögenshaushalts)

Die Konsequenzen, die sich aus einer Änderung des kommunalen Haushaltsrechts nach den Änderungsvorschlägen ergeben, richten sich nach dem Umfang ihrer Abweichungen vom geltenden Recht.

I. Konsequenzen nach dem Vorschlag des "Institut Finanzen und Steuern"

Der Vorschlag des "Institut Finanzen und Steuern" hätte keine Auswirkungen auf die rechtliche Ausgestaltung des so Gemeindehaushalts. Die Änderung des Zuordnungskriteriums Einnahmeart zugunsten einer Bestimmung nach der Ausgabeart würde lediglich auf eine Regelung Einfluß nehmen, die nur organisatorischen Charakter hat insofern, als sie bestimmen soll, was dem ordentlichen und was dem außerordentlichen Haushalt zuzuordnen ist. Die Regelung strenger rechtlicher Bindungen innerhalb des so Gemeindehaushalts läßt sie unberührt.

1. Rechtliche Konsequenzen

Die Begrenzung der Darlehnsaufnahme nur für so Ausgaben würde eine Fremdmittelfinanzierung für Maßnahmen des ordentlichen Haushalts (Verwaltungshaushalts) verhindern. Auswirkungen auf die rechtliche Ausgestaltung des so Gemeindehaushalts würde auch sie nicht nehmen.

2. Finanzwirtschaftliche Problematik einer Änderung des Zuordnungskriteriums

Die Änderung des Zuordnungskriteriums birgt jedoch ein finanzwirtschaftliches Problem in sich. Während die Zuordnung nach der Einnahmeart Aufschluß über die Art der Finanzierung gibt, darüber, ob es sich um Einnahmen aus dem laufenden Rechnungsjahr (ordentlicher Haushalt) oder um solche der Vorweg- oder Nachdeckung - allerdings unter Einbeziehung der Anteilsbeträge - (so Haushalt) handelt, würde diese Erkenntnis nach der neuen Regelung aus dem so Haushaltsplan nicht mehr zu gewinnen sein, da der Anteil der Einnahmen aus dem laufenden Rechnungsjahre im so Haushalt zunehmen würde. Denn alle vermögenswirksamen Vorhaben müßten im so Haushalt veran-

schlagt werden; auch solche, die nach geltendem Recht im ordentlichen Haushalt einzustellen sind, da sie ausschließlich mit ordentlichen Einnahmen finanziert werden. Dem steht allerdings die durch die Änderung zu schaffende Möglichkeit gegenüber, die Investitionsausgaben alsdann einheitlich im so Haushalt zu führen. Diese Regelung wird insbesondere im Hinblick auf eine Vermögensrechnung begrüßt. 1)

Sie wird auch im Hinblick auf eine staatliche Konjunktursteuerung von Bedeutung sein. Denn die kommunale Investitionspolitik insgesamt ist das Objekt der staatlichen Konjunktursteuerung; staatliche Konjunktursteuerungsmaßnahmen richten sich hauptsächlich gegen die kommunalen Investitionen. Der Erfolg solcher Maßnahmen hängt ua ab von der Intensität der Eingriffsmöglichkeit. Sie aber wird erhöht dadurch, daß für alle gemeindlichen Investitionen einheitliche rechtliche Bestimmungen gelten. Eine Möglichkeit dazu bietet die einheitliche Veranschlagung solcher Vorgänge im so Haushalt (Vermögenshaushalt). Zur Erreichung dieses Ziels bedürfte es der Zuordnungsbestimmung nach der Ausgabeart öffentlicher Mittel.

II. Konsequenzen nach den anderen Vorschlägen

Eine Reform nach den Plänen der BAG und denen des Landes Baden-Württemberg würde gegenüber den Plänen des "Institut Finanzen und Steuern" erhebliche Veränderungen für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel und mithin wesentliche Veränderungen in der rechtlichen Ausgestaltung des so Gemeindehaushalts (Vermögenshaushalts) zur Folge haben.

1) Vgl Schwab, DÖH 1970, Heft 2/3, S 89

1. Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug

Die Aufgabe der Grundsätze der Objektbindung und der Einzeldeckung zugunsten des Prinzips der Gesamtdeckung wird für die gemeindliche Haushaltswirtschaft die Möglichkeit einer flexiblen Haushaltsgestaltung bringen. Insbesondere wird sie der Verwaltung einen größeren Handlungsspielraum in der Fremdmittelbewirtschaftung einräumen. Diese Veränderungen bieten den Gemeinden die Chance einer leichteren, konjunkturflexiblen Haushaltswirtschaft. Sie schaffen mithin die Möglichkeit, bei optimaler Handhabung für die Gemeinde eine Verbesserung in ihrer haushaltswirtschaftlichen Betätigung zu erlangen; insbesondere unter dem Aspekt eines konjunkturorientierten Verhaltens.

2. Verschiebung der Kompetenz für haushaltswirtschaftliche Entscheidungen

Sie bergen allerdings auch die Gefahr in sich, daß die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel weitgehend nach den Vorstellungen der Verwaltung, nicht aber nach denen der Vertretungskörperschaft vorgenommen wird. Denn die Aufgabe des Grundsatzes der Einzeldeckung bedeutet für den so Haushalt einen Verlust an Klarheit und Bestimmtheit seiner Aussage. Durch die Lockerung der strengen rechtlichen Bindungen für die Mittel des so "Gemeindehaushalts" verliert die Vertretungskörperschaft an Einflußmöglichkeit auf die Ausführung des Haushaltsplans durch die Verwaltung. Ihr geht die Möglichkeit verloren, die genaue Finanzierung eines so Vorhabens in dem Haushaltsplan zu bestimmen. Denn Deckungsvorgänge sind pauschal zu beraten und auch pauschal zu beschliessen. Darunter leidet die Klarheit und Übersichtlichkeit der Plangestaltung. Der Vertretungskörperschaft wird auch die Möglichkeit genommen, anhand des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung die Ausführung des Plans, soweit es einzelne Vorhaben betrifft, zu kontrollieren. Denn die aufgrund des

Grundsatzes der Einzeldeckung notwendige Einzelabrechnung ist zugunsten eines Gesamtergebnisses nicht mehr notwendig. Aus dem Haushaltsplan ist der Stand eines ao Vorhabens und seiner Kosten im Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses nicht mehr zu erkennen. Bei gleichzeitiger Lockerung der Bestimmungen bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Möglichkeit, Haushaltsüberschreitungen im ao Haushalt ohne Nachtragssatzung vornehmen zu können, wird der Haushaltsplan derart verwässern und an Verbindlichkeit verlieren, daß der in dem Haushaltsplan zum Ausdruck gekommene politische Wille der Vertretungskörperschaft weitgehend nur noch als unverbindliche Planvorstellung gewertet und verstanden werden kann. Dadurch wird der durch die strengen finanzrechtlichen Bindungen beabsichtigte Zweck, vor einer leichtfertigen Verschuldenspolitik zu warnen, die Schuldenwirtschaft objektbezogen zu steuern und sie schließlich parlamentarisch zu überwachen, weitgehend aufgegeben.

Durch das Prinzip der Zweck- oder Objektbindung kann die Vertretungskörperschaft im Haushaltsplan bestimmen, daß bestimmte Mittel für ein bestimmtes Vorhaben verwendet werden. Nach geltendem Recht bindet der Haushaltsplan die Verwaltung insofern, als sie diese Mittel für ein anderes als das bestimmte Vorhaben nicht verwenden darf. Sofern sich die Notwendigkeit einer anderweitigen Verwendung ergibt, bedarf es zunächst einer Information der Vertretungskörperschaft, die ihrerseits durch eine Nachtragssatzung die Zweckbindung der Mittel ändern kann, um sie so für den neuen Zweck zu bestimmen. Ohne den Grundsatz der Zweckbindung und bei Ausweitung der Bestimmungen bei Haushaltsüberschreitungen können Änderungen gegenüber dem Haushaltsplan allein von der Verwaltung ohne das Wissen und ggf sogar gegen den tatsächlichen Willen der Vertretungskörperschaft vorgenommen werden. Bei einer solchen Regelung ist nicht gewährleistet, daß der politische Wille der Gemeindevertretung von der ausführenden Verwaltung gewahrt wird; denn eine zwingende

rechtliche Verpflichtung besteht für sie nicht.

3. Gesamtdeckung und Schuldenwirtschaft

Die Aufgabe des Grundsatzes der Objektbindung hat notwendigerweise die Einführung eines zentralen Sammelschuldendienstes zur Folge. Dh, daß die finanziellen Folgen der Investitions- und Finanzierungspolitik nunmehr global aufgeführt werden. Eine Übersicht zu erlangen über die tatsächlichen Kosten, die für eine Einzelmaßnahme aufgewendet werden müssen, ist aus dem Haushaltsplan nicht mehr möglich. Denn für sie werden lediglich der Finanzierungsbetrag, nicht aber die für die Fremdfinanzierung aufzuwendenden Mittel des Kapitaldienstes genannt. Diese vereinfachende Darstellung schafft insofern Klarheit, als der Umfang des Schuldendienstes pauschal in einem Betrag genannt wird, um so die Höhe dieser Belastung einer Gemeinde auf einen Blick zu erkennen. Sie stellt sich dem Betrachter jedoch dar als ein abstraktes Gebilde. Der Vertretungskörperschaft wie auch der interessierten Bürgerschaft geht die Erkenntnis verloren, durch Gegenüberstellung der Einzelmaßnahmen und aller zur Durchführung dieses Vorhabens entstehenden Kosten einschließlich des Schuldendienstes, die Einzelmaßnahme würdigen zu können. Auf diese Weise wird der Überblick zwischen Maßnahme und deren Finanzierung verfälscht, die Kalkulation eines fremdfinanzierten Vorhabens verzerrt.

Darüber hinaus wird durch die Einführung eines zentralen Schuldendienstes der Gemeinde die Möglichkeit genommen, solche Vorhaben mit zinsungünstigen Fremdmitteln zu finanzieren, deren Gesamtkosten einschließlich des Schuldendienstes durch Gebühren und Beiträge aufgebracht werden. Auf diese Weise können bisher die ordentlichen Deckungsmittel für solche Maßnahmen verwendet werden, auf die der Schuldendienst nicht abgewälzt werden kann.

4. Gesamtdeckung und Gebührenhaushalt

Die Einführung eines zentralen Sammelschuldendienstes schafft für den Gebührenhaushalt einer Gemeinde eine Problematik. Die Höhe von Gebühren und Beiträgen ist nach den Kosten der Einrichtungen oder Anlagen zu berechnen. Dabei gilt der Grundsatz, daß das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten nicht übersteigen soll. 1)

Wie sollen Kredite und der daraus resultierende Schuldendienst aber für eine Berechnung im Gebührenhaushalt herangezogen werden, wenn nicht bestimmt ist, welche Mittel - ordentliche Deckungsmittel oder Fremdmittel mit welcher Zinsbelastung? - für das konkrete Vorhaben verwendet werden? Eine weitere Frage stellt sich im Hinblick auf ggf eintretende Überschüsse im Gebührenhaushalt: Wie sollen sie verwendet werden?

5. Gesamtdeckung und Rücklagenrecht

Die Aufgabe des Grundsatzes der objektbezogenen Zweckbindung wird für das Rücklagenrecht notwendigerweise die Einführung einer Sammelrücklage zur Folge haben. Zwar ist beabsichtigt, neben der vorgesehenen Sammelrücklage die Zweckbindung für Rücklagemittel in Ausnahme von der grundsätzlichen Regelung zu gestatten. Sie darf und kann aber auch nur eine Ausnahme darstellen, wenn das Prinzip der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt durchgeführt werden soll. Denn wie sollten ansonsten die zweckgebundenen Rücklagemittel aufgelöst werden?

1) Vgl zB §§ 6 Abs 1; 8 Abs 4 KAG NW; Das sogenannte Äquivalentprinzip ist in der Rechtsprechung als ein Wesensmerkmal der Gebühr anerkannt. Vgl zB BVerwGE 12, 162; BVerwG in BB 1967, S 6; OVG Münster in KStZ 1963, S 227; 1969, S 160. Es gilt sowohl für Verwaltungs- als auch für Benutzungsgebühr; OVG Lüneburg in VRsp 19, 595; Vgl auch Dahmen-Küffmann, Kommunalabgabengesetz, S 254

Eine Sammelrücklage nimmt der Gemeindevertretung die Möglichkeit, auf weite Sicht hin verbindlich zu bestimmen, welche Rücklagemittel für welches Vorhaben angespart und verwendet werden sollen. Das bedeutet einerseits für die Vertretungskörperschaft den Verlust einer verbindlichen Dispositionsmöglichkeit.

Zum anderen beinhaltet die Institution einer Sammelrücklage ein psychologisches Moment, das nicht unterschätzt werden sollte: Die Ansammlung einer Rücklage für ein konkretes Vorhaben (also mit Zweckbindung) wird für die Gemeindevertretung eher die Bereitschaft wecken, alljährlich Mittel in diese Rücklage zu stellen, um so stetig auf das beabsichtigte Ziel, die Ausführung des bestimmten Vorhabens hinzuwirken, als eine Summe von Mitteln unverbindlicher Zuordnung einem abstrakten Gebilde, der Sammelrücklage, zuzuweisen. Dieser psychologische Effekt kann, insbesondere bei dem hohen Verschuldensstand der Gemeinden, zu einem Wegfall aller freiwilligen Rücklageansammlungen führen.

Bei Einführung einer Sammelrücklage wird die Konstruktion der "inneren Anleihe" bei der Rücklagenmasse fortfallen. Dies bedeutet eine Vereinfachung für die Verwendung der Rücklagemittel. Bisher kann die Zweckbindung von Rücklagemitteln zwar durch einfachen Beschluß der Vertretungskörperschaft geändert werden, eine Änderung ist jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebunden.

Sie ist zulässig, soweit die Beträge für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden oder die vorgeschriebene Mindestgrenze übersteigen; desweiteren, - mit Ausnahme von Pflichtrücklagen - , wenn ein dringender Verwendungszweck eintritt (§ 17 Abs 2 RücklVO). Diese Regelung gilt ebenso für die Verwendung der angesammelten Beträge für andere Zwecke (§ 17 Abs 2 RücklVO).

Die Zweckbindung von Rücklagemitteln nach geltendem Recht ist zwar insofern eine "lockere" Bindung, als sie unter

den genannten Voraussetzungen gelöst werden kann. Sie bindet jedoch die Rücklagemittel solange verbindlich an den bestimmten Zweck, bis die Vertretungskörperschaft eine Änderung des Zwecks bzw eine andere Verwendung der Mittel beschließt. Demgegenüber kann bei Einführung einer Sammelrücklage die geplante Verwendung der Rücklagemittel nur unverbindlich sein.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß nach geltendem Recht die Schaffung einer Sammelrücklage wegen § 1 Satz 3 RücklVO unzulässig wäre, da "andere Rücklagen (nur) für bestimmte Verwendungszwecke angesammelt werden" dürfen. "Damit sollen bewußt sogenannte Sammelrücklagen mit ganz unbestimmter Zwecksetzung ausgeschlossen werden, da sie mit den Grundsätzen einer planmäßigen Wirtschaft nicht vereinbar sind und leicht zu unnötigen Auslagen verleiten".¹⁾

Die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung für den ao Gemeindehaushalt (Vermögenshaushalt) muß also eine Änderung des geltenden Rücklagenrechts zur Folge haben.

6. Grundsatz aus § 92 Abs 2 GO NW

Eine weitere Konsequenz ergibt sich für den in § 92 Abs 2 GO NW zum Ausdruck kommenden Grundsatz: "Ao Vorhaben dürfen erst dann in Angriff genommen werden, wenn die hierfür vorgesehenen Einnahmen eingegangen sind oder wenn der rechtzeitige Eingang rechtlich und tatsächlich gesichert ist." Bei Verzicht auf den Grundsatz der objektbezogenen Einzeldeckung ist diese Maßnahme der vorbeugenden Sicherung bei der Handhabung

¹⁾ Vgl Hettlage-Loschelder, Rücklagenrecht, § 1 Erl V 3 c

einer Fremdmittelfinanzierung nicht mehr durchführbar; denn alle ao Einnahmen können für alle ao Vorhaben als Deckungsmittel verwendet werden.

7. Gesamtdeckung und staatliche Zweckzuweisungen

Die Aufgabe des Grundsatzes der Zweckbindung für Mittel des ao Gemeindehaushalts und die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung für diese Mittel ist mit der Praktik des "Staates", sich an den Erstellungskosten ao Vorhaben mit Zweckzuweisungen unterschiedlichen Umfangs zu beteiligen, nicht zu vereinbaren. Denn während nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung die Verwendung aller Mittel des ao Gemeindehaushalts für alle ao Vorhaben vorgesehen ist, fordern die staatlichen Zweckzuweisungen die Verwendung dieser Mittel gerade für den Zweck, für den sie vom Staat bestimmt sind. Staatliche Zweckzuweisungen erfordern mithin notwendigerweise die Zweckbindung dieser Zuweisungsmittel an ein bestimmtes Objekt.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Gemeinden für die Erstellung von ao Vorhaben in großem Umfang staatliche Zweckzuweisungen in Anspruch nehmen, wird sich die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung nur schwerlich verwirklichen lassen. Es sei denn, das Institut der staatlichen Zweckzuweisungen würde beseitigt zugunsten einer zweckungebundenen Pauschalzuweisung des Staates an die Gemeinden. Eine Änderung des Zuteilungsmodus dieser Finanzmittel würde im übrigen auch die Selbständigkeit der Gemeinden in ihrer Haushaltswirtschaft insoweit wiederherstellen, als sie zur Zeit gerade durch die staatlichen Zweckzuweisungen zu einem erheblichen Teil jedenfalls eingeschränkt wird. Insofern wäre es zu begrüßen, die Finanzkraft der Gemeinden zu stärken, ohne ihnen eine zweckgebundene Verwendung vorzuschreiben. Sofern allerdings die Praktik staatlicher Zweckzuweisungen beibehalten wird, wird

auch jedenfalls für diese Mittel der Grundsatz der objektbezogenen Zweckbindung beibehalten werden müssen. Diese Notwendigkeit erstreckt sich insgesamt auf Finanzmittel, die von einem dritten Geldgeber mit Auflagen versehen werden.

8. Gesamtdeckung und aufsichtsbehördliche Genehmigungen

Die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung macht auch eine Änderung des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahrens notwendig. Für Nordrhein-Westfalen legt § 79 GO NW die allgemeinen sachlichen Voraussetzungen fest, die für die Aufnahme von Darlehen durch die Gemeinden bestehen. Die Aufsichtsbehörde hat als Voraussetzung für eine Darlehnsaufnahme zu prüfen, ob es sich um einen "außerordentlichen" und "gegenwärtig unabweisbaren Bedarf" handelt; dh. "um einen Bedarf, der sachlich unbedingt erforderlich ist und der auch zeitlich nicht hinausgeschoben werden kann".¹⁾ Desweiteren darf die Gemeinde zu einer andersweitigen Deckung nicht fähig sein, insbesondere dürfen keine für den betreffenden Zweck angesammelten Rücklagen vorhanden sein.²⁾

Dieser Prüfungsmodus muß notwendigerweise voraussetzen, daß die Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung für den ao Gemeindehaushalt gelten. Eine Überprüfung einer "anderweitigen" Deckung eines Vorhabens im ao Haushalt, in dem der Grundsatz der Gesamtdeckung insgesamt gilt, ist nicht möglich. Insbesondere ist für die Aufsichtsbehörde eine Berücksichtigung von Rücklagemitteln aus einer Sammelrücklage nach geltendem Verfahrensrecht ausgeschlossen.

1) Vgl Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, § 79 Erl I 3

2) Ders., aaO

Demgegenüber kann die Überprüfung eines Objekts als "außerordentlich" und "gegenwärtig unabweisbar" auch unter dem Grundsatz der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt zwar vorgenommen werden; durch das Prinzip der Gesamtdeckung werden die Eigenschaften eines Vorhabens nicht berührt. Die Aufsichtsbehörde hat jedoch nach geltendem Recht nur die Möglichkeit, lediglich die Aufnahme von Darlehen zu genehmigen oder die Genehmigung zu versagen, auf die Ausführung von Vorhaben kann sie unmittelbar - zB durch die Untersagung dieser Maßnahme - keinen Einfluß nehmen. Die Ausführung einer Maßnahme kann lediglich durch die Versagung einer Darlehnsaufnahmegenehmigung durch die Aufsichtsbehörde mittelbar von ihr verhindert werden. Da bei Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt die Genehmigung einer einzelnen Darlehnsaufnahme für eine bestimmte Maßnahme aber grundsätzlich nicht mehr möglich sein wird, wird auch diese Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, auf die Ausführung bestimmter Vorhaben mittelbar durch die Darlehnsaufnahmegenehmigung Einfluß zu nehmen, nicht mehr gegeben sein.

9. Die Lockerung der Vorschriften über aufsichtsbehördliche Genehmigungen

Die Verwirklichung der Forderung nach einer Lockerung der Vorschriften bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Haushaltsüberschreitungen), insbesondere auch, wenn Haushaltsüberschreitungen im ao Haushalt ohne einen Nachtragshaushalt vorgenommen werden können, wirkt sich aus auf die Informations- und Einwirkungsmöglichkeit der Aufsichtsbehörde. Bisher hat sie durch das Genehmigungsverfahren für eine Nachtragsatzung die Möglichkeit, die Änderungen in der Haushaltswirtschaft der Gemeinde zu erkennen und auf sie - ggf durch Versagung der Genehmigung - Einfluß zu nehmen. Da die Mehrzahl der Nachtragsatzungen Beschlüsse von Mehr-

ausgaben beinhalten, die mit Fremdmitteln finanziert werden sollen, und daher genehmigungsbedürftig sind, ¹⁾ bedürfen sie überwiegend der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Durch eine Lockerung der Vorschriften bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben aber, die ggf eine Nachtragssatzung nicht mehr notwendig machen, zum anderen durch einen Verzicht auf die Genehmigungsbedürftigkeit eines Teils von Nachtragssatzungen, entfällt die Genehmigungsbedürftigkeit solcher Maßnahmen. Das bedeutet für die Aufsichtsbehörde einen Verlust einerseits an Information über diese Vorgänge der Gemeinde, andererseits an Einflußmöglichkeit auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinde wegen dieser Vorgänge. Der Informationsverlust kann auch für die gesamtwirtschaftlichen, konjunkturellen Überlegungen und Planungen des Staates von Bedeutung sein.

III. Ergebnis

Die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung für den ao Gemeindehaushalt (Vermögenshaushalt) unter gleichzeitiger Aufgabe der Grundsätze der Einzeldeckung und der Objektbindung schafft einen breiten Handlungsspielraum für den Haushaltsvollzug und damit für die gemeindliche Haushaltswirtschaft die Möglichkeit einer flexiblen, konjunkturorientierten Haushaltsgestaltung. Sie bedeutet für den ao Haushaltsplan einen Verlust an Klarheit und Bestimmtheit seiner Aussage. Die Vertretungskörperschaft verliert durch sie an Bestimmungs- und Einflußmöglichkeit auf die Ausführung des Haushaltsplans durch die Verwaltung. Die Funktion des ao Gemeindehaushaltsplans als Instrument der Kontrolle fällt durch sie weitgehend fort. Die Lockerung der Bestimmungen bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Haushaltsüberschreitungen)

bedeutet eine Informations- und Dispositionsverlust für die Vertretungskörperschaft wie auch für die Aufsichtsbehörde. Der Grundsatz der Gesamtdeckung macht die Einführung einer zentralen Schuldenwirtschaft notwendig. Sie schafft für die Verwaltung eine Vereinfachung für den Schuldendienst. Für die Vertretungskörperschaft und den interessierten Bürger geht die Möglichkeit verloren, durch Gegenüberstellung der Einzelmaßnahme und aller zur Durchführung dieses Vorhabens entstehenden Kosten, einschließlich der Zinsbelastungen, die Maßnahme in vollem Umfange würdigen zu können. Für den Gebührenhaushalt schafft der Grundsatz der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt und die Notwendigkeit einer zentralen Schuldenwirtschaft ein Problem wegen des im Gebührenrecht geltenden Äquivalenzprinzips. Die einzuführende Sammelrücklage nimmt der Vertretungskörperschaft eine verbindliche Dispositionsmöglichkeit. Wegen ihres psychologischen Effekts kann sie zu einem Wegfall aller freiwilligen Rücklageansammlungen führen. Nach Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung ist der Grundsatz aus § 92 Abs 2 GO NW nicht mehr zu verwirklichen; diese Maßnahme der vorbeugenden Sicherung bei der Handhabung einer Fremdmittelfinanzierung muß fortfallen. Mit den staatlichen Zweckzuweisungen ist der Gesamtdeckungsgrundsatz im ao Gemeindehaushalt nicht zu vereinbaren; für sie muß der Grundsatz der Objektbindung fortgelten. Ebenso ist auch das aufsichtsbehördliche Genehmigungsverfahren nach Einführung des Gesamtdeckungsgrundsatzes im ao Gemeindehaushalt in der geltenden Form in vollem Umfange nicht mehr durchführbar. Der Staat verliert durch die Einführung an Informations- und Einflußmöglichkeit.

¹⁾ Vgl zB § 88 Abs 1 Satz 3 GO NW

§ 8 Kritische Würdigung der Vor- und Nachteile einer Abschaffung des außerordentlichen Gemeindehaushalts

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß die Beseitigung des ao Gemeindehaushalts und der Verzicht auf eine Zweiteilung des Gesamthaushalts unter Einführung des Gesamtdeckungsprinzips den breitesten Handlungsspielraum für den Haushaltsvollzug böte. Ein so weitgehender Änderungsvorschlag für das gemeindliche Haushaltsrecht wird jedoch von niemandem gemacht. Unter "Abschaffung des ao Gemeindehaushalts" verstehen seine Gegner eine Änderung seiner tatsächlichen und rechtlichen Ausgestaltung.

Die Änderung seiner tatsächlichen Ausgestaltung soll erreicht werden durch eine Änderung des Zuordnungskriteriums. Während sich die Zuordnung bisher nach der Art der Einnahme bestimmt, soll nach den Vorschlägen der Reformer die Art der Ausgabe bestimmend sein für die Zuordnung zum ao Gemeindehaushalt (Vermögenshaushalt).

Die rechtliche Ausgestaltung des ao Gemeindehaushalts soll geändert werden durch die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung für den ao Gemeindehaushalt (Vermögenshaushalt) unter Aufgabe der Grundsätze der Einzeldeckung und Zweckbindung und desweiteren durch eine Lockerung der Vorschriften bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Haushaltsüberschreitungen).

A. Änderung des Zuordnungskriteriums

Eine Würdigung des Vorschlags zur Änderung des Zuordnungskriteriums kann nur unter Berücksichtigung vornehmlich ökonomischer Gesichtspunkte vorgenommen werden. Diese Untersuchung will sich jedoch darauf beschränken, die rechtlichen Probleme einer Änderung des kommunalen Haushaltsrechts zu behandeln. Die Entscheidung für oder

gegen eine Änderung des Zuordnungskriteriums nimmt auf die rechtliche Ausgestaltung des ao Gemeindehaushalts keinen Einfluß. Sie führt mithin auch nicht zu einer Änderung der rechtlichen Ausgestaltung des ao Gemeindehaushalts gegenüber dem geltenden Recht. Zwar werden bei einer Zuordnung nach anderen Kriterien bestimmte Haushaltsmittel rechtlich anders behandelt werden müssen; auf die Behandlung im ordentlichen oder außerordentlichen Gemeindehaushalt wirkt sich diese Tatsache jedoch unmittelbar nicht aus.

Aus rechtlicher und rechtsstaatlicher Sicht stehen einer Änderung des Zuordnungskriteriums daher keine Bedenken gegenüber. Eine Entscheidung für oder gegen eine Änderung soll im Rahmen dieser Untersuchung wegen der vornehmlich ökonomischen Problematik nicht getroffen werden; sie soll dem kompetenten Ökonomen vorbehalten bleiben.

B. Änderung der rechtlichen Ausgestaltung des außerordentlichen Gemeindehaushalts

Demgegenüber obliegt die Beantwortung der Frage nach der rechtlichen Ausgestaltung des ao Gemeindehaushalts (Vermögenshaushalts) in erster Linie dem Juristen.

I. Forderungen an eine moderne Haushaltsplangestaltung

1. Notwendigkeit eines flexiblen Haushaltsvollzugs

Als wesentlichen Grund für die Umgestaltung des ao Gemeindehaushalts unter Wegfall der Grundsätze der Zweckbindung und Einzeldeckung nennen die Reformer die Betonung der finanz- und wirtschaftspolitischen Budgetfunktion. Zu ihrer Verwirklichung fordern sie eine Haushaltsplangestaltung, die einen flexiblen Haushaltsvollzug gewährt, um so eine konjunkturorientierte Haushaltswirtschaft führen zu können. Die strengen rechtlichen Bindungen, wie sie nach geltendem Recht für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel bestimmt sind, hindern

die Leichtigkeit im Haushaltsvollzug.

Durch die Änderung der Aufgabenstellung in der öffentlichen Haushaltswirtschaft muß auch die kommunale Haushaltswirtschaft sich den konjunkturellen Notwendigkeiten anpassen; sie muß konjunkturorientiert wirtschaften und variabel sein. Für die Verwirklichung dieses Ziels erscheint den Reformern eine Lockerung bzw Abschaffung der infolge der Grundsätze der Zweckbindung und Einzeldeckung bestimmten rechtlichen Bindungen notwendig, soweit sie sich auf eine flexible Haushaltsgestaltung hemmend auswirken.

Wenn es allein das Ziel der Haushaltsplangestaltung wäre, die Möglichkeit für einen flexiblen Haushaltsvollzug, insbesondere für eine leicht zu handhabende Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel zu schaffen, so müßte den Plänen der Reformer, den ao Gemeindehaushalt mit seinen strengen rechtlichen Bindungen abzuschaffen, uneingeschränkt zugestimmt werden.

2. Verwirklichung rechtsstaatlicher Budgetfunktionen

Das Budget hat jedoch neben der finanz- und wirtschaftspolitischen Funktion noch andere, in ihrer Bedeutung mindestens gleichrangige Aufgaben zu erfüllen. Die Bewirtschaftung öffentlicher Mittel muß in einer festen Ordnung (rechtliche Budgetfunktion) ¹⁾ vorgenommen werden und kann nur unter Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze geplant und durchgeführt werden. Zur rechtsstaatlichen Budgetfunktion zählt insbesondere auch die ständige Dispositionsmöglichkeit und Kontrolle durch das Parlament.

¹⁾ Vgl Vialon, Moderne Entwicklungstendenzen, S 15

Nach geltendem Recht hat der ao Gemeindehaushalt mit seinen strengen rechtlichen Bindungen den Zweck, eine übersichtliche Darstellung der Fremdmittelfinanzierung zu geben, gegen eine leichtfertige Verschuldungspolitik eine Sperre zu sein, insbesondere aber, dem Parlament vorzubehalten, die Verwendung außerordentlicher Mittel konkret zu bestimmen. Eine Abweichung von dem im Haushaltsplan zum Ausdruck gebrachten politischen Willen der Vertretungskörperschaft ist nur nach erneuter Beschlussfassung durch die Vertretungskörperschaft zulässig. Schließlich kann wegen der im ao Gemeindehaushalt herrschenden Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung mit Hilfe der Einzelabrechnung jedes mit ao Mitteln finanzierten Vorhabens genau kontrolliert werden, ob der vom Parlament gefaßte politische Wille beachtet worden ist. Der ao Gemeindehaushalt ist eine zweckmäßige und sinnvolle Einrichtung für die Bewirtschaftung außerordentlicher, vornehmlich fremder Haushaltsmittel.

3. Optimale Gestaltung des außerordentlichen Gemeindehaushalts (Vermögenshaushalts)

Eine Änderung der Verfahrensvorschriften zur Bewirtschaftung öffentlicher Mittel mit dem Ziel einer Abschaffung der Grundsätze der Objektbindung und der Einzeldeckung für Mittel des ao Gemeindehaushalts wäre nur zu rechtfertigen, wenn die neue Aufgabenstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft eine derartige Änderung notwendig machte. Eine mögliche Änderung, die der neuen Aufgabenstellung gerecht würde, könnte jedoch nur unter Berücksichtigung der bisherigen Ziel- und Zweckrichtungen vorgenommen werden. Sie dürfte nicht dazu führen, allein die neue Aufgabenstellung zu begünstigen, sondern müßte ebensosehr die Möglichkeit schaffen, die sinnvollen und zweckmäßigen Funktionen, die der ao Gemeindehaushalt nach geltendem Recht zu erfüllen hat, verwirklichen zu können. Eine Änderung wäre demzufolge nur sinnvoll, wenn sie einerseits der alten Aufgabenstellung gerecht bliebe

und andererseits die Möglichkeit für die Verwirklichung der neuen Aufgabenstellung schaffen würde.

Sofern beide Ziele durch die Gestaltung des Haushaltsplans nicht gleichzeitig zu erreichen sind, könnte der Versuch eines Kompromisses unternommen werden; dh, der so Gemeindehaushalt (Vermögenshaushalt) wäre so zu gestalten, daß alle Aufgaben durch ihn weitgehend erfüllt werden könnten, jedoch unter Inkaufnahme von Unzulänglichkeiten für alle Aufgabengebiete. Ein solcher Kompromiß ist jedoch undurchführbar. Der von den Reformern erarbeitete Änderungsvorschlag zur Gestaltung des so Gemeindehaushalts (Vermögenshaushalts) steht wegen des Wegfalls der Grundsätze der Zweckbindung und Einzeldeckung und der Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung in kompromißloser Konkurrenz zur geltenden Regelung. ¹⁾ Entweder behält man die Prinzipien der Zweckbindung und Einzeldeckung bei und bewahrt so die Verwirklichung der sinnvollen und zweckmäßigen Aufgabenstellung nach geltendem Recht, oder man beseitigt sie, um eine leichte, flexible Handhabung in der Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel zu schaffen. Beide Ziele gleichzeitig zu erreichen, ist nicht möglich. Immer nur eine Aufgabenstellung kann als dominierend ausgewählt und verfolgt werden. Das schließt nicht aus, daß nicht auch das andere Ziel mit berücksichtigt werden kann; jedoch nur soweit, wie dadurch die Erreichung des Hauptzwecks nicht beeinträchtigt wird.

II. Verwirklichung der finanz- und wirtschaftspolitischen Budgetfunktionen

Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, daß der so Gemeindehaushalt mit den aufgrund der in ihm herrschenden

1) Vgl. Mü- lhaupt, DÖH 1970, Heft 2/3, S 119

Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung geltenden strengen rechtlichen Bindungen eine sinnvolle und zweckmäßige Regelung für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel im Rahmen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft darstellt. ¹⁾

Durch die Änderung in der Aufgabenstellung des Staates, insbesondere der öffentlichen Haushaltswirtschaft, die zu einem wesentlichen Faktor der Gesamtwirtschaft geworden ist, muß sich auch die kommunale Haushaltswirtschaft der neuen Aufgabenstellung anpassen. Die finanz- und wirtschaftspolitische Funktion des kommunalen Haushalts darf und soll in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden.

Ihr mit Vorrang derartig genüge tun zu wollen, daß die Prinzipien der Einzeldeckung und Zweckbindung für die Bewirtschaftung von so Mitteln beseitigt würden, um so eine flexible Handhabung in der Bewirtschaftung dieser Mittel zu schaffen, hätte weitreichende Folgen auf die Verwirklichung rechtlicher und rechtsstaatlicher Grundsätze. ²⁾

Die in dieser Untersuchung gefundenen Ergebnisse stützen auch nicht die Ansicht, die Verwirklichung der finanz- und wirtschaftspolitischen Funktion der kommunalen Haushaltswirtschaft sei nur durch die Beseitigung der Grundsätze der Zweckbindung und der Einzeldeckung für die Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel, und mithin durch die Beseitigung des so Gemeindehaushalts, zu erreichen. Sie haben lediglich bestätigt, daß der so Gemeindehaushalt eher hinderlich ist für einen flexiblen Haushaltsvollzug und seine Beseitigung eine Möglichkeit böte für eine leichtere Handhabung in der Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel. Diese Feststellung sagt jedoch nichts

1) Siehe oben 2. Abschnitt, § 3 C VI und VII

2) Vgl. dazu § 7 C II meiner Ausführungen

aus über die Notwendigkeit einer so flexiblen Haushaltswirtschaft für eine effektive konjunkturpolitische Haushaltsführung der Gemeinden.

1. Konjunkturorientiertes Verhalten der Gemeinden aufgrund staatlicher Konjunktursteuerung

Konjunkturorientiertes Verhalten der Gemeinden kann einmal seine Ursache haben in der eigenen Initiative einer Gemeinde, zum anderen kann es auch aufgrund staatlicher Maßnahmen zur Konjunktursteuerung in Ausführung des Stabilitätsgesetzes erfolgen.

Für den Fall staatlicher Konjunktursteuerung wird auf die Existenz des Grundsatzes der objektbezogenen Zweckbindung nicht verzichtet werden können für die Vorhaben, die konjunkturbedingt zusätzlich in Angriff genommen und mit Hilfe zusätzlicher staatlicher Zweckzuweisungen finanziert werden. Für die Effektivität dieser staatlichen Maßnahmen insgesamt ist der so Gemeindehaushalt mit seinen strengen rechtlichen Bindungen von erheblichem Vorteil. Denn eine gezielte staatliche Konjunktursteuerung macht eine Einschränkung der Freiheit in der Haushaltsführung auch der Gemeinden in vertretbarem Umfange notwendig. ¹⁾ Die Existenz des so Gemeindehaushalts fördert gerade diesen Teil der finanz- und wirtschaftspolitischen Budgetfunktion, die Aufgabenstellung zugunsten gesamtwirtschaftlicher Belange.

2. Konjunkturorientiertes Verhalten der Gemeinden aufgrund eigener Initiative

Demgegenüber ist für die Verwirklichung konjunkturbedingter Maßnahmen aufgrund eigener Initiative die Möglichkeit

¹⁾ Vgl. dazu § 6 D II 3, 4 meiner Ausführungen

für eine flexible Haushaltsführung eine notwendige Voraussetzung. Eine Haushaltsplangestaltung, die den Gemeinden keine Möglichkeit läßt, konjunkturbedingte Maßnahmen in der für die Effektivität dieser Maßnahmen kurzen Zeitspanne vornehmen zu können, verhindert die Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Budgetfunktion und ist aus diesem Grunde für eine moderne kommunale Haushaltsführung abzulehnen. Eine derartige Starre und Schwerfälligkeit in der Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel weist der so Gemeindehaushalt trotz seiner strengen rechtlichen Bindungen nicht auf.

a) Der Grundsatz der Gesamtdeckung und seine Auswirkung auf die haushaltswirtschaftliche Flexibilität der Gemeinden

Es ist jedoch zu prüfen, ob eine Veränderung der gütenden Regelung zur Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel Erleichterungen brächte für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft der Gemeinden. Einer so flexibleren Haushaltsgestaltung der kommunalen Haushaltswirtschaft könnte jedoch nur zugestimmt werden, wenn sie rechtlich möglich und tatsächlich ratsam wäre. Erst wenn beides zu bejahen ist, wenn zu erkennen ist, daß nur mit einer größeren Flexibilität im kommunalen Haushaltsvollzug eine erfolgreiche Konjunkturpolitik möglich ist, ergibt sich als Konsequenz die Notwendigkeit, ggf. die den so Gemeindehaushalt beherrschenden Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung zugunsten des Gesamtdeckungsgrundsatzes zu beseitigen. Dabei müßte allerdings in Kauf genommen werden, eine bewährte Methode zur sicheren Führung der kommunalen Haushaltswirtschaft aufzugeben sowie auf die Vorteile, die diese Regelung für eine staatliche Konjunktursteuerung bietet, zu verzichten.

aa) Optimale Nutzung von Fremdmitteln

Die von den Reformern geforderte Flexibilität in der Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel wirkte sich insbesondere aus auf die Verwendungsmöglichkeit einzelner außerordentlicher Einnahmen. Der Wegfall der Grundsätze der Einzeldeckung und der Objektbindung unter gleichzeitiger Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung ermöglicht im Prinzip die Verwendung aller außerordentlicher Mittel für alle ao Vorhaben. Eine so gestaltete Bewirtschaftung außerordentlicher Mittel bietet die Möglichkeit, sie dort zu verwenden, wo sie jeweils im Augenblick der Verausgabung am wirksamsten eingesetzt werden können. Das führt zu einer optimalen Nutzung von Fremdmitteln. Für die Gemeindefinanzwirtschaft können auf diese Weise Zinsen eingespart werden durch eine Straffung der Inanspruchnahme von Fremdgeldern.

bb) Rechtliche und tatsächliche Bedenken

Diese Bewirtschaftungsform außerordentlicher Mittel ist aber einerseits wegen des Umfangs der staatlichen Zweckzuweisungen in der Praxis so gut wie nicht durchführbar ¹⁾, zum anderen stehen ihr erhebliche Bedenken mit Rücksicht auf die Übersichtlichkeit der Schulden- und Rücklagenwirtschaft, die Berechenbarkeit im Gebührenhaushalt, insbesondere aber wegen der fehlenden Dispositionsmöglichkeit der Vertretungskörperschaft entgegen ²⁾.

(1) Vereinfachung in der Bewirtschaftung für die Verwaltung und ihre Konsequenzen

Wegen des Umfangs der staatlichen Zweckzuweisungen für

1) Vgl dazu § 7 C II 7

2) Vgl dazu § 7 C II

ao Vorhaben wird der Umfang der "variablen" ao Haushaltsmittel bereits erheblich eingeengt. Eine ungebundene Verfügung über die ao Mittel schafft neben den genannten möglichen Zinseinsparungen lediglich eine vereinfachte Handhabung in ihrer Bewirtschaftung für die vollziehende Verwaltung. Denn sie wäre nicht mehr, wie nach geltendem Recht, daran gebunden, bestimmte ao Einnahmen nur für die im Haushaltsplan bestimmten ao Vorhaben zu verwenden, sondern könnte ohne Beteiligung der Vertretungskörperschaft selbst entscheiden, welche ao Einnahme für welches bestimmte ao Vorhaben verwendet werden sollte.

Diese ungebundene Verfügungsmöglichkeit der Verwaltung brächte einen Verlust an Übersichtlichkeit für die Vertretungskörperschaft und den interessierten Bürger und nähme dem Parlament seine Dispositionsmöglichkeit für und die Kontrolle über die einzelne ao Maßnahme.

(2) Verschiebung der Entscheidungsbefugnis über die konkrete Verwendung außerordentlicher Haushaltsmittel

Die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt führte zu einer Verschiebung der Entscheidungsbefugnis über die konkrete Verwendung außerordentlicher Mittel vom Parlament auf die Verwaltung. Diese Tatsache muß nicht zwingend eine flexiblere Handhabung in der Bewirtschaftung der ao Mittel zur Folge haben. Denn die Verwaltung nähme insoweit nur die Aufgaben wahr, die nach geltendem Recht der Vertretungskörperschaft obliegen. Der Entscheidungsträger Verwaltung garantiert nicht eine schnellere und beweglichere Bewirtschaftung dieser Mittel. ¹⁾

1) Oettle ist der Ansicht, es gehe nicht an, "konkrete Selbstverwaltungsrechte um abstrakter lehrformelhafter Forderungen und höchst unsicherer ökonomischer Vorteile willen aufzugeben". Vgl Oettle, Finanzreform, S 121 ff

Gegen eine Verschiebung dieser Entscheidungskompetenz auf die Verwaltung ergeben sich jedoch Bedenken aus dem Grundsatz der Allzuständigkeit des Rates.¹⁾ Nach der Gemeindeordnung ist der Rat grundsätzlich das allein entscheidende Organ der Gemeinde.²⁾ Lediglich Entscheidungen über weniger bedeutende Angelegenheiten kann er auf die Ausschüsse oder den Gemeindedirektor übertragen.³⁾ Einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung entscheidet der Gemeindedirektor in eigener Zuständigkeit.⁴⁾ § 28 Abs 1 Satz 2 GO NW gibt einen Katalog von Angelegenheiten, deren Entscheidung wegen ihrer Bedeutung kraft Gesetzes dem Rat allein obliegt. Es handelt sich dabei insgesamt um Fragen, die für das gemeindliche Leben besonders bedeutsam sind und bei deren Beratung und Entscheidung der Gesetzgeber daher die Sachkenntnis und Erfahrung der Ratsmitglieder zum Einsatz bringen will.⁵⁾ Eine Übertragung der Entscheidungsbefugnis in diesen Angelegenheiten auf einen Ausschuß oder auf den Gemeindedirektor ist unzulässig.⁶⁾

Die konkrete Verwendung außerordentlicher Mittel ist im Katalog des § 28 Abs 1 Satz 2 GO NW nicht ausdrücklich aufgeführt. Sie wird lediglich mittelbar unter Ziffer h genannt: "Erlaß der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan". Nach geltendem Recht ist die konkrete Verwendung außerordentlicher Haushaltsmittel im ao Gemeindehaushalt zu bestimmen. Indes ist die Aufzählung, wie auch Ziff 3 der

- 1) Vgl § 28 GO NW
- 2) Vgl § 28 Abs 1 Satz 1 GO NW
- 3) Vgl § 28 Abs 2 GO NW
- 4) Vgl § 28 Abs 3 GO NW
- 5) Vgl Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, § 28 Erl II 1, S 245
- 6) Vgl ders, aaO

1. VerwVO NW¹⁾ aufführt, nicht erschöpfend²⁾. Auch eine Anzahl anderer Entscheidungen, die für die Gemeinde von wesentlicher Bedeutung sind, dürfen vom Rat nicht auf einen Ausschuss oder den Gemeindedirektor übertragen werden.³⁾

Zwar würde bei Anwendung des Grundsatzes der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt pauschal über die Verwendung außerordentlicher Einnahmen entschieden; ähnlich ist die Regelung nach geltendem Recht für Einnahmen des ordentlichen Haushaltsplans. Die konkrete Verwendung außerordentlicher Einnahmen wird jedoch vom Gesetzgeber für so wesentlich angesehen, daß er sie der ausschließlichen Entscheidung durch den Rat zuweist. Das findet seinen Ausdruck auch darin, daß Entscheidungen über die Genehmigung überplanmäßiger und außerplanmäßiger Ausgaben ausschließlich vom Rat zu treffen sind.⁴⁾

Die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung ist nach geltendem Recht wegen der ausschließlichen Entscheidungsbefugnis des Rates über die Verwendung von ao Einnahmen nicht zulässig. Einer diesbezüglichen Änderung der Gemeindeordnung sind wegen der wesentlichen Bedeutung dieser Angelegenheit Bedenken entgegenzubringen, da sie mit der in § 28 Abs 1 GO NW zum Ausdruck gebrachten Auffassung von der Allzuständigkeit des Rates nicht übereinstimmt.

Diese Bedenken müssen sich zu einer Ablehnung steigern, wenn es sich um Entscheidungen hinsichtlich des konjunkturgerechten Verhaltens einer Gemeinde handelt. Als einer der wesentlichsten Gründe für die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt

- 1) 1. VerwVO zur GO NW vom 28. Oktober 1952 (GS NW, S 167 = SMBL NW 2020)
- 2) Vgl Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung NW, aaO; OVG Münster vom 8. Febr. 1962, OVG 17, 225 (227)
- 3) Vgl dazu Kottenberg-Rehn, aaO, § 28 Erl II 2, S 245
- 4) Vgl zB § 28 Abs 1 Ziff 1 h GO NW

(Vermögenshaushalt) wird von den Reformern die Notwendigkeit eines flexiblen Haushaltsvollzugs zum Zwecke eines möglichen konjunkturbedingten Einsatzes außerordentlicher Haushaltsmittel genannt. Fragen der konjunkturellen Entwicklung der Gesamtwirtschaft im allgemeinen und der einzelnen Gemeinde im besonderen sind von wesentlichster Bedeutung für die gemeindliche Haushaltswirtschaft; sie bilden deren Grundlage und garantieren allein den Bestand einer gesunden, konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft. Diese Ansicht wird allgemein, gerade aber auch von den Reformern vertreten. Wegen der immensen Bedeutung dieser Fragen aber ist es aus dem Grundsatz der Allzuständigkeit des Rates einer Gemeinde, Ausfluß des herrschenden Demokratiegebots, nicht vertretbar, sie von der Verwaltung entscheiden zu lassen. Das würde aber geschehen, wenn die Entscheidung über die konkrete Verwendung von so Mitteln aufgrund des Grundsatzes der Gesamtdeckung im so Gemeindehaushalt durch die Verwaltung ohne die Beteiligung des Rates vorgenommen werden könnte. Die Entscheidungen über den konjunkturbedingten Einsatz so Einnahmen hat daher ausschließlich die Gemeindevertretung zu treffen; die Übertragung dieser Entscheidung auf die Gemeindeverwaltung muß als unzulässig angesehen werden.

Es kann also festgestellt werden, daß einer Änderung des so Gemeindehaushalts durch Beseitigung der Grundsätze der Einzeldeckung und Zweckbindung und durch Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung bereits Bedenken entgegengebracht werden müssen, wenn sie lediglich zum Zwecke des optimalen Einsatzes von Fremdmitteln erfolgen soll. Sofern dieser Einsatz aus konjunkturbedingten Gründen vorgenommen werden soll, darf über ihn ausschließlich der Gemeinderat entscheiden; er darf diese Entscheidung nicht der ausführenden Gemeindeverwaltung übertragen.

cc) Zweckmäßigkeit der Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung

Bei der rechtlichen Zulässigkeit dieser begrenzten Kompetenzverschiebung stellt sich die Frage nach deren Zweckmäßigkeit. Den Vorteilen einer möglichen Zinseinsparung stehen die Bedenken wegen der fehlenden Übersichtlichkeit und Dispositionsmöglichkeit für den Rat gegenüber. Desweiteren ist zu berücksichtigen, daß die Beibehaltung der Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung die Behandlung des Gebührenhaushalts und der Rücklagenbewirtschaftung erleichtert. Der psychologische Effekt zweckgebundener Rücklagemittel muß beachtet werden; die Einführung einer Sammelrücklage kann zu einem Wegfall aller freiwilligen Rücklageansammlungen führen.

Im Verhältnis zu diesen Nachteilen erscheint der Vorteil durch die Einsparung von Zinsbeträgen in begrenztem Umfang verschwindend gering. Aus diesem Grunde schon müßte die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung für den so Gemeindehaushalt als unzweckmäßig und daher nicht vertretbar angesehen werden.

Sie würde darüber hinaus auch zu einer unüberwindlichen Kollision führen mit der ausschließlichen Entscheidungskompetenz des Gemeinderates für den konjunkturbedingten Einsatz außerordentlicher Haushaltsmittel. Denn eine Entscheidung über eine andere, objektbezogene Verwendung von so Haushaltsmitteln aus konjunkturbedingten Gründen ist begrifflich nur möglich, wenn diese Mittel bereits für ein konkretes Vorhaben bestimmt waren. Bei einer ungebundenen Verwendungsmöglichkeit so Mittel für alle so Vorhaben, wie sie nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung vorgesehen ist, scheidet eine Änderung des Verwendungszwecks begriffsnotwendig aus.

b) Haushaltswirtschaftliche Flexibilität infolge Auflockerung der Bestimmungen zum Erlaß einer Nachtragssatzung

Eine andere Möglichkeit, die kommunale Haushaltswirtschaft flexibler zu gestalten, bietet sich durch eine Auflockerung der Bestimmungen zum Erlaß einer Nachtragssatzung. Denn der für den Erlaß einer Nachtragssatzung notwendige Zeitraum, insbesondere für das Genehmigungsverfahren und die Veröffentlichungen, wirkt sich hemmend aus auf eine kurzfristige Inangriffnahme einer so über- oder außerplanmäßigen Maßnahme.

aa) Auswirkungen durch die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung

Die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung könnte die Möglichkeit bringen, bei einer überplanmäßigen Ausgabe erheblichen Umfangs den Erlaß einer Nachtragssatzung dadurch nicht notwendig werden zu lassen, daß bei einem anderen Vorhaben in entsprechendem Umfang Kürzungen vorgenommen würden, so daß der Haushaltsausgleich nicht gefährdet wäre.

Diese Fallgestaltung in einer "normalen" Bewirtschaftungszeit bildet insofern keine Problematik, als eine begrenzte zeitliche Verschiebung der Maßnahme durch die Notwendigkeit des aufsichtsbehördlichen Verfahrens gerechtfertigt ist. Eine derartige Verzögerung ohne wesentliche nachteilige Folgen allein berechtigt wegen der og gegenteiligen Gründe keine Änderung des geltenden Rechts.

bb) Zeitliche Straffung des Genehmigungsverfahrens

Schwerwiegendere Folgen kann jedoch ein langwieriges Verfahren zum Erlaß einer Nachtragssatzung haben, wenn es aufgrund konjunkturbedingter Maßnahmen notwendig ist. Die Wirksamkeit einer konjunkturellen Maßnahme kann

durch ein langdauerndes Genehmigungsverfahren infrage gestellt werden.

Die gänzliche Beseitigung des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahrens für diese Fälle verbietet sich einmal aus den allgemeinen rechtsstaatlichen, zum anderen aber insbesondere auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen; die Aufsicht über das konjunkturgerechte Verhalten der Gemeinden entsprechend den Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes ist eine der wesentlichen Maßnahmen des Staates für die Verwirklichung eines konjunkturgerechten Verhaltens der öffentlichen Hand insgesamt.

Um den Zeitraum für den Erlaß einer Nachtragssatzung jedoch zu verkürzen, könnte in Erwägung gezogen werden, für konjunkturbedingte Maßnahmen eine Sonderregelung mit verkürztem ggf bevorzugtem Genehmigungsverfahren und ggf unter Entbindung von der Pflicht zur Veröffentlichung durch Auslegung²⁾ zu schaffen. Auf diese Weise wäre der konjunkturbedingten Situation genüge getan, andererseits die sinnvolle und zweckmäßige Regelung für die Bewirtschaftung so Mittel erhalten.

Im übrigen wurde bereits darauf hingewiesen, daß den Gemeinden für diese konjunkturbedingte Betätigung ohnehin nur ein begrenztes Betätigungsfeld bleibt, auf das sich auch noch andere Faktoren hemmend auswirken, deren parallele Wirkungen nicht zu beseitigen sind¹⁾. Eine zu erlassende Sonderregelung würde also ohnehin nur auf einen sehr engen Kreis kommunalhaushaltswirtschaftlicher Vorhaben wirkungsvoll anzuwenden sein.

1) Vgl S 81, 82 meiner Ausführungen

2) Vgl § 88 Abs 3 GO NW

III. Ergebnis

Es kann also festgestellt werden, daß der von den Reformern geforderten Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt rechtliche Bedenken entgegengebracht werden müssen, da sie wegen der tatsächlichen Übertragung der Entscheidungskompetenz über die konkrete Verwendung von ao Haushaltsmitteln von der Vertretungskörperschaft auf die Gemeindeverwaltung mit dem Prinzip der Allzuständigkeit des Rates (Demokratiegebot) nicht zu vereinbaren ist. Soweit es sich um Entscheidungen über den Einsatz außerordentlicher Mittel aus konjunkturbedingten Gründen handelt, darf sie nur ausschließlich vom Gemeinderat getroffen werden. Ihr stehen desweiteren Bedenken gegenüber wegen des Verlustes der Übersichtlichkeit und Dispositionsmöglichkeit des Gemeinderates. Die Behandlung des Gebührenhaushalts und der Rücklagenwirtschaft würde durch sie erschwert. Auf die Verwirklichung einer staatlichen Konjunktursteuerung wirkte sie sich hinderlich aus. Allein zum Zwecke möglicher Zinseinsparungen ist die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung nicht zu rechtfertigen. Demgegenüber fördert die Beibehaltung der Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung die Effektivität staatlicher Konjunktursteuerungsmaßnahmen. Die Beseitigung des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahrens bei konjunkturbedingten Maßnahmen einer Gemeinde verbietet sich aus rechtsstaatlichen, insbesondere aus gesamtwirtschaftlichen, konjunkturellen Gründen. Die Effizienz dieser Maßnahmen könnte jedoch dadurch erhöht werden, daß für sei eine Sonderregelung geschaffen würde mit dem Ziel einer zeitlichen Straffung des Genehmigungsverfahrens.

5. Abschnitt

§ 9 Zusammenfassung der Überlegungen und Ergebnisse

1. Der ao Gemeindehaushalt nach geltendem Recht stellt eine sinnvolle und zweckmässige Regelung dar zur sicheren Bewirtschaftung außerordentlicher Haushaltsmittel.
2. Zuständig für die Gesetzgebung auf dem Gebiete des kommunalen Haushaltsrechts ist gemäß Art 70 Abs 1 GG der Landesgesetzgeber; der Bundesgesetzgeber ist nicht zuständig.
3. Die dem Bund nach Art 109 Abs 3 GG verliehene Grundsatzgesetzgebungskompetenz für das Haushaltsrecht ist beschränkt auf das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder; für das kommunale Haushaltsrecht kann der Bund Grundsätze nicht erlassen.
4. Durch die Gesetzgebung hat der Bund weder unmittelbar noch mittelbar die Möglichkeit, auf das kommunale Haushaltsrecht Einfluß zu nehmen. Die Ländergesetzgeber sind auch nicht aus dem Grundsatz der Bundestreue verpflichtet, den ao Gemeindehaushalt abzuschaffen.
5. Eine schematische Übernahme der von Bund und Ländern ihrem neuen Haushaltsrecht zugrundegelegten Grundsätze auf die kommunale Haushaltswirtschaft empfiehlt sich wegen der Wesensverschiedenheiten in der Haushaltswirtschaft der Gemeinden einerseits und denen des Bundes und der Länder andererseits nicht.
6. Die Beseitigung der Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung im ao Gemeindehaushalt könnte für die Gemeinden eine Erleichterung in der Bewirtschaftung von ao Haushaltsmitteln insofern bedeuten, als durch

- den Wegfall der strengen rechtlichen Bindungen eine größere Beweglichkeit im Haushaltsvollzug möglich wäre. Der Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt (Vermögenshaushalt) müssen jedoch wegen der tatsächlichen Verschiebung der Entscheidungskompetenz über die konkrete Verwendung außerordentlicher Haushaltsmittel von dem Gemeinderat auf die Gemeindeverwaltung Bedenken entgegengebracht werden, da sie mit dem Prinzip der Allzuständigkeit des Rates nicht zu vereinbaren ist.
- Entscheidungen über den Einsatz außerordentlicher Haushaltsmittel aus konjunkturbedingten Gründen dürfen nur ausschließlich vom Gemeinderat getroffen werden. Diese Tatsache fordert gerade die Beibehaltung der Grundsätze der Einzeldeckung und Objektbindung im ao Gemeindehaushalt zur Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Budgetfunktion.
7. Die Einführung des Grundsatzes der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt bedeutet einen Verlust an Übersichtlichkeit und Dispositionsmöglichkeit für den Gemeinderat. Die Funktion des ao Gemeindehaushalts als Instrument der Kontrolle fällt durch sie weitgehend fort.
 8. Für den Gebührenhaushalt schafft der Grundsatz der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt und die Notwendigkeit einer zentralen Schuldenwirtschaft ein Problem wegen des im Gebührenrecht geltenden Äquivalenzprinzips.
 9. Die einzuführende Sammelrücklage nimmt dem Gemeinderat eine verbindliche Dispositionsmöglichkeit. Wegen ihres psychologischen Effekts kann sie zu einem Wegfall aller freiwilligen Rücklageansammlungen führen.

10. Mit dem Institut der staatlichen Zweckzuweisungen ist der Grundsatz der Gesamtdeckung im ao Gemeindehaushalt nicht zu vereinbaren; für sie muß der Grundsatz der Objektbindung fortgelten.
11. Für die Effizienz staatlicher Konjunktursteuerungsmaßnahmen ist der ao Gemeindehaushalt wegen der aufgrund des herrschenden Prinzips der objektbezogenen Zweckbindung notwendigen strengen rechtlichen Bindungen von erheblichem Vorteil.
12. Die Beseitigung des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahrens bei konjunkturbedingten Maßnahmen einer Gemeinde verbietet sich aus rechtsstaatlichen, insbesondere aus gesamtwirtschaftlichen konjunkturellen Gründen. Die Effizienz dieser Maßnahmen kann dadurch erhöht werden, daß für sie eine Sonderregelung geschaffen wird mit dem Ziel einer zeitlichen Straffung des Genehmigungsverfahrens.

Lebenslauf

Am 17. August 1939 wurde ich als Sohn des Postassistenten Hubert Möllenhoff und seiner Ehefrau Maria, geb. Heßbrüggen, in Münster(W) geboren. Ich bin deutscher Staatsbürger.

Nach vier Volksschuljahren besuchte ich von 1950 bis 1959 den mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweig des Städtischen Ratsgymnasiums zu Münster(W), den ich mit dem Abitur am 3. März 1959 abschloß.

In Münster(W) und Innsbruck(Tirol) studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften. Am 3. Dezember 1966 habe ich vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Hamm die erste juristische Staatsprüfung abgelegt.

Vom 2. Januar 1967 an absolvierte ich im Oberlandesgerichtsbezirk Hamm den Vorbereitungsdienst für den höheren Justizdienst des Landes Nordrhein-Westfalen.

Am 6. Juli 1970 habe mit der Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf die Befähigung zum Richteramt erlangt. Seit diesem Zeitpunkt arbeite ich an der vorgelegten Arbeit.

Seit dem 27. Juli 1967 bin ich mit der Hauptschullehrerin Karin Strerath verheiratet. Wir haben zwei Söhne.