

## ÜBERSICHT

	<u>Seite</u>
I. <u>Ökonomische Grundlagen einer Einbeziehung der Gemeinden in ein System der Konjunktursteuerung</u>	1
II. <u>Das Stabilitätsgesetz als unmittelbare Rechtsgrundlage einer Einbeziehung der Kommunen in die staatliche Konjunkturpolitik</u>	12
1. Die Vorschriften des Stabilitätsgesetzes als normative Basis der Einbeziehung	12
2. Der Umfang der gesetzlichen Inpflichtnahme der Gemeinden	25
III. <u>Verfassungsrechtliche Grenzen für die Anwendung konjunkturpolitischer Instrumente gegenüber den Gemeinden</u>	37
1. Art. 28 Abs.2 GG	37
a) Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	37
b) Folgerungen für den Funktionskreis der kommunalen Finanzhoheit	54
c) Art.28 Abs.2 GG als rechtliche Schranke für das konjunkturpolitische Instrumentarium	77
2. Das Rechtsstaatsprinzip	115
3. Das Demokratiegebot	123
4. Das Bundesstaatsprinzip	125
5. Der Gleichheitssatz	126
6. Landesverfassungsrechtliche Garantien	129
IV. <u>Das konjunkturpolitische Instrumentarium im einzelnen und seine Grenzen</u>	131
1. Ingerenzen in den Bereich der kommunalen Ausgabenwirtschaft	132
a) Die Kommunalaufsicht	132
b) Genehmigungsvorbehalte und sonstige Mitwirkungsakte	181
c) Abschließende Würdigung	186
2. Einflußnahme auf die kommunalen Einnahmen	186
a) Genehmigungsvorbehalte und sonstige Mitwirkungsakte	187
b) Globale Kreditlimitierung	217
c) Steuervariationen	226
d) Staatliche Finanzzuweisungen	229

	<u>Seite</u>
3. "Moral Suasion" als Grundprinzip bei der Konjunktursteuerung	277
4. Automatische Stabilisierung durch organisatorische Umgestaltung des Gemeindehaushaltsrechts	293
a) Mittelfristige Finanzplanung	293
b) Das Rücklagenrecht	304
c) Die formelle Ordnung der Gemeindefinanzen	311
V. <u>Konsequenzen aus der Analyse des Standorts der Gemeinden in der Konjunkturpolitik</u>	322
1. Resümee	322
2. Konsequenzen dieser Analyse für eine selbstverwaltungs-gerechte Stabilitätskonzeption	326

GLIEDERUNG

	<u>Seite</u>
I. <u>Ökonomische Grundlagen einer Einbeziehung der Gemeinden in ein System der Konjunktursteuerung</u>	1
1. <u>Gemeinden und konjunkturelle Entwicklung</u>	1
2. <u>Die Notwendigkeit einer Neutralisierung prozyklischen Verhaltens der Gemeinden</u>	4
a) Die Strategie der Globalsteuerung	4
b) Die Theorie von der regelgebundenen Konjunkturpolitik	7
c) Der Funktionsbereich kommunaler Haushalte als Hindernis stringenter antizyklischer Steuerung	8
d) Bedeutung der ökonomischen Rahmenbedingungen für die Ingerenzproblematik	11
II. <u>Das Stabilitätsgesetz als unmittelbare Rechtsgrundlage einer Einbeziehung der Kommunen in die staatliche Konjunkturpolitik</u>	12
1. <u>Die Vorschriften des Stabilitätsgesetzes als normative Basis der Einbeziehung</u>	12
a) Die den kommunalen Bereich tangierenden Regelungen	13
b) Art. 109 Abs. 3 GG als kompetentielle Grundlage der Einbeziehung der Gemeinden	14
aa) Inhalt der ursprünglichen Verfassungsnorm in der Fassung des 15. Änd G zum Grundgesetz	15
bb) Einbeziehung der Gemeinden nach der geltenden Fassung	15
a') Die streng auf den Wortlaut bezogene Auffassung	15
b') Teleologische und systematische Interpretation	16
c') Entscheidung	19
cc) Beschränkung auf "Grundsätze"	19
c) Zwischenergebnis	25

	<u>Seite</u>
<u>2. Der Umfang der gesetzlichen Inpflichtnahme der Gemeinden</u>	25
a) § 16 Abs. 1 StabG als unmittelbar rechtliche Verpflichtung	25
b) § 16 Abs. 2 StabG und die Ingerenzpflicht der Länder	30
aa) Hinweis auf bestehende Einwirkungsmöglichkeiten	30
bb) Automatische Umfunktionierung bestehender Ingerenzen ?	31
cc) Auftrag zur Schaffung funktionsgerechter Ingerenzen	33
c) Sonstige gesetzliche Vorschriften	35
<u>III. Verfassungsrechtliche Grenzen für die Anwendung konjunktur-</u> <u>politischer Instrumente gegenüber den Gemeinden</u>	37
<u>1. Art. 28 Abs. 2 GG</u>	37
a) <u>Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden</u>	37
aa) Grundsätzliche Bedeutung im Verfassungssystem	38
bb) Der Aufgabenbereich der Gemeinden	40
cc) Die Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenerfüllung	42
dd) Der Vorbehalt des Gesetzes	44
a') Formelle Voraussetzungen für ingerierende Normen	44
b') Materielle Schranken für Eingriffsnormen	46
aa') Die Wesensgehaltssperre	47
bb') Das Übermaßverbot	49
cc') Ergebnis: Der Kontrollmaßstab für gesetzliche Eingriffe in die Selbstverwaltungssphäre	52
b) <u>Folgerungen für den Funktionskreis der kommunalen             Finanzhoheit</u>	54
aa) Die Finanzhoheit als typusbestimmender Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie	54
bb) Die gemeindliche Finanzhoheit im Lichte der Recht- sprechung	57
a') Grundlegende Entscheidungen der Landesverfas- sungs- und Verwaltungsgerichte	58
b') Die Linie des Bundesverfassungsgerichts in neuerer Zeit	59
cc) Inhalt und Umfang verfassungskräftig gesicherter Finanzhoheit	65
a') Die quantitative Garantie finanzieller Mindest- ausstattung	65
b') Staatliche Abdeckungsverpflichtung für finanzielle Mehrbelastungen ?	66
c') Die qualitative Garantie für die gemeindliche Einnahmenstruktur	67
d') Die Relation zwischen Eigeneinnahmen und Finanzzuweisungen	69

	<u>Seite</u>
e') Grundsätze für eine funktionsgerechte Finanz- ausstattung der Gemeinden	71
dd) Schranken für Ingerenzen in die kommunale Finanz- hoheit	72
a') Die Wesensgehaltssperre	72
b') Das Übermaßverbot	76
c) Art. 28 Abs.2 GG als rechtliche Schranke für das <u>konjunkturpolitische Instrumentarium</u>	77
aa) Berücksichtigung der historischen Entwicklung	77
bb) Notwendigkeit der Beachtung der ökonomischen Rahmenbedingungen	84
cc) Radius und Begrenzung staatlicher Konjunktursteuerung auf kommunaler Ebene	86
a') Konjunktursteuerung als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe?	86
b') Ungeschriebener Regelungsvorbehalt zugunsten des gesamtwirtschaftlichen Gemeinwohls in Art.28 Abs.2 GG?	88
c') Der Gesetzesvorbehalt als Anknüpfungspunkt staat- licher Steuerung auf kommunaler Ebene	89
aa') § 24 StabG als Konkretisierung einer Restriktion für Ingerenzen im Sinne des Grundsatzes der Gemeindetreue	93
i) Gemeindetreue in Analogie zur Bundestreue?	93
ii) Gemeindetreue als Teilaspekt einer all- gemeinen "Institutionentreue"?	95
iii) Gemeindetreue als eine von Art.28 Abs.2 GG implizierte Direktive	97
iiii) Der konkrete Gehalt des Grundsatzes der Gemeindetreue im Bereich der Konjunktur- steuerung	101
bb') Die Wesensgehaltssperre als Ingerenzbarriere	106
cc') Das Übermaßverbot als auch bei der Konjunktur- steuerung zu beachtendes Verfassungsprin- zip zum Schutz der Kommunen	107
i) Konkretisierung einer "Eingriffsschwelle"	108
ii) Festlegung der Reihenfolge der Funktions- mittel staatlicher Konjunkturpolitik	109
iii) Notwendigkeit der Güterabwägung bei Einzelingerenzen	110
dd,) Ergebnis	113

	<u>Seite</u>
2. <u>Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20, 28 Abs.1 GG)</u>	115
a) Der Vorrang des Gesetzes	115
b) Der Vorbehalt des Gesetzes	116
c) Der Grundsatz der Zwecktauglichkeit	117
aa) Bindung des Gesetzgebers	117
bb) Besondere Betonung des Gebots der " Geeignetheit" für Verwaltungsmaßnahmen durch § 16 Abs.2 Stab G	120
d) Vorhersehbarkeit, Meßbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns bei der Konjunktursteuerung	121
e) Das Übermaßverbot	123
3. <u>Das Demokratiegebot (Art.20 Abs.1, 28 Abs.1 GG)</u>	123
4. <u>Das Bundesstaatsprinzip (Art.20 Abs.1, 28 Abs.1 GG)</u>	125
5. <u>Der Gleichheitssatz</u>	126
a) Die Systemgerechtigkeit konjunktursteuernder Ingerenzen	127
b) Die Notwendigkeit funktionsadäquater Differenzierungen für die betroffene kommunale Ebene	128
6. <u>Landesverfassungsrechtliche Garantien</u>	129
IV. <u>Das konjunkturpolitische Instrumentarium im einzelnen und seine     Grenzen</u>	131
1. <u>Ingerenzen in den Bereich der kommunalen Ausgabenwirtschaft</u>	132
a) <u>Die Kommunalaufsicht</u>	132
aa) Inhalt und Radius der Kommunalaufsicht herkömmlicher Prägung	132
bb) Rechtliche Verhaltenspflicht nach § 16 Abs.1 Stab G als Aufsichtsmaßstab	134
cc) Umfunktionierung der Kommunalaufsicht?	134
a') Konjunkturpolitische Kriterien als Etikettenschwindel?	135
b') Die normative Anbindung an makroökonomische Begriffe	137
aa') Inhaltliche Konkretisierung der Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	138
i) Stabilität des Preisniveaus	139
ii) Hoher Beschäftigungsstand	140
iii) Außenwirtschaftliches Gleichgewicht	141
iiii) Stetiges und angemessenes Wirtschafts- wachstum	142

	<u>Seite</u>
bb') Rechtliche Qualifizierung der Größen als unbestimmte Rechtsbegriffe	143
i) Einwand: Ermessensrichtlinien	143
ii) Das Bestehen eines Beurteilungsspielraumes für die Exekutive	145
iii) Der Einwand des Rückfalls in die Begriffsjurisprudenz	149
cc') Die Methodik der Auslegung dieser Globalgrößen	150
i) Grundsätze der juristischen Methodenlehre	151
ii) Das Verhältnis von Rechts- und Wirtschaftswissenschaft	152
dd') Die Eignung der Makrorelationen für die mikroökonomische Ingerenz der Kommunalaufsicht unter Berücksichtigung der gewonnenen methodischen Erkenntnisse	154
i) Die Ermittlung des Rechtsgehalts der einzelnen Globalgrößen	155
ii) Das Verhältnis der Teilziele zueinander	156
iii) Die Umsetzung von der Makro- in die Mikroebene	159
iiii) Ergebnis	161
ee') Die Möglichkeiten einer Umformung in meßbare Rechtsbegriffe	164
i) Berücksichtigung struktureller Besonderheiten der lokal beschränkten kommunalen Ebene	165
ii) Respektierung eines gemeindlichen Beurteilungsspielraumes?	166
iii) Konsequenzen für eine konjunkturpolitische Rechtskontrolle auf kommunaler Ebene	169
c') Konjunkturpolitische Motivierung bei der Ermessensausübung der Kommunalaufsichtsbehörden?	171
dd) Gesamtwürdigung der Eignung der Kommunalaufsicht als Instrument staatlicher Konjunktursteuerung	173
ee) Änderung der Rechtslage durch die Wirtschaftsgrundsätze in den Vorschriften des neuen Gemeindehaushaltsrechts?	174
ff) Zusammenfassung und Ergebnis	180

	<u>Seite</u>
b) <u>Genehmigungsvorbehalte und sonstige Mitwirkungsakte</u>	181
aa) Vorschläge zur staatlichen Restriktion kommunaler Investitionen	181
bb) Genehmigungspflicht für Ausgabenzuwachs	184
cc) Staatliche Investitionsförderung in der Rezession	185
c) Abschließende Würdigung	186
2. <u>Einflußnahme auf die kommunalen Einnahmen</u>	186
a) <u>Genehmigungsvorbehalte und sonstige Mitwirkungsakte</u>	187
aa) Allgemeine Grundsätze	187
bb) Einzelne kommunalrechtliche Regelungen	192
a') Genehmigung der Kreditaufnahme	192
aa') Die Möglichkeit der Geltendmachung konjunkturpolitischer Gesichtspunkte de lege lata	193
bb') Spezifikation der Versagungskriterien in den Vorschriften des neuen Gemeindehaushaltsrechts	198
cc') Verfassungsrechtliche Grenzen für eine konjunkturpolitische Ausrichtung des Genehmigungsverfahrens	200
dd') Ergebnis	205
b') Zustimmung nach §§ 13, 14 GUG	206
c') Begutachtung durch kommunale Kreditausschüsse	208
d') Genehmigung von Kassenkrediten	210
e') Genehmigung kommunaler Emissionen	210
f') Genehmigung der Veräußerung von Vermögensgegenständen	212
g') Genehmigung der Höhe der Steuerhebesätze	213
h') Genehmigung kommunaler Steuer- und Beitrags-satzungen	215
cc) Zusammenfassung	216
b) <u>Globale Kreditlimitierung</u>	217
aa) Globalgrößen als Tatbestandselemente	218
bb) "Abwehr einer Störung" als Bestimmung der Intensitätsstufe	219
cc) Die Notwendigkeit der Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze bei Anwendung des Instruments	222
dd) Anforderungen an eine selbstverwaltungsgerechte Ausgestaltung der Kreditlimitierung	224



	<u>Seite</u>
c) <u>Steuervariationen</u>	226
aa) Der konjunkturpolitische Einsatz der Steuern	226
bb) Erfordernisse einer funktionsadäquaten und zugleich stabilitätsbewußten kommunalen Finanzausstattung mit Steuermitteln	227
d) <u>Staatliche Finanzausweisungen</u>	229
aa) Grundsätze eines staatlich-kommunalen Finanzausgleichs	229
bb) Differenzierung zwischen allgemeinen und speziellen Finanzausweisungen	230
cc) Tauglichkeit beider Zuweisungsformen als Funktionsmittel staatlicher Konjunktursteuerung?	231
dd) Verfassungsrechtliche Grenzen für eine konjunkturpolitische Ausrichtung des Finanzausgleichs	235
a') Der Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung als Leitlinie für Finanzausweisungen	236
b') Absolute Priorität der Schlüsselzuweisungen?	237
c') Starre Relation zwischen Schlüssel- und Zweckzuweisungen?	238
d') Grundsätze für ein selbstverwaltungsgerechtes Finanzausgleichssystem	241
e') Die besonderen Schranken für einen konjunkturpolitischen Einsatz der Zweckzuweisungen im Hinblick auf die bisherige Staatspraxis	241
aa') Ausschaltung des Art.28 Abs.2 GG als Prüfungsmaßstab durch den Grundsatz "volenti non fit iniuria"?	243
bb') Zweckzuweisungen als Ingerenzen in die kommunale Finanzhoheit	244
cc') Gesetzesvorbehalt und Zweckzuweisungen	245
dd') Art.28 Abs.2 GG als materiell-rechtliche Schranke für Zweckzuweisungen	255
i) Rechtliche Qualifizierung der sog. Dotationsauflagen	255
ii) Die Grenzen für Empfangsauflagen	257
iii) Die Grenzen für Verwendungsauflagen	262
-besonderes, legitimes staatliches Sachinteresse	
-Beachtung konjunkturpolitischer Erfordernisse	
iiii) Zwischenergebnis	270

	<u>Seite</u>
ee) Konsequenzen für den sachgerechten Einsatz der staatlichen Finanzausweisungen als Funktionsmittel staatlicher Konjunktursteuerung	271
(1) Konjunktum neutrale Gestaltung des Finanzausgleichsystems	274
(2) Durchnormierung der Zweckzuweisungen	274
(3) Bildung und Ausgestaltung kommunaler Investitionsfonds	275
3. <u>"Moral suasion" als Grundprinzip bei der Konjunktursteuerung</u>	277
a) <u>Beratung der Gemeinden</u>	278
aa) Beratung als kooperative Entscheidungshilfe	278
bb) Institutionelle und funktionelle Instrumente der Beratung	280
cc) Die Möglichkeiten kooperativer Organe auf Landes- und Regionalebene bei der Transformation makroökonomischer Größen	282
b) <u>Beratung von seiten der kommunalen Ebene</u>	284
aa) Die Funktionsmittel zur Sicherung kommunaler Beteiligung an staatlicher Willensbildung bei der Konjunktursteuerung	285
bb) Die Legitimation der kommunalen Spitzenverbände als Repräsentanten der kommunalen Ebene	286
a') Relevanz der Rechtsform des privatrechtlichen Vereins?	286
b') Aufgabenstellung eines Interessenverbandes?	288
c') Ergebnis	289
cc) Möglichkeiten zur Weiterentwicklung von Kooperationsformen	290
a') Institutionalisierung einer Gemeindekammer?	290
b') Schaffung weiterer Mitwirkungsrechte bei der Konjunkturpolitik	291
c') Die Notwendigkeit der Intensivierung partizipativer Elemente im Sinne selbstverwaltungsgerechter Stabilitätspolitik	292

	<u>Seite</u>
4. <u>Automatische Stabilisierung durch organisatorische Umgestaltung des Gemeindehaushaltsrechts</u>	293
a) <u>Mittelfristige Finanzplanung</u>	293
aa) Funktion und Bedeutung einer mehrjährigen Finanzplanung, insbesondere für den kommunalen Bereich	294
bb) Die Koordination der Finanzplanungen im Bundesstaat	298
cc) Gefahren einer integrierten Gesamtfinanzplanung für die kommunale Selbstverwaltung	300
dd) "Mifriffi" als Instrument automatischer Konjunktur-stabilisierung	303
b) <u>Das Rücklagenrecht</u>	304
aa) Das geltende Rücklagenrecht und konjunkturpolitische Erfordernisse	304
bb) Kommunale Konjunkturausgleichsrücklagen?	308
cc) Die Reform nach den Kriterien der haushaltswirtschaftlichen Sicherheit und der gesamtwirtschaftlichen Effizienz	309
c) <u>Die formelle Ordnung der Gemeindefinanzen</u>	311
aa) Das Prinzip der Jährlichkeit	313
bb) Der Haushaltsausgleich	314
cc) Die Haushaltsgliederung	315
dd) Die Gesamtdeckung ("non-affectation")	316
ee) Fälligkeitsprinzip und Verpflichtungsermächtigungen	317
ff) Kassen- und Rechnungswesen sowie Finanzstatistik	319
gg) Zusammengefaßte Würdigung	320
d) <u>Konsequenzen einer Reform des Gemeindehaushalts für die Konjunkturpolitik</u>	321

	<u>Seite</u>
V. <u>Konsequenzen aus der Analyse des Standorts der Gemeinden</u> <u>in der Konjunkturpolitik</u>	322
1. <u>Resümee</u>	322
a) Die kommunale Ausgabenwirtschaft	322
b) Die gemeindlichen Einnahmen	323
c) Die Politik der "moral suasion"	325
d) Möglichkeiten automatischer Stabilisierung	325
2. <u>Konsequenzen dieser Analyse für eine selbstverwaltungsgerechte</u> <u>Stabilitätskonzeption</u>	326
a) Prinzipieller Vorrang der Stetigkeit im Wachstum für das kommunale Budget	327
b) Leitlinien für ein ziel- und systemkonformes Instrumentarium	328
aa) Zurückhaltung bei Ingerenzen und Notwendigkeit funktionsadäquater Differenzierung	328
bb) Intensivierte Partizipation der kommunalen Ebene bei staatlichen Planungen und Direktiven	331
c) Entwicklungstrends für die Zukunft	332
d) Der mittels verfassungsstruktureller Analyse eruierte Standort der Gemeinden in der Konjunkturpolitik	333