

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. <u>Die Vorschriften des Stabilitätsgesetzes als normative Basis der Einbeziehung</u> | 12 |
| 2. <u>Der Umfang der gesetzlichen Inpflichtnahme der Gemeinden</u> | 25 |
| III. <u>Verfassungsrechtliche Grenzen für die Anwendung konjunkturpolitischer Instrumente gegenüber den Gemeinden</u> | 37 |
| 1. <u>Art. 28 Abs.2 GG</u> | 37 |
| a) <u>Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden</u> | 37 |
| b) <u>Folgerungen für den Funktionskreis der kommunalen Finanzhöheit</u> | 54 |
| c) <u>Art.28 Abs.2 GG als rechtliche Schranke für das konjunkturpolitische Instrumentarium</u> | 77 |
| 2. <u>Das Rechtsstaatsprinzip</u> | 115 |
| 3. <u>Das Demokratiegebot</u> | 123 |
| 4. <u>Das Bundesstaatsprinzip</u> | 125 |
| 5. <u>Der Gleichheitssatz</u> | 126 |
| 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 |
| b) <u>Genehmigungsvorbehalte und sonstige Mitwirkungsakte</u> | 181 |
| c) <u>Abschließende Würdigung</u> | 186 |
| 2. <u>Einflußnahme auf die kommunalen Einnahmen</u> | 186 |
| a) <u>Genehmigungsvorbehalte und sonstige Mitwirkungsakte</u> | 187 |
| b) <u>Globale Kreditlimitierung</u> | 217 |
| c) <u>Steuervariationen</u> | 226 |
| d) <u>Staatliche Finanzzuweisungen</u> | 229 |

| | <u>Seite</u> |
|--|--------------|
| 3. "Moral Suation" 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. Konsequenzen aus der Analyse des Standorts der Gemeinden in der Konjunkturpolitik | 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 |

| | Seite |
|---|-----------|
| 2. Der Umfang der gesetzlichen Inpflichtnahme der Gemeinden | 25 |
| a) § 16 Abs. 1 StB G als unmittelbar rechtliche Verpflichtung | 25 |
| b) § 16 Abs. 2 StB G 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 |
| III. Verfassungsrechtliche Grenzen für die Anwendung konjunkturpolitischer Instrumente gegenüber den Gemeinden | 37 |
| 1. Art. 28 Abs. 2 GG | 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 Rechtsprechung | 57 |
| a') Grundlegende Entscheidungen der Landesverfassungs- 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 Mindestausstattung | 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 Finanzausstattung der Gemeinden | 71 |
| dd) Schranken für Ingerenzen in die kommunale Finanzhoheit | 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 staatlicher Steuerung auf kommunaler Ebene | 89 |
| aa') § 24 Stab G als Konkretisierung einer Restriktion für Ingerenzen im Sinne des Grundsatzes der Gemeindetreue | 93 |
| i) Gemeindetreue in Analogie zur Bundestreue? | 93 |
| ii) Gemeindetreue als Teilaспект einer allgemeinen "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 Konjunktursteuerung | 101 |
| bb') Die Wesensgehaltssperre als Ingerenzbarriere | 106 |
| cc') Das Übermaßverbot als auch bei der Konjunktursteuerung zu beachtendes Verfassungsprinzip zum Schutz der Kommunen | 107 |
| i) Konkretisierung einer "Eingriffsschwelle" | 108 |
| ii) Festlegung der Reihenfolge der Funktionsmittel staatlicher Konjunkturpolitik | 109 |
| iii) Notwendigkeit der Güterabwägung bei Einzelingerenzen | 110 |
| dd,) Ergebnis | 113 |

| | <u>Seite</u> |
|---|--------------|
| 2. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20, 28 Abs.1 GG) | 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 StabG | 120 |
| d) Vorhersehbarkeit, Meßbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns bei der Konjunktursteuerung | 121 |
| e) Das Übermaßverbot | 123 |
| 3. Das Demokratiegebot (Art.20 Abs.1, 28 Abs.1 GG) | 123 |
| 4. Das Bundesstaatsprinzip (Art.20 Abs.1, 28 Abs.1 GG) | 125 |
| 5. Der Gleichheitssatz | 126 |
| a) Die Systemgerechtigkeit konjunktursteuernder Ingerenzen | 127 |
| b) Die Notwendigkeit funktionsadäquater Differenzierungen für die betroffene kommunale Ebene | 128 |
| 6. Landesverfassungsrechtliche Garantien | 129 |
| IV. Das konjunkturpolitische Instrumentarium im einzelnen und seine Grenzen | 131 |
| 1. Ingerenzen in den Bereich der kommunalen Ausgabenwirtschaft | 132 |
| a) <u>Kommunalaufsicht</u> | 132 |
| aa) Inhalt und Radius der Kommunalaufsicht herkömmlicher Prägung | 132 |
| bb) Rechtliche Verhaltenspflicht nach § 16 Abs.1 StabG 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 |
| iv) 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 Begriffs-jurisprudenz | 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 |
| iv) 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 Gemeindehaushaltsgesetzes? | 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 <i>de lege lata</i> | 193 |
| bb') Spezifikation der Versagungskriterien in den Vorschriften des neuen Gemeindehaushaltungsrechts | 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) Erfordemisse einer funktionsadäquaten und zugleich stabilitätsbewußten kommunalen Finanzausstattung mit Steuermitteln | 227 |
| d) <u>Staatliche Finanzzuweisungen</u> | 229 |
| aa) Grundsätze eines staatlich-kommunalen Finanzausgleichs | 229 |
| bb) Differenzierung zwischen allgemeinen und speziellen Finanzzuweisungen | 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 Finanzzuweisungen | 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 Finanzhöheit | 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 -besonderes, legitimiertes staatliches Sachinteresse -Beachtung konjunkturpolitischer Erfordernisse | 262 |
| iv) Zwischenergebnis | 270 |

| | <u>Seite</u> |
|--|--------------|
| ee) Konsequenzen für den sachgerechten Einsatz der staatlichen Finanzzuweisungen als Funktionsmittel staatlicher Konjunktursteuerung | 271 |
| (1) Konjunkturneutrale Gestaltung des Finanzausgleichssystems | 274 |
| (2) Durchnommerung der Zweckzuweisungen | 274 |
| (3) Bildung und Ausgestaltung kommunaler Investitionsfonds | 275 |
| 3. "Moral suasion" als Grundprinzip bei der Konjunktursteuerung | 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. Automatische Stabilisierung durch organisatorische Umgestaltung des Gemeindehaushaltungsrechts | 293 |
| a) <u>Mittelfristige Finanzplanung</u> | 293 |
| aa) Funktion und Bedeutung einer mehrjährigen Finanz- planung, 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) "Mitriifi" 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 haushaltswirtschaft- lichen Sicherheit und der gesamtwirtschaftlichen Effi- zienz | 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 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 Stabilitätskonzeption</u> | 326 |
| a) Prinzipieller Vorhang 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 |