

Die Haushaltssatzung

zugleich ein Beitrag zur
Reform des Gemeindefinanzrechts

von Prof. Dr. Dr. Hans Pagenkopf, Münster



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Inhalt

Vorwort	V
Abkürzungen	XIII
Schrifttum	XVII

1. Abschnitt: Grundlegung

§ 1 <i>Vom Sinn und Zweck einer gesetzlichen Ordnung der Gemeindefinanzwirtschaft</i>	1—6
§ 2 <i>Zur geschichtlichen Entwicklung des Gemeindefinanzrechts</i>	6—16
I Die Rechtsentwicklung bis 1932	6—9
II Die Preußische Gemeindefinanzverordnung vom 2. 11. 1932	9—13
III Wissenschaftliche Vorarbeiten für die weitere Gesetzgebung	13
IV Das Preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. 12. 1933 und die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935	14—16
§ 3 <i>Die Rechtsgrundlagen des geltenden Gemeindefinanzrechts, insbesondere des Haushaltsrechts</i>	17—22
I Allgemeines	17
II Bundesrechtliche Grundlagen	17—18
III Landesrechtliche Grundlagen	18—21
1. Die Gemeindeordnungen	19
2. Die Durchführungsverordnungen	19—21
IV Das Satzungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände	21—22
§ 4 <i>Finanzrecht und gemeindliche Finanzhoheit</i>	22—33
I Begriff und Inhalt der gemeindlichen Finanzhoheit	22—24
II Finanzhoheit und Finanzrecht im allgemeinen	24—26
III Finanzhoheit und Genehmigungsvorbehalte im besonderen	26—30
IV Die Rechtsnatur der aufsichtsbehördlichen Genehmigung	30—33
§ 5 <i>Reformbestrebungen zum gemeindlichen Finanzrecht</i>	34—37

2. Abschnitt: Die Haushaltssatzung

§ 6 <i>Die Haushaltssatzung als Grundlage der Gemeindefinanzwirtschaft</i>	39—44
I Die Haushaltssatzung als Haushaltsgesetz der Gemeinden	39
II Der Begriff »Haushaltssatzung«	39—40
III Das Ziel der Haushaltssatzung	40—41
IV Der Inhalt der Haushaltssatzung	41—44

Inhalt

1. Der Haushaltsplan	41—42
2. Die Steuerfestsetzung	42—43
3. Der Höchstbetrag der Kassenkredite	43
4. Der Gesamtbetrag von Darlehen	43—44
§ 7 Die Sonderstellung der Haushaltssatzung unter den Gemeindesatzungen	45—48
I Das Satzungsrecht im allgemeinen	45—46
II Die Sonderstellung der Haushaltssatzung	46—48
1. Das besondere Satzungsverfahren	46
2. Die Haushaltssatzung als Pflichtsatzung	46
3. Der vorgeschriebene Satzungsinhalt	46
4. Die Genehmigungspflicht	46
5. Die besondere Form der Rückwirkung	46—47
6. Die Nachwirkung	47
7. Die Haushaltssatzung im Katalog der nicht delegierbaren Zuständigkeiten	47
8. Die Nachtragshaushaltssatzung	47
9. Die Offenlegungspflicht	47
10. Die Haushaltssatzung im Negativkatalog für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg	47—48
§ 8 Das für die Haushaltssatzung besonders ausgestaltete Rechtssetzungs- verfahren	48—53
I Das formelle Zustandekommen	48
II Die Beteiligung des Kämmerers	48—49
III Die öffentliche Auslegung	49
IV Das Recht zu Einwendungen	49—50
V Das Genehmigungsverfahren	50—51
VI Die öffentliche Bekanntmachung	51—52
VII Haushaltssatzungen in der Dringlichkeitsentscheidung	52—53
§ 9 Die Rechtsnatur der Haushaltssatzung	54—65
I Allgemeines	54—55
II Der Meinungsstreit	55—58
III Der rechtliche Charakter der Haushaltssatzung	58—65
§ 10 Generelle Rechtswirkungen der Haushaltssatzung	65—71
I Allgemeines	65—66
II Die inneren Bindungswirkungen	66—69
III Die doppelten Bindungswirkungen	69—70
1. Interne Bindungswirkungen	69—70
2. Die äußere Bindungswirkung	70
IV Die zeitlichen Bindungswirkungen	70—71
§ 11 Spezielle Rechtswirkungen der Haushaltssatzung (hier: Rückwirkung)	72—85
I Allgemeines zur Rückwirkung	72—75

II Die Rückwirkung der Haushaltssatzung und ihre allgemeinen Schranken	75—78
III Die Festsetzung der Realsteuerhebesätze und ihre Schranken gem. § 2 Abs. 2 EinfG RealStG	78—86
§ 12 <i>Spezielle Rechtswirkungen der Haushaltssatzung (hier: Nachwirkung)</i>	86—93
I Zum Begriff der Nachwirkung	86—87
II Die Übertragbarkeit von Ausgabemitteln	87—89
III Die Nachwirkungen der Haushaltssatzung im »Nothaushaltsrecht«	89—93
1. Der haushaltsmäßige Vorgriff	90—91
a) Der Vorgriff auf Einnahmen	91—92
b) Der Vorgriff auf Ausgabeermächtigungen	92
2. Die Nachwirkung von Kreditermächtigungen	92—93
§ 13 <i>Die Nachtragshaushaltssatzung</i>	94—97
I Zum Begriff	94—95
II Der Erlaß der Nachtragshaushaltssatzung	95
III Die fakultative und die obligatorische Nachtragshaushaltssatzung	95—97
1. Die fakultative Nachtragshaushaltssatzung	96
2. Die obligatorische Nachtragshaushaltssatzung	96—97
§ 14 <i>Rechtsmittel gegen fehlerhafte Haushaltssatzungen</i>	97—106
I Allgemeines	97—98
II Die ältere Rechtsauffassung	98—99
III Die Rechtsauffassung nach der Neuordnung des Finanzrechts	99—102
IV Das abstrakte Normenkontrollverfahren	102—104
V Die inzidente Kontrolle im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (konkrete Normenkontrolle)	104—106
§ 15 <i>Die Kontrolldichte im Satzungsprüfungsverfahren</i>	107—114
I Allgemeines	107
II Die Kontrolldichte bei der Verletzung formeller und materieller Haushaltsführungsgrundsätze	107—110
III Die Kontrolldichte bei der Überprüfung des Verwaltungsermessens	110—113
IV Ermessensüberschreitung und Ermessensmißbrauch	113—114
§ 16 <i>Die Rechtsfolgen einer fehlerhaften Haushaltssatzung</i>	116—118
I Allgemeines	115—116
II Vollnichtigkeit oder Teilnichtigkeit	116—117
III Kein »Ersatzermessen« des Verwaltungsrichters	118

3. Abschnitt: Der Haushaltsplan

§ 17 <i>Begriff, Bedeutung und rechtlicher Inhalt des Haushaltsplans</i>	119—124
I Der Begriff »Haushaltsplan«	119—120
II Die Bedeutung des Haushaltsplanes	120—121

Inhalt

III Abgrenzung gegen andere Rechenwerke	121—123
1. Die Finanzübersicht	121—122
2. Der Wirtschaftsplan	122
3. Die Haushaltsrechnung	122—123
IV Der rechtliche Inhalt des Haushaltsplanes	123—124
§ 18 Die Gliederung des Haushaltsplanes	124—128
I Rechtliche Grundlage der Gliederung	124—125
II Der ordentliche Haushaltsplan	126—127
III Der außerordentliche Haushaltsplan	127—128
§ 19 Vorbericht und Anlagen zum Haushaltsplan	128—134
I Der Vorbericht	128—131
1. Allgemeines	128—129
2. Der gesetzliche Mindestinhalt	130—131
II Die Anlagen zum Haushaltsplan	131—134
1. Obligatorische Anlagen	131—134
a) Die Sammelnachweise	131
b) Nachweisungen über Vermögen, Schulden und Bürgschaften	132
c) Übersicht über Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen	132—133
d) Der Stellenplan	133
e) Der Haushalts- und Rechnungsquerschnitt	134
2. Bedingt pflichtige Anlagen	134
§ 20 Die wichtigsten Haushaltsgrundsätze und ihre Bedeutung für die Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplanes	134—149
I Allgemeines	134—136
II Die einzelnen Haushaltsgrundsätze	136—148
1. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplanes	136—137
2. Der Grundsatz des Haushaltsausgleiches	137—139
3. Der Grundsatz der Einheit des Haushaltsplanes	139—140
4. Der Grundsatz der Jährlichkeit	140—143
a) Die technische Jährlichkeit	141
b) Die politische Jährlichkeit	141—142
c) Die rechtliche Jährlichkeit	142—143
5. Der Grundsatz der Vorherigkeit	143—144
6. Der Grundsatz der Klarheit	144—145
7. Das Non-Affektations-Prinzip	145—146
8. Die Grundsätze der Sparsamkeit und der sachlichen und zeitlichen Spezialität	146
a) Der Grundsatz der Sparsamkeit	146
b) Der Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Spezialität	146
9. Brutto- und Nettoveranschlagungsprinzipien	147—148
III Würdigung der Haushaltsgrundsätze	148—149
§ 21 Der Kreislauf des gemeindlichen Haushalts	149—160
I Allgemeines	149—150
II Die einzelnen Phasen des Kreislaufs	150—160

1. Die erste Phase des Kreislaufs (Entwurfsphase)	150—152
2. Die zweite Phase des Kreislaufs (Beratungs- und Beschlußphase)	152—153
3. Die dritte Phase des Kreislaufs (Die Vollzugsphase)	153—156
4. Die vierte Phase des Kreislaufs (Die Rechnungslegung)	156—158
5. Die fünfte Phase des Kreislaufs (Die Rechnungsprüfung und Entlastung)	158—160

4. Abschnitt: Die Gemeindefinanzrechtsreform und ihre Problematik

§ 22 Die Ausgangslage	161—166
I Im staatlichen Finanzrecht	161—164
II Im kommunalen Finanzrecht	164—166
§ 23 Der Weg zur Wahrung der Rechtseinheitlichkeit	166—169
I Notwendigkeit der Rechtseinheitlichkeit	166—167
II Der vorgesehene Weg zur Verwirklichung der Rechtseinheitlichkeit	167—169
§ 24 Allgemeine Haushaltsgrundsätze	170—174
I Sicherung der Aufgabenerfüllung	170—171
II Konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft	171—172
III Der Haushaltsausgleich	172—173
IV Die Subsidiarität der Steuern	173—174
§ 25 Die Haushaltssatzung (Nachtragshaushaltssatzung) nach dem Reformentwurf	174—186
I Allgemeines	174—175
II Das Rechtsinstitut der Verpflichtungsermächtigung	175—179
III Die Kreditermächtigung	179—181
IV Haushaltssatzung für zwei Haushaltsjahre	181—183
V Die Nachtragshaushaltssatzung	183—186
§ 26 Der Haushaltsplan nach dem Reformentwurf	186—191
I Die Kritik am geltenden Rechtszustand	186—187
II Die bundesrechtliche Regelung	187—188
III Der Haushaltsplan nach dem Mustergesetzesentwurf	188—191
1. Der Verwaltungshaushalt	189—190
2. Der Vermögenshaushalt	190
3. Bestandteile und Anlagen des Haushaltsplanes	190—191
§ 27 Abschließende Bemerkungen zur Reform	191
Sachregister	193