

Maxi Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung? – Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts. Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2011, XVI, 462 Seiten, brosch., 69,- €.

Die von *Udo Di Fabio* betreute Bonner Dissertation stellt schon deshalb eine bemerkenswerte Leistung dar, weil diese umfangreiche und eingehende Untersuchung zwei Jahre nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens zur Einführung der Schuldenbremse vorliegt.

Geboten wird, nach einem kurzen Überblick zur Föderalismusreform 2009 (S. 32 ff.), zunächst eine ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte der Schuldenbremse vor Einsetzung der Föderalismuskommission II (S. 37 ff.), über deren Arbeiten (S. 48 ff.) bis zu ihrer Verabschiedung (S. 118 ff.). Der Hauptteil der Arbeit befasst sich sodann mit der rechtlichen Analyse und Beurteilung dieser Verfassungsnovelle (S. 131 bis 397).

Nach Vorüberlegungen zu rechtsmaßstäblichen Grenzen solcher Schuldenbremsen, insbesondere aus Art. 79 Abs. 3 GG (S. 132 ff.), werden deren einzelne normative Regelungselemente dargestellt: Das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts (S. 177 ff.) beurteilt die Verfasserin *Maxi Koemm* in dessen Abkehr von Grenzen aus dem Investitionsbegriff positiv und tritt für seine Erstreckung auf die Länder ein. Bei der Darstellung möglicher Ausnahmen von diesem Grundsatz (BIP für den Bund, S. 203 ff.; Konjunkturausnahmen, S. 214 ff.; Notlagen, S. 232 ff.) werden auch Wirtschafts- und Finanzkrisen diesen Notlagen zugeordnet, wobei allerdings „selbstverschuldete“ Situationen ausgeklammert werden (S. 241). Das ebenfalls in diesem Zusammenhang behandelte „Verschuldungsverbot“ (S. 243 ff.), das doch über den Haushaltsausgleich hinauswirkt, soll keiner Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen (S. 251 ff.), was angesichts deren allgemeiner Bedeutung nicht unproblematisch ist. Die Bestimmungen über die Schuldentilgung (S. 282 ff.) werden insgesamt positiv, kritisch allerdings hinsichtlich der Begrenzung der Rückführungsverpflichtung beurteilt. Auch das nun eingerichtete „Frühwarnsystem“ (S. 330 ff.) mit seinem organisatorischen Kernstück, dem Stabilitätsrat (S. 336 ff.), stellt, schon wegen der Erhöhung der Transparenz, einen deutlichen Fortschritt dar. Zutreffend fordert die Verfasserin allerdings eine Verbesserung von dessen Beurteilungskriterien sowie Sanktionen zur Durchsetzung seiner Ergebnisse, was jedoch die föderale Gewaltenteilung beeinträchtigen könnte. Kritisch werden dagegen die Konsolidierungshilfen für die Länder gesehen (S. 351 ff.), wegen Verletzung des föderalen Gleichbehandlungsgebots (S. 351 ff.). Dieses Ergebnis lässt sich aber wohl nicht aus Art. 79 Abs. 3 GG ableiten, schon weil hier Ungleichheiten, zeitlich begrenzt, entgegengewirkt werden soll. In einem Ausblick (S. 405 ff.) geht *Koemm* schließlich auf verfassungsprozessuale Anfechtungsmöglichkeiten der Novelle ein und bejaht diese im Ergebnis zutreffend; damit gibt die Verfasserin auch das „letzte Wort“ in der Beurteilung von Verfassungsergänzungen dem Bundesverfassungsgericht. Ob hier Verfassungsbeschwerden allerdings allgemein auf das Demokratieprinzip (i. V. m. Art. 38 GG) gestützt werden können (S. 408), erscheint zweifelhaft.

In der Arbeit ist nicht nur das (ausufernde) Schrifttum der letzten Zeit berücksichtigt, sondern auch die zahlrei-

chen und durchaus grundsätzlichen steuerrechtlichen Überlegungen aus den vergangenen Jahrzehnten. Dass nicht auch noch finanzwissenschaftliches oder allgemein ökonomisches Schrifttum in größerem Umfang herangezogen worden ist, wird man der Verfasserin nicht vorhalten können: Diese Verschuldungsproblematik ist eben – zunächst einmal – eine deutlich und vorrangig staatsrechtliche. Etwas mehr zu den verfassungshistorischen Hintergründen als auf S. 14 wäre allerdings für den Leser wohl von Interesse gewesen, sind doch Staatsüberschuldungen schon seit Langem ein grundsätzliches Existenzthema der Staatlichkeit (Necker-Affäre). Auch hätte manch einer vielleicht gerne erfahren, weshalb bisherige „Bremsversuche“ so wenig „Schleifspuren“ hinterlassen haben. Die Versuchungen der Staaten, sich zu verschulden, hätten überdies einige Überlegungen hinsichtlich ihres prinzipiellen Ursprungs in der demokratischen Staatsform und dem aktionsähnlichen (An-)Bieterwettbewerb der politischen Parteien in Staatsgeschenken verdient. Hier liegen die größten – und systemimmanenten – Gefahren für die Wirksamkeit der Schuldenbremse.

Jenseits solcher Wünsche bietet die Abhandlung aber einen wissenschaftlich fundierten Überblick über den gegenwärtigen Diskussionsstand zur Schuldenbremse, insbesondere – was wichtig ist – über die Meinungen nicht nur zu engen Problemsektoren, sondern zu vielen Vorfeld- wie Annexproblemen des materiellen wie formellen Verfassungsrechts, welche diese Verfassungsnovelle aufwirft. In diesem Sinne ist die Arbeit ein wohlgelungener Sachstandsbericht, vielleicht eine Einführung in ein neues Verfassungsrecht, ein ökonomisiertes Staatsrecht.

Univ.-Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger, Jena

Christoph Gröpl (Hrsg.), Bundshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar. C. H. Beck Verlag, München 2011, XXVIII, 867 Seiten, Ln., 99,- €.

„Haushaltsrecht und Reform“ – unter diesem Titel seiner vielbeachteten Habilitationsschrift aus dem Jahr 2001 hat *Christoph Gröpl* notwendige Veränderungen im Haushaltswesen gefordert. Seitdem sind die Probleme staatlicher Haushaltswirtschaft stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion und des politischen Handelns gerückt. So zeugen Rechtsänderungen der jüngeren Vergangenheit wie die Einführung der Schuldenbremse und der staatlichen Doppik von gestiegenem Problembewusstsein und dem Willen, das staatliche Haushaltsrecht zu reformieren.

In Anbetracht dieser Entwicklung hat der Verfasserkreis den Anspruch, einen Kurzkommentar zum staatlichen Haushaltsrecht anzubieten, der sich auf praktische Bedürfnisse konzentriert, gleichwohl aber auch aktuelle und überzeugende Erläuterungen der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften liefert. Dabei stehen grundsätzlich die Vorschriften der Bundshaushaltsordnung im Fokus. Ergänzend werden auch das entsprechende Landesrecht, das Haushaltsgrundsatzgesetz sowie andere einschlägige verfassungs- und europarechtliche Rechtsvorschriften gewürdigt. Neben dem Saarbrücker Staats- und Verwaltungsrechtler *Gröpl* besteht der

Autorenkreis aus acht weiteren Fachleuten des Haushaltsrechts. Es handelt sich um Juristen und Betriebswirtschaftler, die überwiegend aus dem Bereich Forschung und Lehre kommen.

Nach der Einleitung folgt die Kommentierung grundsätzlich der Gliederung der Bundeshaushaltsordnung. Neben ausgewählten Literaturquellen sind jeder Kommentierung Korrespondenzhinweise vorangestellt, die auf vergleichbare Regelungen in anderen Rechtsvorschriften verweisen. Dies fördert das Verständnis für die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Vorschriften und eröffnet die Möglichkeit, bestimmte Themen zu vertiefen. In Teilbereichen hätte man sich eine umfassendere Literaturauswahl gewünscht. Die jeweiligen Normen werden fast durchgängig in einem einleitenden Überblick nach einem gleichbleibenden Schema beleuchtet (Normzweck, Systematik, Rechtscharakter, Verfassungs- und unionsrechtliche Bezüge). Am Ende jeder Kommentierung werden die Abweichungen im Landesrecht kurz dargestellt. Es gelingt den Autoren trotz der notwendigen Kürze (einbändiger Kurzkomentar), Zusammenhänge, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verschiedenen Rechtsvorschriften verständlich und strukturiert darzustellen und zu würdigen. Der Kommentar überzeugt durch eine konsequente Systematik, klare Sprache und leichte Verständlichkeit.

In der *Einleitung* zum Kommentar (S. 1 bis 28) nimmt der Herausgeber die Einordnung des Haushaltsrechts ins verfassungsrechtliche Gefüge vor und bietet einen Überblick über die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu dem „rechtsprechungsarmen“ Rechtsgebiet. Dabei stellt er die wesentlichen Grundsätze dar, die Rechtsprechung und Literatur zum Haushaltsrecht herausgearbeitet haben. Besondere Aufmerksamkeit verdient der Abschnitt über die zwei Reformwellen im Haushaltsrecht der Bundesrepublik. Die „Inpflichtnahme“ des Haushalts für die Konjunktursteuerung durch die erste große Koalition Ende der 1960er Jahre beurteilt er kritisch. Die am keynesianischen Modell orientierte Konjunktursteuerung durch eine antizyklische Wirtschaftspolitik habe die Erwartungen in der Praxis nicht erfüllen können (S. 18). Die zweite, aktuelle Reformwelle sei in den 1990er Jahren durch eine Experimentierphase eingeleitet worden, in deren Anschluss es jedoch keine flächendeckende Übernahme aller Reformelemente gab. Stattdessen hat der Bundesgesetzgeber das Haushaltsgrundsatzgesetz in zwei Schritten reformiert. Dabei hat er zunächst über Öffnungsklauseln einen Parallelbetrieb von Doppik und Kameralistik ermöglicht. Erst seit 2010 ist auch ein Alleinbetrieb der Doppik möglich (S. 19f.).

Im Abschnitt *Allgemeine Vorschriften zum Haushaltsplan* (S. 29 bis 132) bildet die Kommentierung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes (§ 7 BHO) einen Schwerpunkt. Nach *Gröpl* verkörpert dieser nur ein rein formales Prinzip: Er charakterisiert die Art der Durchführung eines bestimmten Handelns, trifft aber keinerlei Aussagen über die dahinter stehenden Beweggründe und Ziele. Das ökonomische Prinzip könne nur angewandt werden, wenn es auf ein normativ vorgegebenes Ziel bezogen und anschließend gefragt werde, mit welchem Mittelaufwand dieses Ziel erreicht worden ist. Notwendig seien mithin externe Parameter, die ihrerseits gerade im politisch-

staatsrechtlichen Bereich mit individuellen Wertungen aufgeladen werden können. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beanspruche keine starre, regelhafte Geltung. Er konstituiere ein spezifisches Verhältnismäßigkeitsprinzip in finanzrechtlicher Ausprägung (S. 80).

Die Thematik Kosten- und Leistungsrechnung (§ 7 Abs. 3 BHO) wird auf Basis der betriebswirtschaftlichen Grundlagen von *Heinz Kußmaul* und *Stephan Meyering* dargestellt. Auf die Besonderheiten bei öffentlichen Haushalten wird in einem eigenen Kapitel kurz eingegangen. Die Autoren weisen darauf hin, dass nach dem Gesetzeswortlaut eine Kosten- und Leistungsrechnung nicht generell einzuführen sei, sondern nur in geeigneten Bereichen. Weil die Kosten- und Leistungsrechnung selbst Kosten verursache, bestehe ein Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und dem durch die Kosten- und Leistungsrechnung erzeugten Informationsgehalt. Verpflichtend sei die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung nur in Bereichen, in denen es im Hinblick auf den durch sie erzielten Informationsnutzen auch wirtschaftlich sei. (S. 92).

Der Abschnitt *Aufstellung des Haushaltsplans* (S. 133 bis 334) wird von *Henning Tappe*, *Otto Häußler*, *Matthias Rossi*, *Rainer Wernsmann* und *Gröpl* selbst bearbeitet. Im Rahmen der Vorschriften zur Kreditermächtigung bei der Aufstellung des Haushaltsplans geht *Rossi* ausführlich auf die Schuldenregeln nach Grundgesetz und Europarecht ein. Zwar normiere Art. 109 Abs. 1, 115 Abs. 2 GG explizit, dass „Einnahmen und Ausgaben [...] grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind“, allerdings sei hinsichtlich der Ausgaben ein „Trick“ angewendet worden. Eine von „der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“, die eine Neuverschuldung gestattet, werde nicht als Ausnahme zum Schuldenaufnahmeverbot verstanden, sondern systematisch dem Grundsatz zugeordnet. Die Zulässigkeit der Neuverschuldung hänge damit von der Einschätzung der konjunkturellen Lage ab, wobei sich „Normallage“ begrifflich nur schwer von ihren Abweichungen bzw. von Haushaltsnotlagen unterscheiden ließe. Dass diese Abgrenzung letztendlich einer Rechtsverordnung des Bundesfinanzministeriums überlassen wird, sei politisch kaum nachvollziehbar und verfassungsrechtlich „sehr bedenklich“. Insgesamt sei das Konzept in sich nicht stimmig und müsse seine Wirksamkeit jenseits der politischen (und sachlich falschen) Rhetorik von der wirkungsvollen Schuldenbremse noch erweisen (S. 219).

Im Abschnitt *Ausführung des Haushaltsplans* (S. 335 bis 616) zeichnen sich insbesondere die Ausführungen zum Zuwendungsrecht von *Rossi* (S. 394 bis 433) sowie zum Vergaberecht von *Markus Groß* (S. 493 bis 530) durch Detailreichtum aus. Weniger umfassend fallen demgegenüber die Erläuterungen zu den für die Arbeit der Rechnungshöfe bedeutsamen Vorschriften über die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen aus (S. 588 bis 616). Hier wünscht man sich – dem Rezensenten mit mehr als 25-jähriger Erfahrung in der Betätigungsprüfung sei diese Anmerkung gestattet – noch mehr Antworten zu praxisrelevanten Fragestellungen, z. B. unter welchen Voraussetzungen sich Bund oder Land an privatrechtlichen Gesellschaften beteiligen dürfen (aktuell die Beteiligung des Landes Baden-Württemberg am Energiekonzern

EnBW) oder in welchem Umfang die Beteiligungsverwaltung über ihre Arbeit dem Rechnungshof Rechenschaft abzulegen hat.

Die Vorbemerkungen zum Abschnitt *Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung* (S. 617 bis 696) von *Kußmaul* und *Meyering* beginnen mit der Darstellung der kaufmännischen Rechnungslegung nach Handelsrecht sowie der Technik der Buchführung. Es werden die derzeit zulässigen Rechnungslegungssysteme, die traditionelle und die erweiterte Kameralistik sowie die Doppik vorgestellt. Im Vergleich zur Doppik könne die erweiterte Kameralistik nicht überzeugen, da sie kein geschlossenes System darstelle und vermutlich sogar aufwändiger als die Doppik sei. Nach ausführlicher Diskussion sprechen sich die Kommentatoren für eine Übernahme sämtlicher handelsrechtlicher Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in die staatliche Doppik aus. Mit übernommen werden könne auch das Vorsichtsprinzip mit dem Realisationsprinzip als einer seiner Ausprägungen, wenngleich dies zulasten der Information der Rechnungslegung gehe (S. 637). Dem stimmt der Rezensent aufgrund seiner bei der Doppikumstellung beim Land Hessen gesammelten Erfahrungen gerne zu. Informationsdefizite durch das Vorsichtsprinzip können durch Anhang und Lagebericht kompensiert werden (vgl. auch *Ernst Heuer/Dieter Engels/Manfred Eibelshäuser* [Hrsg.], Kommentar zum Haushaltsrecht, Teil IV, Öffentliche Rechnungslegung, Stand Februar 2011).

Der Abschnitt *Rechnungsprüfung* (S. 697 bis 751) ist von *Kyrill-Alexander Schwarz* kommentiert. Er beginnt mit einem kurzen Abriss über die Geschichte und Bedeutung der externen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe, wobei auch Bezüge zum Europäischen Rechnungshof aufgezeigt werden. Er arbeitet heraus, dass sich die Rechnungshöfe nicht ohne Weiteres in das herkömmliche Schema der Gewaltenteilung einfügen, sondern im Dienste der Gewaltenteilung und -kontrolle eine Sonderstellung einnehmen. Herausgestellt wird ferner die institutionelle Garantie der Finanzkontrolle durch das Grundgesetz. Nicht von der Garantie erfasst sei dagegen eine allgemeine Ergebnis- oder Erfolgskontrolle oder eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle staatlichen Han-

delns. Gleichwohl müsse Finanzkontrolle aber schon vor der eigentlichen Rechnungslegung einsetzen können, um deren „Gegenwartsnähe“ zu gewährleisten (S. 703 f.). Aus Sicht der Praxis ist hierzu anzumerken, dass die Rechnungshöfe nach der Haushaltsreform von 1969, die erstmals eine Prüfung vor der Verausgabung von Finanzmitteln ermöglichte (vgl. § 89 Abs. 1 Nr. 2 BHO), ihre Arbeitsweise erfolgreich umgestellt haben. Weiterhin weist *Schwarz* darauf hin, dass bei der beratenden Tätigkeit der Rechnungshöfe immer eine Konnexität zu Sachverhalten, die prinzipiell auch einer Prüfung zugänglich sind, geboten sei. Daher sei ein Rechnungshof nicht befugt, anlasslos zu politischen Fragen und Zielsetzungen Stellung zu nehmen (S. 709). Diese Sichtweise wird jedes Jahr auch den Bemerkungen des Bundesrechnungshofs und einiger Landesrechnungshöfe vorangestellt: „Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht.“ Diese Position wird vom Rezensenten geteilt. In der Kommentierung könnte insgesamt noch stärker gewürdigt werden, dass moderne Finanzkontrolle sich als Partner von Parlament und Regierung versteht und beratende Berichte und Stellungnahmen inzwischen einen qualitativ wie quantitativ bedeutenden Anteil der Arbeit der Rechnungshöfe ausmachen.

Wer einen guten Überblick über das Haushaltsrecht gewinnen will, kommt mit diesem Kurzkomentar schnell zum Ziel. Hilfreich sind die zahlreichen Aus- und Rückblicke, die eine Einordnung in den historischen und rechtlichen Kontext ermöglichen. Den Kommentatoren gelingt es, Einzelregelungen auf allgemeine Grundprinzipien zurückzuführen. Gerade dieser Ansatz kann im weiteren Reformprozess hilfreich sein. Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die Autoren mit ihrem Kurzkomentar ein Werk verfasst haben, dem eine breite Leserschaft in Theorie und Praxis zu wünschen ist. Es bleibt zu hoffen, dass der Kommentar der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Haushaltsrecht neue Impulse gibt und so der Reformprozess einen weiteren Motor erhält.

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser, Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Darmstadt

Leitsätze

(Jede hier im Leitsatz abgedruckte Entscheidung finden Sie im Volltext unter „www.doev.de“, „Leitsätze/Volltexte“)

INTERNATIONALE GERICHTSHÖFE

531. Inzestverbot (Art. 8 EMRK)

Die Strafbarkeit des Inzests (§ 173 StGB) verstößt nicht gegen die Europäische Menschenrechtskonvention.

EGMR, Urteil vom 12.4.2012 – Beschwerde Nr. 435471/08 – Stübing
(nicht rechtskräftig; Leitsatz des Bearbeiters)

Die Öffentliche Verwaltung – Juli 2012 – Heft 14

GERICHTE DER EUROPÄISCHEN UNION

532. Wohngeld für Drittstaatsangehörige (Art. 6 Abs. 3 AEUV; Art. 11 RL 2003/109/EG)

1. Die in Art. 6 EUV enthaltene Verweisung auf die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gebietet es einem nationalen Gericht nicht, im Fall eines Widerspruchs zwischen einer Regelung des na-