

**Veröffentlichungen
der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer**

Heft 42

Udo Steiner und Dieter Grimm

**Kulturauftrag
im staatlichen Gemeinwesen**

Albert v. Mutius und Gunnar Folke Schuppert

**Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch
Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle**

Berichte und Diskussionen
auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
in Köln vom 28. September bis 1. Oktober 1983



1984

Walter de Gruyter · Berlin · New York

Redaktion: Prof. Dr. Walter Schmitt Glaeser

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Steiner, Udo:

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen / Udo Steiner u. Dieter Grimm. Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle / Albert v. Mutius u. Gunnar Folke Schuppert. Berichte u. Diskussionen auf d. Tagung d. Vereinigung d. Dt. Staatsrechtslehrer in Köln vom 28. September – 1. Oktober 1983. – Berlin ; New York : de Gruyter, 1984.

(Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer ; H. 42)

ISBN 3-11-010026-6

©

Copyright 1984 by Walter de Gruyter & Co., 1000 Berlin 30.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Printed in Germany

Satz: Arthur Collignon GmbH, 1000 Berlin 30

Druck: Ludwig Vogt, 1000 Berlin 61

Buchbindearbeiten: Thomas Fuhrmann KG, 1000 Berlin 36

Inhalt

	Seite
Jahrestagung 1983	5
Erster Beratungsgegenstand: <i>Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen</i>	
1. Bericht von Professor Dr. <i>Udo Steiner</i>	7
Leitsätze des Berichterstatters	42
2. Mitbericht von Professor Dr. <i>Dieter Grimm</i>	46
Leitsätze des Mitberichterstatters	80
3. Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen Österreichs Bericht von Professor Dr. <i>Norbert Wimmer</i>	83
4. Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen der Schweiz Bericht von Professor Dr. <i>Thomas Fleiner-Gerster</i>	90
5. Aussprache und Schlußworte	97
Zweiter Beratungsgegenstand: <i>Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle</i>	
1. Bericht von Professor Dr. <i>Albert v. Mutius</i>	147
Leitsätze des Berichterstatters	208
2. Mitbericht von Professor Dr. <i>Gunnar Folke Schuppert</i>	216
Leitsätze des Mitberichterstatters	264
3. Aussprache und Schlußworte	267
Verzeichnis der Redner	329
Verzeichnis der Mitglieder der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer	331
Satzung der Vereinigung	356

Jahrestagung 1983

Die Jahrestagung 1983 fand vom 28. September bis 1. Oktober in Köln statt. Den Vorsitz führte *Peter Lerche*. Die Diskussionsleitung zum 1. Beratungsgegenstand lag in der Hand des Vorstandsmitglieds *Walter Schmitt Glaeser*, die Aussprache zum 2. Beratungsgegenstand leitete das Vorstandsmitglied *Eberhard Schmidt-Aßmann*.

Seit der letzten Jahrestagung sind zwölf Kollegen neu in die Vereinigung aufgenommen worden. Die Vereinigung zählt nunmehr 326 Mitglieder. Davon haben an der Tagung 218 teilgenommen, zum großen Teil mit ihren Ehefrauen. Außerdem konnten auch in diesem Jahr wieder eine Reihe ausländischer Gäste und die Vertreter der deutschen Fachzeitschriften begrüßt werden.

In der Mitgliederversammlung wurde der verstorbenen Mitglieder *Günther Küchenhoff* und *Walter Mallmann* gedacht. Die nächste Jahrestagung wird vom 3. bis 6. Oktober in Göttingen stattfinden. Als neuer Vorstand wurde in geheimer Wahl gewählt: *Hans Heinrich Rupp*, *Peter Häberle*, *Hans-Uwe Erichsen*.

Am ersten Abend wurden die Teilnehmer mit ihren Damen durch den Herrn Bundespräsidenten, Professor Dr. *Karl Carstens*, im Schloß Brühl empfangen. Am zweiten Tag waren sie Gast des Oberbürgermeisters im historischen Rathaus der Stadt Köln. Nach Abschluß des wissenschaftlichen Programms traf sich die Vereinigung zu ihrem traditionellen festlichen Gesellschaftsabend, der dieses Mal seine besondere Note durch die musikalischen Darbietungen von Mitgliedern der Oper der Stadt Köln erhielt. Die Tagung klang aus mit einem gemeinsamen Besuch des Kölner Doms am Samstag vormittag. Er stand unter der kundigen Führung des Dombaumeisters Dr. Arnold Wolff und wurde musikalisch umrahmt durch ein Orgelkonzert des Domorganisten Professor Joseph Zimmermann.

Die Tagung war ebenso sorgfältig wie phantasievoll vorbereitet und organisiert. Der besondere Dank dafür gilt der gastgebenden Fakultät, allen voran Herrn *Klaus Stern* und seiner *Gattin* sowie allen seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Die nachstehend abgedruckten Referate wurden am 29. und 30. September in der Universität gehalten. Dort fanden auch, jeweils an den Nachmittagen, die Aussprachen statt.

Erster Beratungsgegenstand:

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

1. Bericht von Professor Dr. *Udo Steiner*, Regensburg

Inhalt

	Seite
I. Kultur, Kulturstaat, Kulturauftrag – Begriffliche und thematische Vor-orientierung	8
1. Kulturbegriffe im geltenden Recht	8
2. Schwerpunktbildung: „Kunst und Kultur“ als Gegenstand des Kulturauftrags	11
II. Kulturauftrag: Auftragsnormen und Auftragnehmer (Stichproben) . . .	12
1. Öffentliche Kulturverantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht . .	12
2. Kulturauftrag durch Kulturfach- und Kulturförderungsgesetze? . . .	17
3. Altes und Neues zur kompetentiellen Verteilung öffentlicher Kultur- verantwortung	19
4. Kulturverantwortung in freier Trägerschaft	25
III. Öffentliche Förderung von Kunst und Kultur – Exemplarisches und Singuläres	27
1. Selbstverständnis und Praxis der öffentlichen Kulturförderung . . .	27
2. Materielle Verfassungsleitlinien der öffentlichen Kunst- und Kultur- politik	28
3. Verfassungsrechtliche Aspekte zu Organisation und Verfahren öffentlicher Kunst- und Kulturförderung	35
IV. Zur „Kulturstaatsfrage“ in der Bundesrepublik Deutschland	38
1. Grundgesetz und „Kulturklausel“	38
2. Die „qualitative“ Klammerfunktion des Kulturbegriffs	40

I. Kultur, Kulturstaat, Kulturauftrag – Begriffliche und thematische Vororientierung

1. Kulturbegriffe im geltenden Recht

Wer über Kultur spricht, muß zäh beginnen. An der Begriffsfrage führt auch die Suche nach dem „Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen“ nicht vorbei. Deshalb an den Anfang die Feststellung: Der Kulturbegriff variiert im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland nach Normen und Normzusammenhängen. Zwei Grundverwendungsweisen lassen sich herausarbeiten. Mit der soziologischen Bestimmung von Kultur als Inbegriff der typischen Lebensformen, Werteinstellungen und Verhaltensweisen innerhalb der Gesellschaft¹ nehmen die Rechtsordnung und ihre Interpreten an zahlreichen Stellen Kontakt auf. Den Topos der kulturellen Grundnormen bemüht das Bundesverfassungsgericht in seiner religionsrechtlichen Rechtsprechung², aber auch bei der Auffüllung zivilrechtlicher Wertbegriffe³. Ein soziologisch erweiterter Kulturbegriff liegt auch dem gegenwärtigen Konzept der Auswärtigen Kulturpolitik zugrunde⁴. Sport und Jugendaustausch können dadurch zwanglos in die Pflege der kulturellen Beziehungen zu auswärtigen Staaten einbezogen werden. Nach wie vor dominiert aber im öffentlichen Recht ein meist als „enger“ bezeichneter Kulturbegriff. Seine juristische Anwendungsfähigkeit gewinnt er aus der von der Rechtsordnung immer wieder bestätigten Übereinkunft, daß sich in ihm bestimmte,

¹ Statt Einzelnachweisen zu den Kulturbegriffen: *I.-M. Greverus*, Art. Kultur, in: *Kulturpolitisches Wörterbuch*, hrsg. v. W. R. Langenbucher u. a., 1983, S. 344 ff.; *W. Perpeet*, Art. Kultur, Kulturphilosophie, in: *Historisches Handwörterbuch d. Philosophie*, hrsg. v. J. Ritter u. K. Gründer, Bd. 4, 1976, Sp. 1309 ff.; *W. Schneemelcher*, Art. Kultur, in: *Evang. StL*, 2. Aufl. 1975, Sp. 1409 ff.

² Siehe etwa *BVerfGE* 41, 29 (52, 64); 41, 65 (84 f.); 52, 223 (237); vgl. auch noch *BVerfGE* 5, 85 (379 – zur politisch-sozialen Kultur) und *BVerfGE* 28, 243 (258 – zu Art. 4 Abs. 3 GG).

³ *BVerfGE* 7, 198 (206).

⁴ Zur Konzeptionsfrage in der Auswärtigen Kulturpolitik siehe „Grundsätze und Ziele der auswärtigen Kulturpolitik“, Stellungnahme der Bundesregierung 1977 u. 3, abgedr. in: Auswärtiges Amt. Abteilung für auswärtige Kulturpolitik, Dreijahresbericht 1978–80, o.J. Aus der Literatur vgl. *W. G. Grewe*, Die Bedeutung der Kulturpolitik im Arbeitsfeld einer Botschaft, in: K. Düwell/W. Link, *Deutsche auswärtige Kulturpolitik seit 1871*, 1981, S. 156 (164); *Link*, Thesen über Mittlerorganisationen in den Deutschen Auswärtigen Kulturbeziehungen, a.a.O., S. 262 (270 f.); *H. Peisert*, Die auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 51 ff.; *H. Quaritsch*, Probleme der Selbstdarstellung des Staates, 1977, S. 32 f.

meist zum Staat in einer (in sich wieder sehr differenzierten⁵) Sonderbeziehung stehende Bereiche geistig-schöpferischer Betätigung des Menschen zusammenfinden, unbestritten Wissenschaft, Bildung und Kunst⁶. An diesem Begriffsgebrauch orientiert sich die staatsrechtliche Terminologie („Kulturverfassungsrecht“, „kulturelle Grundrechte“), aber auch der Gesetzgeber, etwa bei der Ausformung von „Grundsätzen“ der Landesplanung⁷.

Selten wird vermerkt, daß sich in der Begriffskombination „Kunst und Kultur“, auch „Kunst- und Kulturpflege“, ein Teil des engeren Kulturbegriffs durch Ausklammerung von Bildung, Wissenschaft und Religion abgespalten hat⁸. Es verbleiben vor allem Kunst in ihren klassischen und modernen Sparten, in freier und angewandter Form einschließlich der Volks- und Laienkunst⁹, bildungs-, wissenschafts- und kunstverwandte Sparten wie Archiv-, Museums- und Bibliothekswesen, Erwachsenenbildung, ferner Denkmals-, Landschafts-, Brauchtums- und Heimatpflege. Auch die Begriffsbildung „Kunst und Kultur“ ist inzwischen in der Rechtsordnung – Beispiel: „kulturelle Einrichtungen“ auf der Ebene landesplanerischer Zielsetzungen¹⁰ – und in der Staatspraxis – Beispiel: Projekt „Nationalstiftung für Kunst und Kultur“¹¹ – inzwischen heimisch geworden. Ein Sprachgebrauch, der im Zusammenhang mit „Kunst und Kultur“ von Kultur im „eigentlichen“ Sinne spricht, deutet sie als Sezession aus dem engeren Kulturbegriff, dessen Integrationskraft

⁵ Zur Verschiedenheit der kulturellen Arbeitsfelder des Staates siehe U. Scheuner, Die Bundesrepublik als Kulturstaat, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977/78, S. 113 ff.

⁶ Grundlegend: Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 6 ff.; vgl. auch BVerfGE 10, 20 (36).

⁷ Siehe § 2 Nr. 1 ROG und dazu Cholewa, in: Kohlhammer-Kommentar z. ROG, Loseblattkommentar, Std. 1965, § 1 Erl. II 5.

⁸ Siehe F. Trommler, Stichwort „Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Kulturpolitisches Wörterbuch (Fn. 1), S. 379. Vgl. in diesem Zusammenhang auch H.-G. Gadamer, Die Kultur und das Wort, in: A. Paus (Hrsg.), Kultur als christlicher Auftrag heute, 1981, S. 11 (12).

⁹ Zu den Begriffen und den Sparten siehe K. Fohrbeck u. a., Kunstförderung im internationalen Vergleich, 1981, S. 5, 41.

¹⁰ Siehe u. a. M. Bahlburg/R. Kunze, Orientierungswerte für die Infrastrukturplanung, in: Beiträge d. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 31, 1979, u. 2; Landesentwicklungsprogramm Bayern Teil D, 1981–1984, hrsg. v. Bayer. StM f. Landesentwicklung und Umweltfragen, 1982, S. 35.

¹¹ Dazu H. Hieronymus, WissR 8 (1975), 203 ff.; zur kulturstatistischen Verfestigung des Sachbereichs „Kunst und Kultur“ siehe etwa Kulturpolitik der Länder 1979–1981, hrsg. v. d. KMK, 1982, S. 304; H. H. Köhler, VerwRundschau 1981, 303 ff.

durch Art und Ausmaß des staatlichen Engagements in Wissenschaft und Bildung zweifelhaft geworden ist. Darauf wird zurückzukommen sein. „Eng“ ist im übrigen der „engere“ Kulturbegriff längst nicht mehr. Im Zusammenhang mit der Denkmals-, Kulturgut-, Brauchtums- und Heimatpflege bezieht er Elemente einer kulturhistorischen und kultursoziologischen Begriffsbildung ein¹². Mit den Erscheinungsformen der „soziokulturellen“ Aktivitäten¹³ schließt er zum soziologischen Kulturbegriff auf. Spätestens in der Gleichsetzung von Kultur und Kommunikation in zeitgenössischen Kulturkonzepten¹⁴ werden die Ränder des engeren Kulturbegriffs zu Lasten seiner juristischen Brauchbarkeit diffus.

Es ist in der Literatur nicht immer gegenwärtig, daß der Begriff des „Kulturstaates“ (auch) mit den *Kulturbegriffen* variieren kann. Heute steht ein Verständnis des Kulturstaatsprinzips eindeutig im Vordergrund, das den Staat in einem Verhältnis des Schutzes und der Pflege zu den Angelegenheiten des engeren Kulturbereichs sieht¹⁵. Dieses Verständnis soll auch den weiteren Ausführungen zugrundegelegt werden, ohne daß freilich andere in Rechts- und Staatswissenschaft vorzufindende Bedeutungsweisen des Kulturstaatsgedankens vergessen sind. Dies gilt vor allem für ein in der frühen Nachkriegsliteratur formuliertes¹⁶ und in jüngster Zeit¹⁷ wiederentdecktes Verständnis des Kulturstaats als Staat mit einem

¹² Zur Weite des Kulturdenkmalbegriffs siehe etwa *E.-R. Hönes*, ZSSD 10 (1983), 18 ff.

¹³ Zu Begriff und Erscheinungsweisen siehe *H. Hoffmann/D. Kramer*, Kulturpolitik und Kulturpflege, in: HdbKoWPr, hrsg. v. G. Püttner, Bd. IV, 2. Aufl. 1983, § 76, S. 267 ff. (mit Nachweisen).

¹⁴ Dazu *J. Held*, Vorwort S. 7, in: J. Held (Hrsg.), Kunst und Alltagskultur, 1981; *B. J. Warneken*, Neuer Kulturbegriff und alternative Kulturpraxis, a. a. O., S. 13 ff.

¹⁵ Zum aktuellen Begriffsgebrauch siehe Nachweise bei *C.-H. Heuer*, Die Besteuerung der Kunst, 1983, S. 96 ff. Eine begriffsgeschichtliche Aufarbeitung findet sich bei *O. Jung*, Zum Kulturstaatsbegriff, 1976, passim. Weitere Varianten: *W. Ziegenfuß*, Die Kulturgesellschaft, in: Festgabe für E. Jahn, 1955, S. 597 (612) und *G. Reuhl*, JZ 1981, 321 (325).

¹⁶ Siehe etwa *Th. Württenberger sen.*, DRZ 1947, 241 (244); vgl. auch noch *E. R. Huber*, Zur Problematik des Kulturstaats, 1958, S. 26, abgedr. auch bei *P. Häberle* (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982, S. 122 ff. und *dens.*, Kulturverfassung, Kulturkrise, Kulturkonflikt, in: *Bewahrung und Wandlung, Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, 1975, S. 343 (347).

¹⁷ Siehe etwa *W. Maihofer*, Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, in: Hdb d. VerfR, hrsg. von *E. Benda* u. a., 1983, S. 951 (956), aber auch *E. Benda*, Vorwort S. X zur Festschrift für E. Stein, 1983.

sich vom Macht- und Unrechtsstaat absetzenden kulturellen Wertsystem.

2. *Schwerpunktbildung: „Kunst und Kultur“ als Gegenstand des Kulturauftrags*

a) Die Bedeutungsvielfalt des Kulturbegriffes läßt den „Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen“ als ein Thema mit schwer beherrschbaren hermeneutischen Risiken erscheinen. Wird Kultur soziologisch definiert, so wäre der Kern des staatlichen Kulturauftrags im Bildungsauftrag zu entdecken: Vermittlung kultureller Tugenden¹⁸, Verfassungswerte als Erziehungsziele¹⁹, Staatshilfen in der „Sinnfrage“²⁰. Andere Institutionen, Kirchen, Eltern, Familie, könnten sich gleichfalls in einem auf Wertbegründung und Wertstabilisierung fixierten Kulturauftrag wiederfinden. Kulturauftrag innerhalb der Reichweite des soziologischen Kulturbegriffs könnte aber auch die Suche nach Reaktionen auf Verlustzonen kultureller Einheit meinen. Als Problemvormerkungen seien die Stichworte „Ausländerkultur“²¹, „alternative Kultur“²², „Jugendreligionen“²³ genannt. Die folgenden Überlegungen wollen einen anderen Schwerpunkt setzen. „Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen“ wird unter Ausklammerung von Wissenschaft, Bildung und Religion auf „Kunst und Kultur“ bezogen, ohne daß freilich die übrigen Interpretationsmöglichkeiten des Themas außer Blick geraten.

¹⁸ Empirisch aufschlußreich H. Bross, Was ist heute deutsch? Wertorientierungen in der Bundesrepublik, in: Festschrift für M. Hirsch, hrsg. von H. J. Vogel u. a., 1981, S. 389 (409 f.).

¹⁹ Siehe P. Häberle, Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele, in: Festschrift für H. Huber, 1981, S. 211 ff.; J. Isensee, NJW 1977, 545 ff.

²⁰ Sinnvermittlungshilfen kann der Staat geben, nicht aber die Sinnfrage des Lebens für seine Bürger beantworten. So zutreffend H. Simon, Sinngebung im modernen Staat, in: Festschrift für E. Stein, hrsg. v. H. Avenarius u. a., 1983, S. 337 (341).

²¹ Statt vieler: B. Dieckmann, Einführung Arbeitskreis II – Ist der Verlust der kulturellen Identität unausweichlich?, in: DStT, Fachkonferenz 21./22. 10. 1980, Köln 1981, S. 110 (114 ff.).

²² Siehe dazu die Beiträge in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 39/81 vom 26. 9. 1981; H. Hoffmann, Kultur für alle, 1979, S. 251 ff. (inzwischen 2. Aufl. 1981).

²³ Siehe dazu (unter dem Gesichtspunkt staatlich-kultureller Einheit) G. Kehrner, Kirchen, Sekten und der Staat, in: B. Gladigow (Hrsg.), Staat und Religion, 1981, S. 142 ff. und W. Leisner, Die demokratische Anarchie. Verlust der Ordnung als Staatsprinzip?, 1982, S. 342 f.

b) Ein Versuch der Klarstellung gehört noch zum Prolog: Kulturelle Leistungen, vor allem in Wissenschaft und Kunst, sind ein geistig-schöpferischer, in der Substanz privatindividueller Vorgang. Sie als Erfüllung eines „Kulturauftrages“ zu begreifen, assoziiert die Vorstellung, der Wissenschaftler oder Künstler stehe – unbeschadet seiner vertrags- oder dienstrechtlichen Verpflichtung – in einem Auftragsverhältnis zu Staat oder Gesellschaft. Diese Rolle mag dem freiwilligen Selbstverständnis des einzelnen oder einzelner Institutionen entspringen, als staatlich oder gesellschaftlich konstituierte Rolle ist sie unserem freiheitlich-individualistischen Kulturverständnis eher fremd. Auch die kulturellen Freiheitsrechte vermitteln nur Anreize und Angebote, keine eigentlichen Kulturaufträge²⁴. Sie konzipieren die Deutschen nicht als Staatsvolk von begabungsdifferenzierten Kulturbbeauftragten. Das „Hervorbringen“ von Kultur als individueller Vorgang sei deswegen nicht aus dem Thema ausgeklammert, dessen andere Entfaltungsmöglichkeiten aber hervorgehoben: Kulturauftrag als auf Kulturpflege bezogene Aufgabe und Verantwortung, in den Erfüllungsformen von Kultursicherung, Kulturschutz und Kulturförderung einschließlich der vielfältigen Formen der Vermittlung von Kultur.

II. Kulturauftrag: Auftragsnormen und Auftragnehmer (Stichproben)

1. Öffentliche Kulturverantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht

a) Berichterstattung über den „Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen“ läßt einen Lagebericht über Auftraggeber, Auftragnehmer und Auftragsverhältnisse erwarten. Ein monographisch in zwischen erstklassig besetztes Feld wie das Kulturrecht und die gewiß nicht nur, aber eben doch auch perfekten kompilatorischen Leistungen von Peter Häberle²⁵ – eine „Kulturleistung“ würde er

²⁴ So aber H. Maier, Staat und Kultur, in: Anstöße, 1978, S. 149 (156, 160). Zurückhaltend gegenüber einer Sicht der Grundrechte als „Erfüllungsaufträge“ R. Grawert, Technischer Fortschritt in staatlicher Verantwortung, in: Festschrift f. J. Broermann, hrsg. von J. Listl und H. Schambeck, 1982, S. 457 (467).

²⁵ Auf Peter Häberles wichtigste kulturelle Schriften darf daher zur Entlastung dieses Beitrags und vor allem seiner Fußnoten verwiesen werden: Kulturpolitik in der Stadt – ein Verfassungsauftrag, 1979; Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980; Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht, in: Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, hrsg. von P. Häberle, 1982, S. 1–59; Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982. – Auch bei der Ausein-

zu Recht sagen, wäre er sein eigener Rezensent – erlauben eine Beschränkung auf aktuelle und typische Befunde. Zunächst: Das Verhältnis von Staat und Kultur wird im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen nicht durch eine Verfassungsprädikatisierung von Bund und Ländern als „Kulturstaaten“ gekennzeichnet. Der Kulturauftrag des Staates²⁶ muß sich – mit der einzigen Ausnahme Bayerns (Art. 3 BV) – seine verfassungsrechtlichen Grundlagen aus kulturellen Aufgabenzuweisungen besorgen, die nur in einem Teil der Landesverfassungen breiter ausformuliert sind²⁷. Diese Feststellung erscheint zunächst geradezu schäbig angesichts der dogmatischen Großzügigkeit, mit der teilweise Literatur und Rechtsprechung dem Grundgesetz das ungeschriebene Staatsziel „Kulturstaat“ entnehmen. Der gute Zweck der Kultur ist Rechtswissenschaft und Judikatur hier und an anderen Stellen manche Wohltat wert.

b) Auch auf die Gefahr des Vorwurfs eines kulturellen Spielverderbers hin: Der Aufstieg des Art. 5 Abs. 3 GG zur allgemeinen Kulturstaatsbestimmung im Grundgesetz²⁸ ist wahrscheinlich unaufhaltsam, aber nicht unanfechtbar. Zweifel an diesem bundesverfassungsgerichtlich²⁹ mitbegünstigten Wachstumswunder

andersetzung mit *P. Häberle* muß sich der Verfasser von anderen Beiträgen entlasten lassen: *W. Henke*, in: *Der Staat* 20 (1981), 580 ff. und *B. Piero*, in: *Der Staat* 22 (1983), 394 ff. Ein globaler Hinweis muß ferner in bezug auf die gedankenreichen Arbeiten von *G. Reuhl* zum Kulturstaatsprinzip genügen (*WissR* 13 [1980], 236 ff.; *JZ* 1981, 321 ff.; *JZ* 1983, 535 ff.).

²⁶ Zum Kulturauftrag des Staates vor allem aus der Perspektive der Bildungspolitik *G. Roellecke*, *DÖV* 1983, 653 ff. (mit interessanter „Kulturauftrags“-Formel).

²⁷ Siehe etwa Art. 11 BremVerf.; Art. 17, 18 VerfNW; Art. 27 ff. RhPfVerf., insb. Art. 40; Art. 32 ff. Saarl. Verf. Großzügig daher auch die Ableitung der Kulturstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland aus den Landesverfassungen bei *W. Knies*, *Kunst und Recht*, in: *Bitburger Gespräche*, Jahrbuch 1977/78, S. 141 (154).

²⁸ Aufstiegshilfen etwa bei *E. Benda*, *Die Kunstfreiheit und ihre Grenzen*, in: *Die Neue Ordnung*, Jahrgang 36 (1982), 345 (348) und *Scholz*, in: *Maunz/Dürig u. a., Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar*, Art. 5 Abs. 3 (Bearb. 1977), Rdnr. 7.

²⁹ Die von *P. Lerche* (Rechtliche Aspekte staatlicher Medienhilfe, in: *Der Staat als Mäzen der Medien*, 1981, S. 1 [2]) als „elegant“ bezeichnete, in dieser Sprachprägung nicht neue (*H. v. Frisch*, *Die Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwicklung*, in: *P. Laband u. a. [Hrsg.], Hdb. d. Politik*, Bd. 1, 1. Aufl. 1912/13, S. 46 [102]) Kulturstaatsformel des *BVerfG* (E 36, 321 [331]) hat in Rechtswissenschaft und Staatspraxis – wie dies bei obiter dicta des Gerichts nicht selten der Fall ist – Karriere gemacht. Nachweise bei *Heuer* (Fn. 15), S. 97 ff.

gibt es genug: Art. 5 Abs. 3 GG schützt die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, nicht von Kultur allgemein³⁰. Er ist kein Generalgrundrecht der Kulturfreiheit, auch nicht im Bündnis mit den Gewährleistungen des Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 GG. Allerdings bewirken diese Grundrechtsbestimmungen gleichsam ein „Großklima“ der kulturellen Autonomie, von dem auch die Vermittlung und Präsentation kultureller Werte und Leistungen, etwa im Bereich der Erwachsenenbildung³¹ oder des Museums- und Ausstellungswesens³², Nutzen ziehen. Art. 5 Abs. 3 GG enthält aber auch keinen allgemeinen Verfassungsauftrag an den Staat zur Kunstförderung. Er sichert der Kunst Freiheit der Entfaltung zu, verpflichtet in seiner objektiv-rechtlichen Komponente den Staat auf die Abwehr von

³⁰ Art. 5 Abs. 3 GG hat zur Prämisse, daß Kunst Freiheit braucht, vielleicht auch der Staat eine freie Kunst (siehe *Oppermann* [Fn. 6], S. 437). Arroganz des freiheitlichen Verfassungsstaates ist im übrigen nicht am Platze. Große Leistungen der Kunst finden sich in kulturell geschlossenen Gesellschaften ebenso (siehe *A. Bühler*, Kultur und Kunst, abgedr. in: C. A. Schmitz, Kultur, 1963, S. 219 [227]) wie in Verfassungssystemen mit weltanschaulich verordneter Staatsbindung der Kunst. Eine Qualitätsgarantie ist die Freiheitsgarantie ohnehin nicht. Siehe dazu auch *H. Ridder*, Die Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz, 1963, S. 22.

³¹ Zur faktischen Situation: *A. Beckel*, Zur Entwicklung des Rechts der Erwachsenenbildung von 1953 bis 1979, in: F. Henrich/H. Kaiser (Hrsg.), Erwachsenenbildung, 1980, S. 79 (82). *A. Köttgen* will allerdings die Freiheit der Lehre verfassungsrechtlich auch zugunsten der staatlichen und kommunalen Einrichtungen der Erwachsenenbildung verankert sehen (Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Erwachsenenbildung, in: Köttgen/Dolff/Küchenhoff, Die Volkshochschule in Recht und Verwaltung, 1962, S. 13 [22f.]).

³² Der unstrittige Autonomiebedarf kulturvermittelnder Institutionen (für die Erwachsenenbildung siehe etwa *E. R. Huber*, Kulturstaat [Fn. 16], S. 7) ist aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht ohne weiteres zu befriedigen. Der Museumsleitung bzw. dem Museum als Institution wird teilweise zu großzügig die Schutzwirkung des Art. 5 Abs. 3 GG im Verhältnis zu ihren Trägern zugestanden (siehe etwa *Scholz* [Fn. 28], Rdnrn. 13 a.E., 47; *H. P. Ipsen*, Der „beliebene“ Museumsverein, in: Festschrift f. Th. Maunz, 1981, S. 145 [164ff.]; *ders.*, DVBl. 1982, 112ff. und *Hewig*, BayVBl. 1977, 37 [38]). Begünstigt wird diese keineswegs unbestrittene Auffassung (siehe etwa *U. Scheuner*, VVDStL 22 [1965], 1 [10f.] i. V.m. Fn. 30; *R. Beck*, Wahrheit. Pluralismus. Kunst, 1979, S. 282 Fn. 71) durch eine noch nicht aufgearbeitete Rechtsprechung des *BVerfG*, die Art. 5 Abs. 3 GG (allerdings außerhalb des staatlichen Bereichs) grundsätzlich auch auf Vermittlungsvorgänge erstreckt (*BVerfGE* 30, 179 [189]; 36, 321 [331]). Um Mißverständnisse zu vermeiden: Kunstschöpfung und wissenschaftliche Arbeit in Museen sind nicht den hier geäußerten grundrechtlichen Zweifeln ausgesetzt. Im übrigen ist das Verhältnis der öffentlichen Einrichtungsträger zu ihren Kultureinrichtungen in erster Linie eine Frage des „Taktes“ der beteiligten Persönlichkeiten und weniger eine Frage der jeweils verfügbaren Rechtspositionen.

Störungen dieser Freiheit und legt ihn darüber hinaus ganz allgemein auf die Anerkennung einer sich autonom entfaltenden Sach- und Wesensgesetzlichkeit der Kunst fest³³. Von Verfassungen wegen wird die Freiheit der Kunst „geschützt“, nicht aber in ihrer realen Entfaltung allgemein „gestützt“³⁴. Für diese Absage an eine leistungsstaatliche Interpretation der Kunstfreiheitsgarantie gibt es spezifische Gründe. Wer Art. 5 Abs. 3 GG die Garantenstellung des Staates für die Entfaltungsfähigkeit der Kunst entnimmt, entzieht ihm die innere Freiheit zur Differenzierung seiner Kunstförderung nach Qualität, weil dieses Kriterium dem Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 GG notwendig fremd ist³⁵. Dem Staat werden die Prioritäten vorgegeben, weil er seine Potenz für die chronischen „Versorgungsfälle“ der Kunst – Oper, großes Theater, Konzertorchester, teilweise auch Film und zeitgenössische Musik – im Sinne einer grundrechtlichen Akutversorgung vorrangig einsetzen muß. Kulturförderung außerhalb von Kunst und Wissenschaft bleibt ohnehin außerhalb des Garantiebereichs des Art. 5 Abs. 3 GG. Schließlich: Wer die Kunstförderungspflicht des Staates mit der Kunstfreiheitsgarantie verknüpft, gewährleistet vom Ansatz her den status quo von Kunsteinrichtungen, Kunstsparten und Kunstformen³⁶. Kulturstaatliches Handeln muß aber ebenso hinter die Marke des status quo zurückgehen wie über sie im Sinne einer Optimierung kultureller Zustände³⁷ hinausführen können. Mit der Vorsorge für die reale Entfaltung der Grundrechtsausübung im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG erhält der Staat zudem einen Maßstab, der ihn qualitativ und quantitativ in permanente Erfüllungsnot bringt. Seine Garantenstellung ist nicht begrenztbar und reicht bis in die kulturelle

³³ Dazu unmittelbar *BVerfGE* 31, 229 (238); 35, 79 (114, 116).

³⁴ Wortspiel bei *W. Schütz*, Der Staat als Mäzen, in: Staat und Kunst, hrsg. im Auftrag des Landes NW, 1962, S. 13 (19). Wie im Text z. B. auch *R. Beck* (Fn. 32), S. 259 mit Nachweisen; *W. Geiger*, Zur Diskussion über die Freiheit der Kunst, in: Festschrift f. G. Leibholz, Bd. 2, 1966, S. 187 (193). Eingehende Begründung der Gegenposition: *M. Heckel*, Staat. Kirche. Kunst 1968, S. 89ff.

³⁵ Grundlegend *W. Knies*, Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem, 1967, S. 170ff., 217ff.

³⁶ Folgerichtig daher Bestandsschutz-Überlegungen bei *Scholz* (Fn. 28), Rdnr. 79 a.E. In der Tendenz wie im Text *BVerwG*, Urt. vom 16.8.1979, NJW 1980, 718.

³⁷ Zahlreiche Maßnahmen der öffentlichen Kulturförderung lassen sich nicht aus einer am Insuffizienzprinzip orientierten Kulturpolitik erklären. So weisen beispielsweise öffentliche Kulturpreise eine Tendenz zur Auszeichnung von Künstlern aus, die der staatlichen Hilfe nicht mehr bedürfen. Siehe dazu *K. Fohrbeck/J. A. Wiesand* (Hrsg.), Handbuch der Kulturpreise und der individuellen Kulturförderung in der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. LVIf.

Milieuvorsorge einschließlich der Vermittlungshilfe bei der Gründung kunstinspirativer Lebensgemeinschaften hinein. Dilemma und Konsequenz liegen auf der Hand: Wer staatliche Kunstpflege aus dem Grundrecht des Art. 5 Abs. 3 GG ableiten will, muß sich vom grundrechtlichen Ansatz vollkommen lösen. Die Verantwortung des Staates verflüchtigt sich in eine die Kunst ganz allgemein erfassende Förderpflicht³⁸. Sie wird auf ein normatives Minimum abgesenkt, das für eine Staatsziel- oder Staatsaufgabenbestimmung durchaus normtypisch und standesgemäß ist, die Anordnung der Grundrechtsbindung des Staates in Art. 1 Abs. 3 GG aber desavouiert. Allein das in einigen Landesverfassungen verwirklichte Konzept der Trennung von Freiheits- und Förderungszusage zugunsten der Kunst³⁹ ist kulturstaatsgerecht. Dieses Konzept für das Grundgesetz aufzuheben, weil eine eigenständige objektiv-rechtliche Förderungsverpflichtung des Staates fehlt, ist des juristischen Zugewinns nicht wert.

c) Wer den Kulturauftrag des Staates im Grundgesetz sucht, kann ihn deshalb nur in Einzelaussagen finden. Das Grundgesetz ist kein kulturverfassungsrechtliches Gesamtkunstwerk. Es versorgt die Kultur mit keiner allgemeinen Schutz- und Förderungsverpflichtung. Der Schaden hält sich gleichwohl in Grenzen: Bund, Länder und Gemeinden bewerten – unbeschadet landesverfassungsrechtlicher oder einfachgesetzlicher Verpflichtungen – Leistungen im Bereich von Kunst und Kultur als Güter, deren öffentliche „Herstellung“ oder deren „Herstellung“ mit öffentlichen Hilfen im Gemeinwohlinteresse liegt. In diesem Sinne kann die Bundesrepublik Deutschland – Gesamtstaat und Gliedstaaten – aus ihrem Selbstverständnis und aus ihrer staatlichen Praxis heraus als „Kulturstaat“ angesprochen werden. Öffentliche Kulturverantwortung als gegenwärtig milliardenschwer praktizierte Staatsfunktion⁴⁰ bedarf der verfas-

³⁸ Das grundrechtliche Versprechen führt notwendig in die praktische Rechtsversagung: *OVG Lüneburg*, Urt. vom 23. 10. 1968, DVBl. 1969, 875 f.

³⁹ Siehe etwa – ähnlich wie schon Art. 142 Satz 1 und 2 WRV – Art. 108 und Art. 140 BV; Art. 4 Verf.NW i. V. m. Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 18 Verf.NW; Art. 9 Abs. 1 und Art. 40 RhPfVerf.

⁴⁰ Ohne den (in den Ausgaben für Bildung und Wissenschaft vor allem begründeten) Etatstolz des Staates zu bestätigen oder kulturstatistische Aussagen überzubewerten, sei hingewiesen auf: Statistisches Bundesamt. Öffentliche Ausgaben für Kunst und Kulturpflege 1975–1982, in: Dokumentationsdienst Bildungswesen, Sonderheft Statistik – Vorausberechnung Nr. 21, 1982, S. 375–393 (Veröff. d. KMK). Die Zahlen variieren im übrigen je nach Quelle. Der Haushaltsansatz von Staat und Gemeinden dürfte zusammen zwischen 5 und 6 Milliarden DM liegen. Speziell zu den kommunalen Aufwendungen siehe die Nachweise unten Fn. 76.

sungsrechtlichen Legitimation auch nicht; die Wahrnehmung von Staatsaufgaben steht unter keinem allgemeinen Verfassungsvorbehalt⁴¹. Schaden befürchtet nur, wer die inhaltliche und budgetäre Steuerungskraft von Kulturklauseln überschätzt. Der Staat, der sich bei Haushaltsschwierigkeiten erfahrungsgemäß aus dem Kulturstaat am schnellsten zurückzieht⁴², kann nicht mit dem Hinweis auf eine allgemeine verfassungsrechtliche Förderverpflichtung ernsthaft aufgehalten werden. Art und Ausmaß, Auf und Ab des jeweiligen kulturstaatlichen Engagements werden von anderen Faktoren bestimmt: dem staatlichen Darstellungs-⁴³ und Prestigebedarf, der öffentlichen Einschätzung von Kunst und Kultur, dem „Sekundärnutzen“ der Kultur durch ihre zahlreichen Verknüpfungen mit politisch erst-rangig bewerteten Aufgaben des Arbeits- und Sozialbereichs⁴⁴, der Vorstellung ungenutzter Identifikationsreserven zugunsten des Gemeinwesens, nicht zuletzt aber der Einbeziehung in den internationalen, zwischenstaatlichen⁴⁵ und zwischengemeindlichen Wettbewerb. Staatsrechtliche Rahmenbedingungen, die diesen Wettbewerb offen halten und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Kulturträger stützen, bewirken mehr für Kunst und Kultur als die visionäre Schließung angeblicher kulturentlicher Verfassungslücken.

2. Kulturauftrag durch Kulturfach- und Kulturförderungsgesetze?

Einer weithin gesetzlich durchgeformten Ordnung des Schul- und Hochschulwesens steht mit Kunst und Kultur ein Bereich gegenüber, der nur partiell durch Gesetz geregelt ist. Auf Landesebene liegen mit den Bestimmungen zur Denkmalspflege⁴⁶ und zur Erwachsenenbildung⁴⁷, demnächst wohl auch zum Archivwesen zwar

⁴¹ Dies hat W. Böhmer in seinem Sondervotum zum Urt. des BVerfG vom 10.3.1981 (BVerfGE 56, 266 [277]) noch einmal klargestellt.

⁴² Sehr realistisch H. Mayer, Das kulturelle Erbe – Vom Sinn und Unsinn eines Klischees, in: W. Scheel (Hrsg.), Die andere deutsche Frage. Kultur und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland nach 30 Jahren, 1981, S. 119 (129).

⁴³ Zur Selbstdarstellung des Staates im Kunstbereich und vor allem der Architektur siehe Quaritsch (Fn. 4), S. 21 ff. und A. Arndt, Demokratie als Bauherr, in: Geist der Politik, 1965, S. 217 ff.

⁴⁴ Zur Gefährlichkeit der in der gegenwärtigen Kulturpolitik gerne genutzten Argumentationsfigur „Kultur als Wirtschaftsfaktor“ siehe FAZ Nr. 137 vom 16.6.1983, S. 25 „Vorwärts wohin?“.

⁴⁵ Nachdrücklich dazu P. Häberle, Kulturstaat (Fn. 25), S. 46. Praktisch belegt etwa durch Kunstkonzeption der Landesregierung BW, maschr., 1983, S. 1, 29.

⁴⁶ Siehe Fn. 156.

⁴⁷ Einzelheiten in den Sonderheften 1981/5 und 1983/2 von RdJB.

formelle Gesetze vor. Zahlreiche Kulturfunktionen werden aber nach wie vor nicht auf gesetzlicher Grundlage erfüllt. Gegenwärtig wird auch kein Bedarf nach Theater-, Bücherei- oder Museumsgesetzgebung öffentlich angemeldet⁴⁸. Als Stabilisator staatlicher Kulturzuschüsse hat das formelle Gesetz seit den jüngsten Widerrufsmaßnahmen in einigen Ländern⁴⁹ ohnehin an Vertrauen verloren. Erfreulicherweise ist es auch der rechtswissenschaftlichen Literatur noch nicht gelungen, ihre partiell erhobene Forderung⁵⁰ nach gesetzlichen Grundlagen für Kultursubventionen im Raum von Rechtsprechung und Politik durchzusetzen⁵¹. So kann als Sperre für weitere Kulturgesetze wieder stärker die Erfahrung mit der Gefahr zur Geltung kommen, daß Kulturfachgesetze einen Numerus clausus von Ideen und Institutionen festschreiben, die Standards professionalisieren, mit besonderen Inpflichtnahmen der Kulturinstitutionen aufwarten und auch für kurzlebige Organisationsmodelle anfällig sind⁵². Allgemeine Kulturförderungsgesetze der Länder, etwa nach österreichischem Vorbild⁵³, sind ohnehin kein ernsthaftes Thema, weil sie nichts und schon gar nicht die Kultur fördern würden. Sie müßten wegen der sehr unterschiedlichen Sachlagen in den einzelnen Sparten von Kunst und Kultur notwendig substanzlos sein oder zu sachwidrigen Vereinfachungen führen. Ein zusätzlicher („endogener“) Nachhol- oder Zusatzbedarf an Kulturrecht besteht in der Bundesrepublik gegenwärtig nicht⁵⁴.

⁴⁸ Zum Gesamtproblem siehe *Pappermann*, DVBl. 1980, 701 (704f.).

⁴⁹ Zu juristischen Aspekten siehe VerfGH NW, Urt. vom 3.1.1983, DÖV 1983, 335 (Privatschulfinanzierung); weitere Kürzungsbeispiele bei *Kuhlenkamp*, RdJB 1983, 113 (119 – Erwachsenenbildung).

⁵⁰ Siehe jetzt wieder *H. Bauer*, DÖV 1983, 53 (55); a. A. zu Recht schon *F. Schäuble*, Rechtsprobleme der staatlichen Kunstförderung, Diss. Freiburg 1965, S. 162 ff.

⁵¹ Diese Feststellung schließt nicht die Bereitschaft zur Diskussion über die Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen für einzelne Bereiche oder Einzelfragen der Kultursubventionierung aus. Siehe aus jüngerer Zeit etwa die Überlegungen von *P. Lerche*, Rechtliche Aspekte staatlicher Medienhilfe, in: *Der Staat als Mäzen der Medien?*, 1981, S. 1 (13f. i. V. m. Fn. 31).

⁵² Dies gilt etwa für sachwidrige Mitbestimmungsmodelle. Siehe zum Museumsbereich *H. P. Ipsen* (Fn. 32), zum Theaterbereich *BVerwGE* 62, 55 mit zutreffender Kritik von *R. Richardi*, WissR 16 (1983), 1 (23).

⁵³ Siehe (Vorarlberger) Gesetz über die Förderung der Kultur (Kulturförderungsgesetz), Vorarlberger LGBl. 1974, S. 3; Gesetz vom 16.3.1979 über die Förderung der Kultur in Tirol (Tiroler Kulturförderungsgesetz), LGBl. Tirol 1979, S. 81; Gesetz vom 25. März 1980 über die Förderung der Kultur im Lande Salzburg (Salzburger Kulturförderungsgesetz), LGBl. 1980, S. 91.

⁵⁴ Gesetzesvorhaben, die sich – wie im Falle der gegenwärtigen Arbeiten an Archivgesetzen in Bund und Ländern – aus dem „von außen“ herangetragen

3. *Altes und Neues zur kompetentiellen Verteilung öffentlicher Kulturverantwortung*

a) Die Aufteilung der öffentlichen Kulturaufgaben auf die Ebenen von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden wird durch die Einschaltung kulturbedeutsamer Sonderebenen – Landschaften⁵⁵, Landschaftsverbände⁵⁶, Bezirke⁵⁷ – nicht unerheblich modifiziert. Zugleich liegt unter der Oberfläche öffentlicher Kulturaktivitäten und ihrer Zuordnung zu einzelnen Funktionsträgern ein fast unsichtbares Netz von Finanzierungskanälen. Internationale⁵⁸ und insbesondere europäische⁵⁹ Ebenen schieben sich zunehmend in den kulturellen Vordergrund. Dem *Bund* als Förderer von Kunst und Kultur fehlt das unbestrittene verfassungsrechtliche Mandat. Sein in den letzten Jahren verstärktes Kulturengagement – Projekt „Nationalstiftung für Kunst und Kultur“⁶⁰, die kultur- und finanzpolitisch damit zusammenhängenden, großzügig aufgelegten Fonds für Kunst und Literatur sowie Förderungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Musikrat⁶¹ – hat die nicht erst seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland geräuschlos praktizierte und unentbehrliche Mitfinanzierung bedeutender Kultureinrichtungen und Kulturveranstaltungen durch den Gesamtstaat⁶² unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten in Erinnerung gebracht. Wohl erstmals in der Nachkriegsgeschichte enthält die 1983 abgeschlossene

Zwang zur Berücksichtigung des Datenschutzes ergeben, fallen daher nicht unter diese Feststellung. Siehe dazu 5. Tätigkeitsbericht des (bayer.) Landesbeauftragten f. d. Datenschutz v. 12.8.1983, BayLT-Drucks. 10/1664, S. 49.

⁵⁵ Siehe Programm des Landes Niedersachsens zur Förderung des kulturellen Lebens, hrsg. vom Nds. Minister für Wissenschaft und Kunst, 1981, S. 14.

⁵⁶ Siehe § 5 Abs. 1c Landschaftsverbandsordnung für das Land NW vom 12.5.1953 (GS NW S. 217) – „Landschaftliche Kulturpflege“.

⁵⁷ Näheres dazu in: Die Bezirke – Träger der landschaftlichen Kulturpflege in Bayern, hrsg. v. Verband der bayer. Bezirke, 1982.

⁵⁸ Nachweise zu den völkerrechtlichen Texten bei P. Häberle, Kulturstaat (Fn. 25), S. 16ff.

⁵⁹ Dazu R. Picht (Hrsg.), Kulturpolitik für Europa, 1977; zahlreiche Beiträge in: Das Parlament Nr. 1/2 vom 9./16. Januar 1982, S. 2ff.

⁶⁰ Siehe eingehend dazu H. Hieronymus (Fn. 11). Informativer Überblick über Bundesaktivitäten und Bundesabsichten im Bereich der Kunst durch zahlreiche Beiträge in „Der Bund und die Künste“, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 162, 1980.

⁶¹ Zu den Kulturfonds des Bundes siehe BMI-Mitteilungen 21/1982, S. 10f.; A.J. Wiesand u.a., Literaturförderung im internationalen Vergleich, 1980, S. 11; K. Fohrbeck/A.J. Wiesand, Musik, Statistik, Kulturpolitik, 1982, S. 92 i. V.m. S. 93 Fn. 4. Aktuelle Zahlen: FAZ Nr. 100 vom 30.4.1983, S. 25.

⁶² Dazu im einzelnen in: Der Bund und die Künste (Fn. 60).

Koalitionsvereinbarung in Ziffer 19 die Ankündigung, die Bundesregierung werde die „Förderung von Kunst und Kultur im Rahmen der ihr verfassungsmäßig zustehenden Rechte im Interesse der nationalen Repräsentation verstärken“⁶³. Besondere Gründe für diese aktive, keineswegs auch aggressive Inanspruchnahme eines Kulturmandates durch den Bund lassen sich eher vermuten. Wünsche der in ihren Organisationsspitzen auf den Bund zugeschnittenen Kulturverbände an einen Großhaushalt gehören hierher, vielleicht auch die weltanschauliche Inanspruchnahme wichtiger Teile der deutschen Kulturgeschichte durch die DDR⁶⁴. Nicht unwichtig dürfte auch die Beobachtung sein, daß der Bund mit seinen direkten Kontakten zu Kunst und Kultur und mit seinen Maßnahmen der Förderung möglicherweise Lücken schließt, die eine von der Überlastquote des Bildungsbereichs kulturell gleichsam „zugedeckte“ Kultusministerkonferenz und ihr eingeschränktes Budget zur Finanzierung länderübergreifender Aktivitäten im Bereich von Kunst und Kultur gelassen haben.

Für die Wahrnehmung eines Kulturauftrages durch den Bund stehen ansehnliche Kompetenztitel mit kulturpolitischem Gehalt oder doch zumindest kulturpolitischer Affinität zur Verfügung⁶⁵. Bei ihrer Entfaltung sind Rechtsprechung und Verfassungsrechtslehre nicht zu Engherzigkeit verpflichtet⁶⁶. So umfaßt die Pflege der kulturellen Beziehungen zu den auswärtigen Staaten durch den Bund auch die Verfassungsermächtigung zur Mitfinanzierung solcher kultureller Einrichtungen und Veranstaltungen im *Inland*, die

⁶³ Siehe BMI-Mitteilungen 25/1981, S. 20.

⁶⁴ Zum Verteilungskampf um das kulturelle Erbe Deutschlands *H.-Th. Lehmann/G. Schulz*, Art. Kunst, in: Kulturpolitisches Wörterbuch (Fn. 1), S. 431 (434); *H. Mayer*, Das kulturelle Erbe – Vom Sinn und Unsinn eines Klischees, in: *W. Scheel* (Fn. 42), S. 119 (127) und *K.-J. Maaß*, Ein anderes deutsches Gesicht?, in: Das Parlament Nr. 42 vom 18.10.1980, S. 4.

⁶⁵ Angaben bei *W. Maihofer* (Fn. 17), S. 978 ff.; zur Kompetenzproblematik siehe *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 783 f., 829 f.

⁶⁶ Das Filmförderungsgesetz (FFG) kann es seinen verfassungsrechtlichen Kritikern allerdings nicht recht machen. Hebt man die *kulturrechtlichen* Elemente seiner Bestimmungen hervor, so verliert das Gesetz seinen Halt in der grundgesetzlichen Kompetenzordnung (siehe *W. Woeller*, Die Verfassungsmäßigkeit des Filmförderungsgesetzes, Diss. Gießen 1978, S. 160). Diese Elemente zu verstecken, bringt aber auch keine verfassungsrechtliche Entlastung, weil wegen der Unterrepräsentierung der „Grundrechtsinteressen des Kunstbereichs“ von Art. 5 Abs. 3 GG her Unheil droht (siehe *E. Schreyer*, Pluralistische Entscheidungsgremien im Bereich sozialer und kultureller Staatsaufgaben, 1982, S. 140). Zum Ganzen siehe im übrigen *P. Weides*, UFITA 83 (1978), 147 ff.

einen signifikant internationalen Zuspruch aufweisen⁶⁷. Unter die Kategorie ungeschriebener Zuständigkeiten fällt die Befugnis der Bundesorgane zur kulturellen Selbstdarstellung⁶⁸, das kulturelle Engagement des Bundes für die Bundeshauptstadt⁶⁹ und der Bereich ressort-akzessorischer Kunst. Kulturelle Kompetenzen aus gesamtdeutscher Verantwortlichkeit des Bundes kommen hinzu⁷⁰.

Alle weiteren kulturellen Initiativen des Bundes werden sich dagegen nur schwer vor dem staatsrechtlichen Kernsatz rechtfertigen lassen, daß sie vom Grundgesetz zumindest zugelassen sein müssen (Art. 30 GG). Dieses Erfordernis ist unverzichtbar, weil Kulturaufgaben unbeschadet ihrer jeweiligen kulturpolitischen Substanz bundesstaatsrechtlich kein Neutrum sind⁷¹. Deshalb bemüht auch der Bund zur Rechtfertigung seines Engagements eine natürliche Zuständigkeit „gesamtstaatliche Repräsentation“, die sich u. a. auch auf „künstlerisch“ „besonders bedeutsame Einrichtungen und Veranstaltungen“ beziehen soll, „in denen Rang und Würde des Gesamtstaats oder der Deutschen Nation zum Ausdruck kommen“⁷². Das kulturpolitische Gewicht dieser Formeln verdient keine Schnellabfertigung. Eine Bemerkung sei aber erlaubt. Kunst und Kultur „aus den deutschen Ländern“ ist nicht wesensmäßig Landeskultur, sondern als Kunstkultur traditionell „deutsch“ (wie immer man dies interpretieren mag). Sie steht selbständig neben einer landschaftlich und regional gebundenen Volkskultur in den Bundesländern. Deutsche Kunstkultur wird traditionell aus den

⁶⁷ Verfassungsrechtlich unbedenklich daher z. B. die Bundesmitfinanzierung des Aufwandes für die Festspiele in Bayreuth. Siehe dazu *H. Lehmann*, in: *Der Bund und die Künste* (Fn. 60), S. 62 ff.

⁶⁸ Zu diesem Gesichtspunkt siehe *H. Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1966, S. 807.

⁶⁹ Dazu *E. Hölder*, in: *Der Bund und die Künste* (Fn. 60), S. 88 ff.

⁷⁰ Siehe *BVerfGE* 10, 20 (41).

⁷¹ Gegenteiligen Ansätzen bei *H. Peters* (Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz, in: *Festgabe für E. Kaufmann*, 1950, S. 281 [292 f., 294 f., 298]) und bei *v. Mangoldt/Klein* (Bonner Grundgesetz, Bd. II, 1966, Vorb. VII 1 b vor Art. 70 GG/S. 1382) hat bekanntlich das Fernsehurteil des *BVerfG* (*BVerfGE* 12, 205 [229]) die Wirkung genommen. Zurückhaltung ist auch gegenüber dem Versuch geboten, kulturelle (Bundes-) Kompetenzen aus dem „Wesen des Staates“ abzuleiten. Siehe dazu Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz, 1975, S. 386.

⁷² Zu diesen Formeln siehe Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1966, Tz. 94 ff und die (von den Ländern nicht unterzeichnete) Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern (sog. Flurbereinigungsabkommen) vom 7.6. 1971. Daran vor allem anknüpfend *H. Hieronymus* (Fn. 11), S. 211 ff.

Ländern heraus repräsentiert. Deshalb schließt die Einordnung einer kulturellen Leistung, Veranstaltung oder Einrichtung als „deutsch“ ebenso wenig den Bund notwendig in die kulturelle (Mit-)Kompetenz ein wie ihr (angeblicher oder wirklicher) gesamtstaatlicher Rang⁷³. Auftretende Differenzen zwischen dem Bedarf an Förderung, etwa im Bereich der zeitgenössischen Kunst, und der Leistungsfähigkeit oder Leistungsbereitschaft der Länder eröffnen dem Bund allein noch nicht das Recht zum Selbsteintritt⁷⁴. Nicht zu Unrecht hat man aus der Sicht der Länder kritisch vermerkt, daß für kulturfreundliche Absichten des Bundes noch ungenutzte steuerrechtliche Möglichkeiten offen stehen, der Bund jedoch Förderungsmaßnahmen mit der Chance eigener politisch-kultureller Selbstdarstellung den Vorzug gibt⁷⁵.

b) Ein auf Kunst und Kultur konzentrierter Kulturauftrag läßt sich mit nur geringer Ungenauigkeit als *gemeindlicher* Kulturauftrag schlechthin bezeichnen⁷⁶. Mit seiner Wahrnehmung bilden die Gemeinden und insbesondere die größeren Städte eine eigene kulturpolitische Ebene mit einem nach Größe und Bundesland variierenden, kulturstatistisch aber insgesamt eindrucksvollen Gewicht. Das grundgesetzlich gewährleistete Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), läuft weithin auf eine Ermächtigung der Gemeinden zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrags hinaus. Da öffentliche und öffentlich geförderte Kultur in der Gemeinschaft wurzelt, Gemeinschaft formt und Gemeinschaftsgefühl ermöglicht, ist die Wahrnehmung kultureller Aufgaben durch die Gemeinden mehr als nur ein

⁷³ Wie hier schon *W. Thieme*, Die Kulturordnung im Grundgesetz als föderalistisches Problem, in: *Annales Universitatis Saraviensis* 1960, S. 59 (72).

⁷⁴ *Lerche* bezeichnet selbst seine Überlegungen als „kühn“, im Bundesstaat wechselseitige Eintretenspflichten zu statuieren, falls Bund oder Länder ihren Verfassungspflichten nicht vollständig nachkommen (Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit, in: *Festschrift f. Th. Maunz*, 1981, S. 215 [218 f.]). Zu Recht wird im übrigen die Aktualisierung des Grundsatzes der Bundestreue als Grundlage einer „komplementäre(n) Eintretenspflicht der Partner im Bundesstaat bei Versagen der jeweils anderen Seite“ abgelehnt (S. 221).

⁷⁵ Siehe Stellungnahme der KMK u. a. zur Großen Anfrage an die Bundesregierung „Kulturpolitik der Bundesregierung“ (BT-Drucks. 9/1842) auf Grund der Beschlußfassung auf der 212. Plenarsitzung der KMK vom 18./19. November 1982, S. 11.

⁷⁶ Statt Einzelbelegen für die folgenden Feststellungen darf hingewiesen werden auf *H. Hoffmann/D. Kramer* (Fn. 13), § 76, S. 220 ff.; *E. Pappermann*, Sonstige Kulturpflege, a.a.O., § 77 S. 281 ff. und *Hufen*, NVwZ 1983, 516 ff. Kulturstatistische Angaben z. B. bei *H. Köhler*, VerwRundschau 1981, 303 ff.

historisch überkommener kommunaler Aufgabensektor. Aus der Beifügung „örtlich“ erwächst den Gemeinden kaum eine ernsthafte Zuständigkeitsschranke, weil kulturelle Einrichtungen, Ereignisse und Persönlichkeiten zumindest *auch* örtlich fixiert sind, wie ausgeprägt ihr überörtlicher Rang sein mag. Seine Begrenzung findet das kulturelle Aufgabenfeld der Gemeinden daher vor allem in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.

Kunst und Kultur haben in den Gemeinden und Städten einen in mancherlei Hinsicht kulturellen Idealraum. Kommunale Kulturpolitik wird nicht von Bildung und Wissenschaft beherrscht. Sie unterliegt daher stärker als im staatlichen Bereich direktem demokratischem Bestätigungszwang. Mit den Volkshochschulen stehen den größeren Gemeinden Einrichtungen zur Verfügung, deren Auftrag sie selbst auf die Vermittlung von „Kulturfähigkeit“ hin formulieren können⁷⁷. Die kulturellen Sachverhalte und Themen – vom Klassikbetrieb der Kultur bis zur Kommunikations- und Straßenkultur – sind einzigartig breit gestreut. In der vergleichsweisen Kleinräumigkeit der Städte hat die unorganisierte Entwicklung neuer Teilkulturen, Kulturformen und Kulturvermittlungsformen einen problem- und sachnahen Träger öffentlicher Verantwortung. Dabei kommt das Prinzip der Allzuständigkeit den Gemeinden zugute, weil allenfalls innerorganisatorische Fragen bei der Förderung von Aktivitäten im Grenzfeld zwischen sozialer und kultureller Betätigung auftreten. Aus dieser Nähe entwickeln sich Antworten, die unmittelbar, informell und konkret ausfallen können, aber auch methodisch und langfristig in der Form einer Kulturentwicklungsplanung⁷⁸. Hinzu kommt, daß das Profil von Kunst und Kultur *in* der Stadt zugleich als Profil *der* Stadt eingeschätzt und im zwischen-gemeindlichen Wettbewerb zur Geltung gebracht wird. Dieses Junktim zwischen örtlicher Gemeinschaft und gemeindlichen Kulturaufgaben ist in die Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG einzuführen und dort bei Gefahr staatlicher Ingerenzen zu aktualisieren⁷⁹.

⁷⁷ Siehe zusammenfassend: Kulturförderung und Kulturpflege in der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Ausgabe des Beitrages der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Unesco-Reihe „Studies and documents on cultural policies“ (1973), 1974, S. 82ff. Nachweise zu den Rechtsgrundlagen bei E. Vesper, Erwachsenenbildung, in: HdbKoWPr (Fn. 13), S. 195ff.

⁷⁸ Siehe z.B. Heft 16 der Dokumentationen der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. zur Kulturentwicklungsplanung, 1982.

⁷⁹ F. Hufen will darüber hinaus die objektiv-rechtliche Wirkung des Art. 5 Abs. 3 GG dem „künstlerischen Kern“ der gemeindlichen kulturellen Selbstverwaltung zugute kommen lassen (NVwZ 1983, 516 [520f.]). Zur Schutzfunktion des Art. 28 Abs. 2 GG bei staatlichem Aufgabenentzug siehe jüngst BVerwG, Urt. vom 4.8.1983, DVBl. 1983, 1152ff.

Der von den Gemeinden aus langer, nach dem 2. Weltkrieg erneuerter Tradition heraus wahrgenommene Kulturauftrag hindert sie allerdings im Augenblick nicht, die Kulturaufgaben als freiwillige Aufgaben zu entdecken und die kulturellen Ausgaben teilweise überproportional im Vergleich zu anderen Haushaltsansätzen zu kürzen. Vor dem Hintergrund einer lebhaft geführten Diskussion um den politischen Stellenwert der Kulturhaushalte⁸⁰ wird in der Literatur⁸¹ einmal mehr⁸² der Versuch unternommen, den Charakter der Kulturaufgaben als Pflichtaufgaben der Gemeinden zu begründen, um eine den anderen Pflichtaufgaben gleichrangige Finanzierung sicherzustellen. Hier ist nicht die Zeit, die dieser Versuch verdient. Zwei Beobachtungen seien aber hervorgehoben. Die differenzierten gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Rechtslagen in den Ländern⁸³ werden durch ein im Grundgesetz mit etwas nachgeholtem Finderglück entdecktes kommunales Kulturverfassungsrecht einplaniert. Das Rezept⁸⁴ ist zu einfach: Man leitet aus den Grundrechten des Art. 2 Abs. 1, Art. 3 und Art. 5 Abs. 3 GG einen Anspruch auf kommunale Kulturangebote ab. Das Sozialstaatsprinzip vermittelt den pflichtaufgaben-freundlichen Gesichtspunkten „gemeinschaftsbegründende Funktion kommunikativer Kulturpolitik“ und „Verbesserung der Lebensqualität durch Kultur“ den benötigten verfassungsrechtlichen Rang. – Der Schaden einer solchen kulturellen Wohltätigkeitsliteratur erscheint größer als ihr Nutzen. Kulturverfassungsrecht dieser Bauweise ist tendenziell unitarisch; Landesverfassungsgebern und Landesgesetzgebern wird die Befugnis abgesprochen, kulturelle Angelegenheiten

⁸⁰ Siehe etwa die Stimmen des Kulturdezernenten *P. Nestler* (Köln), in: *Die Deutsche Bühne* 1982, 13 ff. und des Generalintendanten *A. Everding* (München), in: *Die Deutsche Bühne* 1981, 25 ff., 31 ff.

⁸¹ *E. Pappermann* DVBl. 1980, 701 ff.; siehe auch noch zu den Realitäten v. *Uslar*, *Kultur in den Städten*, in: *R. Silkenbeumer, Kulturarbeit. Die Innenpolitik von morgen*, 1980, S. 48 (50).

⁸² Keineswegs in dieser Richtung aber *K. Zuhorn*, *Kulturpflege*, in: *HdbKoWPr* Bd. 2, 1956, S. 165 (174 f.).

⁸³ Siehe z. B. Art. 57 Abs. 1 BayGO (Satz 1: Schaffung kultureller Einrichtungen als Sollaufgabe; Satz 2: Rechtsverpflichtung nach Maßgabe besonderer gesetzlicher Vorschriften).

⁸⁴ Siehe zum folgenden *E. Pappermann* (Fn. 81), S. 706 f. – Der status quo der Kulturausgaben ist durch die Konstruktion der Selbstverwaltungs-Pflichtaufgaben nicht schon gesichert. Dies geschieht bei *E. Pappermann* (S. 708 f.) zusätzlich durch Hochzonung der Kulturempfehlungen des DStT zu Vorschriften, deren bisherige Beachtung das gemeindliche Ermessen unter dem Gesichtspunkt der Selbstbindung einschränkt. Abweichungen von ihnen müssen vor Art. 3 GG gerechtfertigt werden!

ganz oder teilweise im Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben zu belassen. Auch wird der gewiß gut gemeinte Versuch einer juristischen Kulturhilfe mit einem Verlust an kommunaler Etatautonomie bezahlt.

4. Kulturverantwortung in freier Trägerschaft

Unter dem Stichwort „Kulturverantwortung in freier Trägerschaft“ seien noch einige Notizen zu den staatsfreien Institutionen angeschlossen, die Kultur „hervorbringen“, vor allem aber organisieren, pflegen und vermitteln: Privattheater, Kunst- und Museumsvereine, freie Träger der Erwachsenenbildung und des Bibliothekswesens einschließlich der Kirchen⁸⁵ und kirchennahen Organisationen, Verlage und Galerien, Kulturförderung durch Wirtschaft und Verbände, Musikagenturen, Besucherorganisationen und anderes mehr⁸⁶. Die Summe ihrer Aktivitäten bewirkt, daß die öffentliche Verantwortung für Kunst und Kultur nur kulturelle *Teil*verantwortung ist. Diese Feststellung ist wesentlich. Denn die Freiheitlichkeit der öffentlichen Kulturverfassung kann die kulturelle Aufgabewahrnehmung durch staatsfreie Institutionen nicht ersetzen. Kulturverantwortung in freier Trägerschaft hat eine unentbehrliche Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion⁸⁷.

Kulturinstitutionen in freier Trägerschaft nehmen ihre „kulturelle Verantwortung“ oder ihren „Kulturauftrag“ aus ihrem Selbstverständnis heraus wahr. Dieses Selbstverständnis kann der Staat lediglich anerkennen und gegebenenfalls direkt oder indirekt fördern. „Frei“ sind solche Institutionen nicht nur durch die Staatsfreiheit der Willensbildung. Sie sind auch nicht von Verfassungen wegen gehalten, sich nach den Maßstäben zu organisieren oder an den Maßstäben zu

⁸⁵ Die Kirchen nehmen im Bereich von Kunst und Kultur eine Fülle von Aufgaben wahr. So wendet die Evangelisch-Lutherische Landeskirche in Bayern beispielsweise für kulturelle Zwecke (Denkmalspflege, Bibliotheken, Archive, Bildungsaufgaben) etwa 6–7 % ihres Haushalts auf (Mitteilung des Landeskirchenrats vom 29. 6. 1983 an Verf.).

⁸⁶ Aus der Fülle des Materials siehe etwa H.-K. Boehlke, in: Der Bund und die Künste (Fn. 60), S. 48 ff.; T. Osterwold/G. Bussmann, Art. Kunstaustellungen, in: Kulturpolitisches Wörterbuch (Fn. 1), S. 438 f.; Unesco-Bericht (Fn. 77), S. 27 f.; F. Schäuble, Rechtsprobleme der staatlichen Kunstförderung, Diss. Freiburg 1965, S. 96 ff.; Kunst und Wirtschaft, hrsg. von C.-A. Andreae, 1983; Vorstellungen des DGB zur Kulturpolitik und zur Kulturarbeit, 1981.

⁸⁷ Zur parallelen Situation im Bereich der Wissenschaftsförderung siehe Ch. Flämig, Wissenschaftsstiftungen, in: HdbWissR, hrsg. von O. Kimminich u. a., Bd. 2, 1982, S. 1197 (1218 f.).

orientieren, die das freiheitliche Element der *staatlichen* Kulturarbeit bewirken. Positiv bedeutet dies: Freiheit in der Gestaltung der Binnenstruktur, Recht auf Einseitigkeit bei der Kulturförderung⁸⁸, zudem Freistellung von politischen Hindernissen bei der Anknüpfung und Pflege nationaler und internationaler Kulturkontakte⁸⁹. Pluralitätsauflagen von Seiten des Staates sind nur in Verbindung mit öffentlichen Zuwendungen *und* der Übernahme staatsersetzender Funktionen vorstellbar, etwa im Bibliothekswesen mit dem Ziel auch einer geistigen Flächendeckung, Karl May *und* Karl Marx also.

Der Staat im weitesten Sinne bildet demnach selbst im „öffentlichen“ Kulturleben nur ein (in sich wieder differenziertes) Subsystem, das mit nichtstaatlichen wirkungsstarken Subsystemen in mancherlei Verbindung steht. Vielfältig sind die Fälle formeller und informeller Kooperation zwischen Staat und freien Einrichtungen der Kulturpflege. Auch nehmen die Subsysteme in einer systematisch wohl noch nicht erarbeiteten Form wechselseitigen Einfluß. Als Stichworte seien genannt: Datensetzung durch und für den Kunstmarkt⁹⁰, Wirkungen der professionellen Kunstkritik, aber auch – um einen Kölner Bezugspunkt zu formulieren – Einfluß bedeutender Kunstsammler auf den öffentlichen Museumsbau und die öffentliche Museumspolitik⁹¹.

Das Prinzip der kulturellen Mischverfassung entfaltet sich in der Bundesrepublik Deutschland nach mehreren Richtungen. Staatliche Institutionen nehmen gesellschaftliche, gesellschaftliche Institutionen nehmen staatliche Kräfte in sich auf⁹². Davon wird noch zu reden sein. Aber staatliche und freie Trägerschaft der Kulturverantwortung steht eben auch rechtlich selbständig nebeneinander. Gerade diese Form der Aufgabenteilung scheint seit langem stabilisiert zu sein. Zwar haben sich immer wieder Kultureinrichtungen, beispielsweise in der Erwachsenenbildung oder im Musikschulbe-

⁸⁸ Zumindest in der Tendenz anders *P. Häberle*, Kulturstaat (Fn. 25), S. 48.

⁸⁹ Zu den Kontakt-Verdiensten privater Sammler etwa in bezug auf die Malerei der DDR siehe *W. Schmied*, in: Scheel (Fn. 42), S. 199 (201).

⁹⁰ Siehe dazu u. a. *B. v. Wentzel/H. Stünke*, Art. Kunsthandel und Kunstmarkt, in: Kulturpolitisches Wörterbuch (Fn. 1), S. 445 ff. und Unesco-Bericht (Fn. 77), S. 39.

⁹¹ Siehe *H. Gallwitz*, in: Der Bund und die Künste (Fn. 60), S. 38 (39); *E. Beaucamp*, FAZ Nr. 125 vom 1. 6. 1983, S. 25. Kritisch gestimmt: *E. Rathke*, in: Museumskunde 46 (1981), 77 ff.

⁹² Beispiele: Kunststiftung BW (dazu *K. Fohrbeck* [Fn. 9], S. 39 f.); Kunst- und Literaturfonds als e.V. (vgl. Fn. 61) und Deutscher Musikrat (siehe Unesco-Bericht [Fn. 77], S. 36).

reich⁹³, auf den Staat zubewegt. Neuerdings finden sich auch vereinzelt gegenläufige Erscheinungen⁹⁴. Doch tragen grundsätzlich gemeinte Vorschläge zu einer „Entstaatlichung“ der Kultur gegenwärtig trotz der bedrängten Haushalte eher zum Unterhaltungswert öffentlicher Diskussionen⁹⁵ als zur wirklichen politischen Meinungsbildung bei⁹⁶. Gefragt ist aus staatlicher Sicht eine verstärkte, gegebenenfalls auch institutionell zu belohnende Einbindung privater Mittel in die Kulturförderung. Vermehrtes Mäzenatentum wird sich allerdings nach Einschätzung von fachlicher Seite nicht ohne Änderungen im Steuer- und Stiftungsrecht⁹⁷ einstellen.

III. Öffentliche Förderung von Kunst und Kultur – Exemplarisches und Singuläres

1. Selbstverständnis und Praxis der öffentlichen Kulturförderung

Staat und Städte haben längst die Leitsätze ihrer Kulturprogramme auf kulturstaatlichen Hochglanz gebracht⁹⁸. Die mit Recht-

⁹³ Zur Kommunalisierung des Musikschulbereichs siehe *R. Tartter*, Musikschulen, in: *HdbKoWPr* (Fn. 13), § 74/S. 182 (185 f.).

⁹⁴ Beispiel: Übernahme der Regie für das Kulturhistorische Museum in Bielefeld durch den Kunstverein (siehe *Westfalen-Blatt* Nr. 204 vom 3. 9. 1983).

⁹⁵ Charakteristisch dafür der Privatisierungsvorschlag von *G. Kirsch* mit Reaktionen, in: *Kultur für die Stadt – Chancen und Grenzen bei knappen Kassen*, hrsg. von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, 1983, S. 18 ff.

⁹⁶ Zur Privatisierungsfrage siehe statt vieler *J. Grabbe*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, 1979, S. 177 ff. Die Wahl privatrechtlicher Rechtsformen für öffentliche kulturelle Institutionen ist ein anderer Komplex. Zur aktuellen Diskussion: *K. Revermann*, in: *Die Deutsche Bühne* 1982, 27 ff.

⁹⁷ Zu den stiftungsrechtlichen Fragen siehe *K. Neuhoff/H. Vinken*, in: *Deutsche Stiftungen für Wissenschaft, Bildung und Kultur*, hrsg. v. Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft, 1969, S. XXX ff. Die steuerrechtlichen Fragen behandeln u. a.: *C.-H. Heuer* (Fn. 15), S. 130 ff. und *K. Vogel*, Kunsthemmnisse und Kunstförderung im Steuerrecht, in: *Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1977/78*, S. 197 ff.; distanziert *W. Knies* (Fn. 27), S. 157 f.

⁹⁸ Siehe (ohne Anspruch auf Vollständigkeit und Aktualität) *Kunstkonzeption BW* (Fn. 45); *Bayer. Musikplan* (1978) und *Bayer. Museumsentwicklungsprogramm* (1979), hrsg. von *BayerStMUK*; *Kulturentwicklungsplan Bremen* 1983, hrsg. v. Senator für Wissenschaft und Kunst; *Kulturbericht '82*, hrsg. v. d. Kulturbehörde Hamburg, 1982; *Programm des Landes Niedersachsen* (Fn. 55); Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP zur Kulturpolitik in Schleswig-Holstein vom 22. 11. 1982 (LT-Drucks. 9/1658) – Umfangreiche Materialien zur öffentlichen Kunstförderung haben im letzten Jahrzehnt die Mitarbeiter des Bonner Zentrums für Kulturforschung (früher:

sprechung und Literatur widerspruchslös abgestimmten Formeln lassen kaum Wünsche einer autonomiebewußten Kultargesellschaft an den staatlichen Kulturstil offen: Neutralität, Pluralität, Subsidiarität, Dezentralität. Gewiß prägen diese Elemente mehr als weniger die öffentliche Kulturpraxis, halten aber ihren wichtigsten Grundzug eher verdeckt. Denn Staat und Städte verstehen ihre Kulturverantwortung durchaus als Mandat zu aktiver Kulturgestaltung und kräftiger Kultureinmischung: Kunst- und Kulturkonzepte werden nach Zielen und Schwerpunkten entworfen. Kunst erfährt eine Bewertung nach Qualität und Bedeutung, wird öffentlich ausgezeichnet und zugleich von der Auszeichnung ausgeschlossen. Gezielt schließt man Produkt- und Nachwuchslücken. Das Niveau wird bei Bedarf gehoben, das des Publikums notfalls auch. Risiko und Experiment finden öffentliche Ermunterung und Hilfe, Vergessenes wird rehabilitiert oder reanimiert. Resümee: Man praktiziert kulturelle Daseinsvorsorge im kulturstaatlichen Großstil.

2. *Materielle Verfassungsleitlinien der öffentlichen Kunst- und Kulturpolitik*

a) Vor dem Hintergrund vielfältiger real- und ideengeschichtlicher Varianten des Verhältnisses von Staat und Kultur ist unter der Geltung des Grundgesetzes zunächst die Feststellung wichtig, daß die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der geistigen Freiheit den Staat nicht auf eine indifferente Distanz zur Kultur fixieren⁹⁹. Es besteht keine Staatskunst, aber auch keine Trennung von Staat und Kunst. Der Staat ist nicht einmal von Verfassungs wegen ins zweite Glied der Kulturpflege gerückt: Sein institutionelles Engagement setzt nicht den Nachweis einer kulturellen Versorgungslücke voraus, seine Hilfe muß nicht nur Hilfe zur Selbsthilfe sein und seine Förderprogramme brauchen nicht an vorhandene Initiativen anzuknüpfen. Subsidiarität als Leitprinzip des kulturellen Staatshandelns ist die selbstgewählte Beschränkung einer gut beratenen Kulturpolitik¹⁰⁰.

Institut für Projektstudien Hamburg) erarbeitet. Zu den entsprechenden Publikationen siehe Fn. 9, 37, 61, 124.

⁹⁹ In den Vereinigten Staaten beschränkte sich interessanterweise die staatliche Kunstförderung bis zum „National Endowment for the Arts Act“ (1963) im wesentlichen auf indirekte Förderung. Siehe aus der umfangreichen Literatur vor allem *D. Netzer*, *The Subsidized Muse. Public Support for the Arts in the United States*, Cambridge 1978, S. 54 ff.

¹⁰⁰ A. A. G. Erbel, *Inhalt und Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Kunstfreiheitsgarantie*, 1966, S. 176.

b) Die Wahrnehmung staatlicher Kulturverantwortung ist allerdings unter das Verbot der Identifikation gestellt¹⁰¹. Sie darf daher im Bereich der kulturellen Freiheitsrechte nicht aus einer verbindlichen materiellen Kunst- und Kulturidee heraus erfolgen. Der Staat des Grundgesetzes hat deshalb keinen Auftrag für die Kunst, Aufträge erteilen kann er. Da juristische Mittel gegen „überschießende Innentendenzen“ einer zu unzulässiger kultureller Parteinahme entschlossenen politischen Mehrheit kaum greifen, ist allerdings die verfassungsrechtliche Verpflichtung öffentlicher Kulturträger zur Pluralitätsachtung kein Ersatz für eine maximale Pluralität der Kulturträger selbst¹⁰². Die Einheit von Staat und Kultur wird denn auch in Staatskultursystemen nicht allein durch die Versagung effektiver kultureller Freiheiten, sondern zusätzlich durch Zentralisierung der Kulturentscheidungen und durch Identifizierung von Kultur und öffentlich geförderter Kultur angestrebt. Kulturfreiheit ist folglich das Ergebnis einer Gesamtverfassung, die durch Gewährleistung föderalistischer Strukturen¹⁰³, Stabilisierung kommunaler Selbstverwaltung und Sicherung staatsfreier Kulturaktivitäten¹⁰⁴ freiheitliche Rahmenbedingungen schafft. Das Grundgesetz hat mit seiner freiheitlichen Kulturordnung dem auf Mindeststandards kultureller Einheit (im soziologischen Sinne) angewiesenen Staat ein Stabilitätsrisiko aufgebürdet, das dieser durch den großzügig in Art. 7 Abs. 1 GG und in den Länderverfassungen bemessenen Bildungs- und Erziehungsauftrag¹⁰⁵ nur bedingt ausgleichen kann. Andererseits hält das Grundgesetz den Staat von dem Wagnis fern, das sich in einer zu engen Bindung an bestimmte geistig-kulturelle Strömungen aktualisieren kann. Nicht in der Etablierung einer Staatskultur eröffnet der Staat des Grundgesetzes seinem Bürger die Chance der Identifikation mit ihm, sondern gerade in der Gewährung kultureller Freiheit und der auch aus dieser Freiheit erwachsenden kulturellen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens.

c) Kann sich der Staat der Kultur öffnen, so kann er dies auch innerhalb seiner Institutionen tun. Organisationsrechtlich wird die

¹⁰¹ Grundlegend *H. Krüger* (Fn. 68), S. 178 ff. Den folgenden Ausführungen liegt ein Verständnis staatlicher Neutralität in Fragen der Kunst und Kultur zugrunde, wie es *K. Schlaich* entwickelt hat (Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, v. a. S. 250 ff.).

¹⁰² Wie hier bereits akzentuiert *Knies* (Fn. 27), S. 156 f.

¹⁰³ Prononciert *P. Häberle*, Bundesstaat (Fn. 25), S. 6 und passim.

¹⁰⁴ Wesentlich auch: Freiraum für Kunstkritik (*BVerfGE* 54, 129 [135 ff.]).

¹⁰⁵ Umfassend *H.-U. Evers*, Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft, 1979.

Öffnung staatlicher Institutionen für die Kunst trotz inhaltlicher Offenheit des Staates in Kunstfragen dadurch bewältigt, daß die individuelle Kunstausübung durch den Organwalter – ähnlich wie bei wissenschaftlicher Arbeit und religiösen Handlungen¹⁰⁶ – dem Träger der Einrichtung nicht als „amtlich“ verrechnet wird. Grundrechtlich gestattet die Geltung des Art. 5 Abs. 3 GG auch innerhalb der öffentlichen Kultureinrichtungen¹⁰⁷, daß der Staat sich institutionell für die Kunst offen hält, ohne die Kunst unter dem Vorwand gesellschaftlicher Gefährdungen in unerwünschte Schutzhaft zu nehmen. Staatliche Kulturregie muß daher jedenfalls von Rechts wegen nicht zur staatlichen Regiekultur werden, Autonomie ist ohne Autarkie möglich.

d) Der Kulturauftrag des Staates wird daher in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz als kulturpolitisch zu konkretisierender Kulturgestaltungsauftrag praktiziert. Die dabei zu treffenden Bewertungs- und Präferenzentscheidungen sind keine aus der chronischen Not öffentlicher Budgets heraus zu entschuldigenden Staatsverstöße gegen ein kulturverfassungsrechtliches Keuschheitsgebot¹⁰⁸, sondern positive Ausfüllung eines auch in den Ländern mit Kulturklauseln verfassungsrechtlich offen gehaltenen und des Verstecks nicht bedürftigen Bewegungsraumes der Kulturpolitik¹⁰⁹. Staatliche Kunst- und Kulturförderung darf Qualitätsförderung sein und ist es auch weithin in der Praxis¹¹⁰. Sie kann sowohl Qualität fordern als auch – im Sinne einer bewußten kulturpolitischen Entscheidung für „Qualitätssubventionen“¹¹¹ – Qualität herausfordern. Qualität, als

¹⁰⁶ Siehe zur Zurechnungsfrage bei religiösen Handlungen im Staatsbereich E.-W. Böckenförde, DÖV 1974, 253 (255); DÖV 1980, 323 (324).

¹⁰⁷ Zum Theaterbereich siehe W. Kewenig, UFITA 58 (1970), 91 ff.; Ingo v. Münch, in: Die Deutsche Bühne 1978, 21 (23 f.) und Th. Kunig, DÖV 1982, 765 ff. Allgemeiner: F. Hufen, Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen, 1982.

¹⁰⁸ Klarer als anderswo bei Knies (Fn. 27), S. 159; a. A. beispielsweise E. Schreyer (Fn. 66), S. 136 und F. Schäuble (Fn. 86), passim, etwa S. 62 f., 202, 218.

¹⁰⁹ Ohne „Kulturdifferenzierung“ – so E. R. Huber, Kulturstaat (Fn. 16), S. 134 f. – wird jeder Dienst an der Kultur sinnlos. Ähnlich wie im Text R. Scholz (Fn. 28), Rdnrn. 8 a. E., 79; Lerche, Forschungsfreiheit und Bundesstaatlichkeit (Fn. 74), S. 223; ders. schon BayVBl. 1974, 177 (179).

¹¹⁰ Dabei sei weder die Antinomie im Verhältnis von Staat und Kultur allgemein heruntergespielt noch die konkrete Gefahr, daß das Recht des Staates zur Qualitätsdifferenzierung für Kunstparteilichkeit genutzt wird. Siehe dazu schon J. Schwarze, AfP 1974, 692 (695) und grundsätzlich Maunz, BayVBl. 1970, 354 ff.

¹¹¹ Zur Unterscheidung zwischen „Qualitätssubventionen“ und „wohlerworbenen Subventionen“ am Beispiel von Filmförderung einerseits und Theater-

Kategorie der Kunst und dem Kunstleben geläufig, ist ein verfassungsrechtlich zulässiger Anknüpfungspunkt für staatliche Förderentscheidungen in Kunst und Wissenschaft¹¹², anders als im Bereich von Religion und Weltanschauung¹¹³. In der Praxis entlastet die *Qualitätskompetenz* des Staates de facto weithin von der Aufgabe, Kunst von Nichtkunst zu unterscheiden, und damit von der Antwort auf eine Frage, bei der sich nach einem gern zitierten Dictum von Josef Isensee¹¹⁴ die Rechtsprechung blamiert hat, die Bemühungen des Schrifttums¹¹⁵ allerdings – dies muß man fairerweise hinzufügen – nicht selten von der Angst, sich zu blamieren, inspiriert zu sein scheinen.

Substantieller Teil des staatlichen Kulturauftrags ist die *Programmkompetenz*. Sie umschreibt die Berechtigung des Staates zur formellen und informellen, direkten oder indirekten Festlegung der Schutz- und Förderungsmaßnahmen nach Zweck und Ziel, Mittel und Methode, Person und Institution¹¹⁶. Das geltende Verfassungsrecht verpflichtet den Staat nicht nach Art eines „Formalmäzens“¹¹⁷ zu indifferenter Förderung durch Bedienung vorhandener kultureller Initiativen oder zur vorrangigen Orientierung an der Publikumsnachfrage. Der Jurist drängt ihn nicht generell – um Manfred Rommel¹¹⁸ zu beruhigen – in die Rolle des „Kavaliers“, „der zahlt und schweigt“. Öffentliche Kulturpolitik kann sich vielmehr demokratisch zu einer Vielzahl gestaltender Aufgaben in der gegenwärtigen Kultursituation legitimieren lassen: Pluralismusvorsorge als Stärkung der kulturellen Vielfalt angesichts der Gefahren einer massen-

förderung andererseits siehe H. Becker/A. Kluge, Kulturpolitik und Ausgabenkontrolle, 1961, S. 190. Zweifel an der staatlichen „Treffsicherheit“ äußert Fr. Müller (Freiheit der Kunst als Problem der Grundrechtsdogmatik, 1969, S. 129).

¹¹² Zu den Fragen der Wissenschaftsförderung siehe R. Scholz (Fn. 28), Rdnrn. 117, 118 und W. Schmitt Glaeser, WissR 7 (1974), 106 (122).

¹¹³ Zum religionsrechtlichen Bewertungsverbot siehe BVerfGE 33, 23 (29).

¹¹⁴ J. Isensee, Wer definiert die Freiheitsrechte?, 1980, S. 26.

¹¹⁵ Gesamtschau der Versuche bei C.-H. Heuer (Fn. 15), S. 4 ff. Die Schwierigkeiten der professionellen Kunsttheorie bei einer Bestimmung des Wesens der Kunst demonstrieren die Beiträge in D. Henrich/W. Iser, Theorien der Kunst, 1982.

¹¹⁶ Der Staat braucht Kunst nicht zu fördern, „wo und wie er sie antrifft“ (so zumindest mißverständlich OVG Lüneburg, Urt. vom 23.10.1968, DVBl. 1969, 875 [876]; vom 9.2.1972, DVBl. 1972, 393 [395]). Anerkennung hat die staatliche Gestaltungsfreiheit im Rahmen der Kunstförderungs politik auch in BVerfGE 36, 321 (332) gefunden.

¹¹⁷ Begriff von W. Schütz (Fn. 34), S. 16.

¹¹⁸ M. Rommel, Abschied vom Schlaraffenland. Gedanken über Politik und Kultur, 1981, S. 100. Lesenswert auch J. Rau, VerwRundschau 1980, 77 ff.

medial vermittelten Einheitskultur, Ausgleichs- und Sanierungsfunktionen gegenüber kommerziellen Erscheinungen des Kunst- und Kulturmarktes, Publikumsvorsorge für nachfrageschwache Kunst. Solche Ziele und Schwerpunkte sind kulturpolitisch zu formulieren und kulturpolitisch zu verantworten. Eine wesentliche Grenze erwächst dem Staat allerdings bei der Ausgestaltung von Kunstförderungstatbeständen. Er darf weder allgemein noch im Einzelfall Kunst wegen eines Konflikts mit solchen Rechtsgütern und rechtlich geschützten Interessen von der Förderung ausschließen, deren Beeinträchtigung ihm einen ordnungsrechtlichen Eingriff in die Kunstausübungsfreiheit nicht eröffnen würde¹¹⁹.

e) Daß landläufige Bedürfnis der Politik nach ideellen Durchsetzungshilfen aus dem Verfassungsrecht macht es notwendig, noch zwei Versuche einer Verfassungsprogrammierung der Kulturpolitik anzusprechen. Verhältnismäßig einfach gestaltet sich die verfassungsrechtliche Einschätzung von Kulturkonzepten, die unter variierenden Losungen den Einzug demokratischer Vorstellungen in die Kulturpolitik fordern: „Kulturelle Demokratie“¹²⁰, „Kultur für alle“¹²¹, „Kultur von allen“ – man darf gelegentlich auch vermuten: „Geld für alles“. Das grundgesetzliche Demokratieprinzip als Ordnungs- und Legitimationsprinzip¹²² der politischen Willensbildung eröffnet keine Möglichkeit der Verfassungsableitung solcher Programme. Sie sind allenfalls in seinem demokratietheoretischen Weichbild angesiedelt. Dies ist nicht unwichtig für die Legitimation

¹¹⁹ Die zum Schutze anderer Rechtsgüter und rechtlich geschützter Interessen von der Verfassung gezogenen Grenzen der Kunstfreiheit kann der Staat in der Kunstförderung nicht anders als im Ordnungsrecht beurteilen. Die Qualitäts- und Programmkompetenz des Staates bleibt davon als eine aliud-Befugnis unberührt. Dabei wird nicht verkannt, daß der Staat, dem die im Text gezogene Schranke bei der Vorab-Ausscheidung von Kunst aus der Förderung zugemutet wird, der Konfliktfrage durch Berufung auf gerade diese Kompetenz ausweichen wird, häufig auch mit guten Gründen ausweichen kann. Zu einem konkreten Anwendungsfall siehe *R. Scholz* (Fn. 28), Rdnr. 80 (Filmförderung).

¹²⁰ Der Begriff wird mit unterschiedlichem Bedeutungsinhalt gebraucht: Kulturelle Demokratie als Lebensform (*E. Ismayer*, Perspektiven einer kulturellen Demokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 40/79 vom 6.10.1969, S. 29 [36]), aber auch im Sinne einer quantitativen und qualitativen Verbreiterung des öffentlichen kulturellen Angebots. Siehe zum letzteren Verständnis die Beiträge in: *B. Friedrich* (Hrsg.), *Kulturelle Demokratie*, 1979.

¹²¹ Programmatisch: *H. Hoffmann*, *Kultur für alle*, 1979 (inzwischen 2. Aufl. 1981).

¹²² Siehe *K. Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 13. Aufl. 1983, S. 51.

einer Kulturpolitik, die Teile der öffentlichen Kunstkultur vor dem angeblichen Mehrheitsinteresse, aber auch vor der Forderung nach „Demokratisierung“ ihrer Inhalte abschirmen will¹²³.

Gesicherte Bezugspunkte finden sich dagegen zwischen grundgesetzlichem Sozialstaatsprinzip und Kultur. Der Sozialauftrag des Grundgesetzes bezieht sich auch auf die soziale Situation im kulturellen Bereich¹²⁴ und auf die Zugangsbedingungen zur öffentlichen Kultur unter dem Gesichtspunkt sozialer Hindernisse¹²⁵. Dabei können sich im Ergebnis sozialstaatliche und kulturstaatliche Ansätze der Politik überschneiden. Auch einer kulturstaatlichen Denkweise sind soziale Aspekte nicht fremd¹²⁶. Die allgemeine Zugänglichkeit staatlicher Kulturangebote liegt in ihrer Tradition ebenso wie die Vorsorge für den Künstler; seine Belassung in wirtschaftlicher Not ist kein kulturstaatlich inspiriertes Instrument zur Erhöhung kultureller Innovation. Aber auch ein als „kulturelle Daseinsvorsorge“ konzipierter Kulturauftrag des Staates ist kein Unterfall des staatlichen Sozialauftrags¹²⁷. Eine kulturstaatlich orientierte Politik wird eben ihre vorrangige Aufgabe darin sehen, Kultur und Publikum zusammenzuführen und auf diese natürliche Weise wirtschaftlicher Not des Künstlers vorzubeugen oder ihr abzuweichen. Im übrigen ist auch im Zusammenhang mit dem Sozial-

¹²³ In dieser Richtung entschlossen: *Bialas*, in: J. Nolte, Kulturpolitik, 1975, S. 40; vgl. auch *D. Brusberg*, Die Kunst im Eimer?, in: R. Silkenbeumer (Fn. 81), S. 78 (81); *H. Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungszuständigkeit, 1970, S. 79 f.; *H. Ridder*, Die Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz, 1963, S. 24.

¹²⁴ Zu Fragen der Sozialpolitik im künstlerischen Bereich siehe sog. Künstler-Enquete, BT-Drucks. 7/3071; *K. Fohrbeck/A.J. Wiesand*, Der Künstlerreport, 1975 und *D. Lattmann*, Der Staat und die Schwierigen, o.J. Aufschlußreich für das Gesamtspektrum der öffentlichen Künstlerförderung: „Verbesserung der beruflichen und sozialen Lage der Künstler und Publizisten“, Aktualisierter Maßnahmenkatalog der Bundesregierung vom 2. Juni 1976, 2. Zwischenbilanz, Stand Januar 1982.

¹²⁵ Siehe dazu *E. R. Huber*, Kulturverfassung (Fn. 16), S. 356, 357. Zum volkspädagogischen Impetus des Kulturstaatsgedankens im 19. Jahrhundert siehe *M. Carriere*, Kunstakademie, Kunstpflege, in: Dt. Staatswörterbuch, hrsg. v. J. K. Bluntschli/K. Brater, 6. Bd., 1861, S. 165 (167, 169).

¹²⁶ Den Kunstförderungsauftrag des Art. 18 Abs. 1 VerfNW hat der Verfassungsausschuß nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Künstlernote eingefügt (vgl. *Geller/Kleinrahm/Fleck*, Die Verfassung des Landes NW, 2. Aufl. 1963, Art. 18 Erl. 1).

¹²⁷ Trennung von kulturstaatlichen und sozialstaatlichen Denkformen etwa bei *M. Heckel* (Staat. Kirche. Kunst, 1968, S. 126 f. Fn. 399 – für den Bereich des Denkmalschutzes).

staatsprinzip davor zu warnen, durch Überkonkretisierungen das Verfassungsrecht zum Stichwortgeber für die politische Rhetorik abzuwerten. Wer aus der grundgesetzlichen Sozialstaatsverpflichtung heraus für eine Vorrangfinanzierung soziokultureller Aktivitäten in der Stadtteilarbeit zu Lasten des Musiktheaters plädiert, wird unter Berufung auf dieselbe Verfassungsverpflichtung wegen der Arbeitsplatzintensität gerade dieser Kultureinrichtung einer ganz anderen Präferenz belehrt¹²⁸. Realistischer ist es, in der Kulturverantwortung des Staates einerseits und seiner Sozialverantwortung andererseits eine eher konfliktträchtige Rollenzuweisung zu sehen. In diesen Zusammenhang gehört die Beobachtung, daß Förderungsmaßnahmen für Kunst und Kultur teilweise an einer Öffentlichkeit vorbei getroffen werden müssen¹²⁹, die – durchaus verständlich – soziale Prioritäten setzt. In den Kern der Kulturstaatlichkeit zielen Tendenzen, die öffentliche Kulturförderung an Kriterien wie „soziale Akzeptanz“ oder „gesellschaftlich-soziale Relevanz“ zu orientieren¹³⁰. Die verfassungsrechtliche Antwort darauf ist entschieden zu geben: Eine allgemeine Orientierung der Förderung von Kunst und auch von Wissenschaft¹³¹ am nachgewiesenen oder vermuteten sozialen Nutzen wäre mit dem Verfassungsprinzip der Offenheit staatlicher Kunst- und Wissenschaftspolitik unvereinbar. Die Grundrechtsgewährleistungen des Art. 5 Abs. 3 GG stehen weder unter dem Verfassungsvorbehalt einer gesetzlich zu konkretisierenden Sozialbindung noch sind sie aus dem Sozialstaatsprinzip heraus beschränkbar. Der Staat kann im übrigen – um Mißverständnisse zu vermeiden – durchaus Programmeile der öffentlichen Kulturförde-

¹²⁸ Zu diesen Wertungs- und Bewertungsfragen *H. Hoffmann* (Fn. 121), S. 59 ff.; nicht unproblematisch die Verfassungsaktualisierung bei *P. Bull*, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, 1973, S. 304 f.

¹²⁹ Der finanzielle Spielraum der staatlichen Kunstförderung erwächst heute weithin aus der Verfügbarkeit über Lotto-, Toto- und Spielbankmittel.

¹³⁰ Viel diskutiert: Essener Entwurf eines Intendantenvertrages (siehe dazu *E. Vesper*, RdJB 1983, 126 [127]); vgl. aber auch Abg. *Jochen*, in: Landtag Saarland, Stenograph. Berichte 7. Wahlperiode 1975–1980, S. 1393 und *E. Benda* (Fn. 28), S. 351. Die im Text getroffene Feststellung schließt nicht aus, daß die Frage nach einer größeren Publikumsnähe der weithin in die reine Subjektivität zurückgezogenen Kunst gestellt werden darf und auch gestellt wird. Aufschlußreich dazu *H. Hoffmann*, in: *Kunstmagazin* 1980, S. 25 ff.

¹³¹ Zu den Parallelproblemen in der Wissenschaftsförderung siehe statt vieler *Fr. Graf Stenbock-Fermor*, *Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen*, in: HdbWissR (Fn. 87), S. 1159 (1176 f., 1179 Fn. 51) und *W. Treue*, *Forschungsförderung in Deutschland*, in: *Jahrbuch für Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands*, Bd. 28, 1979, S. 554.

rung unter den Aspekt der Problemhilfe bei der Erfüllung von Staatsaufgaben stellen, etwa im Zusammenhang mit Konzepten wie „Kunst und Psychiatrie“ oder „Kunst im Bau“¹³².

3. Verfassungsrechtliche Aspekte zu Organisation und Verfahren öffentlicher Kunst- und Kulturförderung

a) Organisation und Verfahren der staatlichen Kulturförderung und Kulturvermittlung außerhalb der staatsintegrierten Kulturfunktionen sind weithin von einem kulturspezifischen Leitbild der Staatsneutralisierung durch abgestufte Formen der Entstaatlichung bestimmt. Ein durch Wahl privatrechtlicher Organisationsformen und Pluralisierung der Organe vermitteltes staatliches Inkognito, beispielsweise bei den Mittlerorganisationen der Auswärtigen Kulturpolitik¹³³, erleichtert den Kontakt zur nationalen und internationalen Kulturklientel. Die Vergabe öffentlicher Mittel wird bevorzugt Gremien privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierter Träger überlassen, in denen branchenentsandte oder branchenpräsentierte Mitglieder die Doppelbegabung von Sachverstand und Neutralität aufweisen¹³⁴. Durchaus spezifisch für den Kulturbereich ist auch die globale Zuweisung öffentlicher Mittel an Spitzen- und Dachverbände der einzelnen Kultursparten, die nach staatlichen Programmvorgaben die Verteilung vornehmen¹³⁵. Solche Staatsdistanzmodelle variieren das traditionelle Jurywesen aus berufenem oder angestelltem Sachverstand im Vorfeld von Kunstentscheidungen¹³⁶. Als gemeinsamer Grundgedanke erscheint die Beschaffung von Sachkunde in Kombination mit einer Abschwächung

¹³² Zu den entsprechenden Projekten siehe K. Fohrbeck (Fn. 9), S. 213 ff.

¹³³ Dazu materialreich M. Kilian, Auswärtige Kulturverwaltung zwischen kultureller Autonomie und staatlicher Lenkung, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 1981, S. 111 ff.; W. Link (Fn. 4), S. 278; H. Arnold, Kulturexport als Politik?, 1976, S. 74 ff. und A. Dittmann, in: Die Verwaltung 8 (1975), 431 ff.

¹³⁴ Als Beispiel ad hoc gegründeter Einrichtungen sei neben den schon erwähnten Kunst- und Literaturfonds in der Rechtsform eingetragener Vereine (siehe Fn. 61) das Filmbüro NW e.V. genannt. Seine Arbeit beruht auf einer Vereinbarung mit dem Land NW vom 17. 9. 1981.

¹³⁵ Beispiele: Vergabe von staatlichen Zuschüssen im Rahmen des Bayer. Musikplans (Fn. 98) durch Trachtenverbände oder den Bayer. Musikrat. Zu einem weiteren Fall siehe OVG Lüneburg, Urt. vom 23. 10. 1968, DVBl. 1969, 875 (877).

¹³⁶ Zur Zusammensetzung der „Regel“-Jury siehe K. Fohrbeck/J. A. Wiesand (Fn. 37), S. LVII.

oder gar Eliminierung des Staatsurteils, gelegentlich auch die Absicherung gegenüber dem Vorwurf der Zensur als der politisch-bürokratischen Variante der Zensurfurcht, nicht selten der Wunsch nach Selbstentlastung im Subventionsstreit der Interessenten.

b) In der Literatur wird teilweise die Entstaatlichung der Förderungsentscheidungen durch Überlassung an Kräfte der Gesellschaft jedenfalls im Bereich der Kunst als Verfassungsgebot angesehen, das aus Art. 5 Abs. 3 GG, gelegentlich auch aus dem Kulturstaatprinzip abgeleitet wird¹³⁷. Zu Zweifeln an der Richtigkeit einer so allgemein formulierten verfassungsrechtlichen These ermutigen freilich schon einige Beobachtungen zur Förderpraxis. Ersetzung der Exekutivorgane durch sachverständige Persönlichkeiten kann die Ersetzung von Nichtwissen durch Irrtum sein. Zudem ist es zwar nicht sonderlich zeitgemäß zu sagen, läßt sich aber verantworten: Auch „Bürokraten“ in den Kulturretagen von Staat und Städten können Sinn für Kunst und Kultur haben¹³⁸. Das Votum für eine Entstaatlichung der Förderentscheidung im Einzelfall ist denn auch vor allem ein Votum für eine durch Verbands- und Branchenbeteiligung gesicherte Pluralität der Förderpraxis. Im gelegentlichen Eifer der Staatsverdrängung wird dabei freilich übersehen, daß Kulturorganisationen und ihre Repräsentanten durchaus ihre sehr spezifischen Neutralitätsschwächen haben können¹³⁹. Förderungsselbstverwaltung der Kunst ist daher nicht *das* Kunstfreiheitsmodell per se. So wenig die Überlassung der Kultur an die Gesellschaft die Entfaltung ihrer Eigengesetzlichkeit gewährleistet¹⁴⁰, so wenig gilt diese Automatik aus mancherlei Gründen auch für die Überlassung ihrer Förderung an gesellschaftliche Kräfte. Andere Beobachtungen kommen hinzu. Pluralistisch konstruierte Kollegialorgane des kulturellen Be-

¹³⁷ Beispielhaft engagiert in dieser Richtung *E. Schreyer* (Fn. 66), S. 137 ff.; interessant in diesem Zusammenhang das Zweistufigkeitsmodell bei *F. Hufen*, NVwZ 1983, 516 (521 f.).

¹³⁸ „Kunstsinige“ Beamte für die staatliche Kulturverwaltung fordert schon Konrad Haenisch in einer noch immer lesenswerten Rede (Neue Bahnen der Kulturpolitik, 1921, S. 152).

¹³⁹ Stichwortartig: Cliquenbildung, Selbstbedienungsmentalität, Bevorzugung des Kunstangebots in den „Metropolen“, Verbandsschwierigkeiten bei der Rekrutierung qualifizierter Repräsentanten (weil Qualität eben selbst produziert, nicht sortiert). Zur vielfach erörterten Problematik siehe etwa *Beck* (Fn. 32), S. 264 f.; *L. Romain*, Internationaler Kulturaustausch, FAZ Nr. 269 vom 20.11.1981, S. 27. Deutlich zur Ambivalenz aller Sachverständigen-Lösungen in der Kulturförderung auch *H. Graul* (Fn. 123), S. 82 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang auch *v. Uslar* (Fn. 81), S. 56.

¹⁴⁰ So zutreffend *E. R. Huber*, Kulturstaat (Fn. 16), S. 9, 10.

reichs können – die Praxis der öffentlichen Preise scheint dies zu belegen¹⁴¹ – konventionelle und bequeme Entscheidungen begünstigen¹⁴².

c) Diese und andere Schwächen der kulturellen Politikberatung sprechen dafür, daß die Einbeziehung des in der Gesellschaft zur Verfügung stehenden repräsentativen und nichtrepräsentativen Sachverstands zwar ein im Prinzip unentbehrliches Mittel zur Ausbalancierung von kultureller Freiheit und öffentlicher Förderung ist, aber nicht der allein verfassungskonforme Weg. Im Bereich der Kunst gibt die hohe Wertschätzung ihrer Freiheit durch das Grundgesetz die verfassungsrechtliche Legitimation, Kunstförderungsentscheidungen vollständig auf unabhängige Entscheidungsträger zu übertragen, sofern gewisse sachliche und personelle Vorkehrungen getroffen sind¹⁴³. Auf der anderen Seite ist es aber ebenso mit Art. 5 Abs. 3 GG vereinbar, die Entscheidung in letzter Instanz bei den politisch verantwortlichen Organen zu belassen¹⁴⁴. Auch zwischen diesen beiden Polen die Organisationsmöglichkeiten offenzuhalten, ist schon angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Sparten von Kunst und Kultur ein zentrales Anliegen. Vor allem muß das atypische Verfahren seine Legalitätchance haben. Der Staat, der dem Berufsinterpreten öffentliche Mittel zur Vergabe von Kompositionsaufträgen nach dessen künstlerischem Ermessen zuweist¹⁴⁵ oder dem einzelnen Künstler die Entscheidung über die Preisvergabe überträgt, bewegt sich innerhalb der Verfassung. Er bekennt sich zum kulturspezifischen Entscheidungsprinzip der subjektiven Sachlichkeit, das gerade auch dem Verlierer im Wettbewerb um öffentliche Förderung das Gefühl der Staats-Ausscheidung nimmt¹⁴⁶.

¹⁴¹ Zur Wirklichkeit siehe etwa *K. Fohrbeck/A. J. Wiesand* (Fn. 37), S. LVIf.; siehe auch noch *P. Rühmkorf*, FAZ vom 31. 3. 1979.

¹⁴² Zu dieser Beobachtung wie auch sonst sehr eindrucksvoll *W. Schütz* (Fn. 34), S. 16.

¹⁴³ Wie hier *OVG Lüneburg*, Urt. vom 9. 2. 1972, DVBl. 1972, 393 (395); *E. Schreyer* (Fn. 66), S. 109, 138, 165.

¹⁴⁴ Ebenso *P. Häberle*, Kulturstaat (Fn. 25), S. 41 Fn. 120.

¹⁴⁵ Siehe *Kunstkonzept BW* (Fn. 98), S. 15.

¹⁴⁶ Bedenkenswert dazu *Bazon Brock*, Ästhetik als Vermittlung, Arbeitsbiographie eines Generalisten, hrsg. von *K. Fohrbeck*, 1977, S. 18f.; siehe auch noch *J. Schwarze*, AfP 1974, 692 (696).

IV. Zur „Kulturstaatsfrage“ in der Bundesrepublik Deutschland

1. Grundgesetz und „Kulturklausel“

Rechtzeitig hat eine vom Bundesminister der Justiz einberufene „Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“¹⁴⁷ unter der Federführung von Thomas Oppermann dieser Tagung diskussionswerte Stichworte gegeben. Empfohlen wird von der Mehrheit der Kommission, Art. 20 Abs. 1 GG durch einen Satz 2 mit dem Inhalt zu ergänzen, die Bundesrepublik „schützt und pflegt die Kultur und die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“. Weiter spricht sich die Kommission mehrheitlich dafür aus, die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu erweitern¹⁴⁸. Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß danach auch „der Verantwortung des Staates für Kultur und natürliche Umwelt entsprechen“. Damit hat sich die Kommission zu Recht gegen die Aufnahme der Staatszielbestimmung „Kulturstaat“ entschieden. Gewiß könnte ein solches Verfassungsprädikat den Eigenwert der kulturellen „Seite“ des Staates verdeutlichen und ein Gegengewicht zu seiner akzentuiert wirtschaftlichen und sozialen Ausrichtung bilden (allerdings nicht im Sinne eines in Kulturkreisen oft anzutreffenden naiven antiwirtschaftlichen Affekts¹⁴⁹), vielleicht auch eine zu einseitig dem Aspekt der Kulturversorgung des Staatsbürgers verpflichtete Kulturpolitik umakzentuieren. Eine Entlastung des Demokratie- und Sozialstaatsprinzips von kulturellen Konkretisierungsversuchen wäre ein möglicher weiterer Gewinn. Doch wird man Zweifel an den erhofften normativen und faktischen Wirkungen jeder Art von Kulturklausel im Grundgesetz äußern müssen. Dabei ist weniger das Schicksal der Kulturstaatsbestimmung des Art. 3 BV ein Argument¹⁵⁰. Die dem normativen Armutsideal unfreiwillig verpflichtete Bestimmung läßt sich nicht als staatsrechtlicher Probelauf eines „Kulturstaatsprinzips“ bewerten. Sie ist von ihrer kulturell profilierten Verfassungsumgebung sichtbar „umweltgeschädigt“. Der Bayerische Ver-

¹⁴⁷ Entwurf für den Teil III (Kultur) des Besonderen Teils des Berichtes der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge beim BMI (mit ausführlicher Begründung), Stand: 15. 7. 1983.

¹⁴⁸ Entsprechende Vorschläge einer Grundgesetzergänzung schon bei P. Häberle, Bundesstaat (Fn. 25), S. 59.

¹⁴⁹ Grundsätzlich dazu W. Ziegenfuß, Die Kultargesellschaft, in: Festgabe f. G. Jahn, 1955, S. 597 (627 ff.).

¹⁵⁰ Ausführlich zur Kulturstaatsklausel des Art. 3 BV O. Jung (Fn. 15), S. 79 ff.

fassungsgerichtshof wurde kaum zu ihrem Inhalt gefragt und hatte deshalb auch zu ihrem Inhalt wenig zu sagen¹⁵¹. Selbst eine ihm aus der bayerischen Inkompatibilitätsgesetzgebung erwachsende Sternstunde – der bayerische Professor im Bayerischen Landtag als Inbegriff der Kulturstaatlichkeit¹⁵² – hat das Gericht ungenutzt verstreichen lassen. Es bleiben aber erhebliche Zweifel, ob mit Kulturbestimmungen welcher Formulierung auch immer die traditionelle Durchsetzungsschwäche kultureller Anliegen im Budgetkonflikt vermindert und ein kulturpolitisches Leitbild gesetzt werden kann. Allein um einer verfassungsnotariellen Beglaubigung aktueller staatlicher Aufgabenschwerpunkte willen sollte das Grundgesetz aber nicht geändert werden. Die Ergänzung des Grundgesetzes um eine Kulturstaatsklausel trifft aber noch auf weitere Einwände: Verfassungsrechtliche Einladung zur Staats-Überforderung und Kultur-Überförderung¹⁵³, Ermunterung der Verfassungsinterpreten zur kultur- und bildungspolitischen Streitschlichtung durch Überkonkretisierung¹⁵⁴, Vorhaltung versteckter Kompetenzreserven für den Bund (vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren vom Bund nicht ohne gesamtstaatliche Absichten prononciert abgegebenen Kulturstaatsbekenntnisse¹⁵⁵). Diese Einwände gelten – mit gewissen Einschränkungen – auch für die mehrheitlich von der Kommission vorgeschlagene Kulturklausel, andere kommen hinzu: Die Verfassungsgeschichte der Nachkriegszeit enthält Belege dafür, daß die staatlichen Aufgabenschwerpunkte von der Existenz entsprechender Verfassungsaufträge nach beiden Richtungen hin unabhängig waren. Kulturstaatliche Verspätungen hat es in der Denkmalspflege trotz Verfassungszusagen gegeben¹⁵⁶, im Umweltschutz und in der Sportförderung¹⁵⁷ hat der Staat dagegen mit großer Energie Aufgaben ohne besondere Verfassungsanweisungen über-

¹⁵¹ Siehe die Analyse bei *O. Jung* (Fn. 15), S. 79 ff.

¹⁵² *VerfGH* 23, 32 (35, 44).

¹⁵³ Zu den Gefahren der „Droge“ Kulturstaat eindrucksvoll *E. R. Huber*, Kulturstaat (Fn. 16), S. 6.

¹⁵⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang das sog. Oberstufenurteil des *HessStGH* vom 30. 12. 1981 (*NJW* 1982, 1381) und die Auseinandersetzung mit ihm, etwa in den Beiträgen *RdJB* 1982, Heft 3, S. 177 ff.

¹⁵⁵ Nur ein Beispiel: Vorwort von *G. Baum*, in: *K. Fohrbeck/A. J. Wiesand* (Fn. 37), S. V; vorsichtig *H. Hieronymus* (Fn. 11), S. 212 f.

¹⁵⁶ Erst das Jahrzehnt zwischen 1970 und 1980 hat dem Denkmalschutz die notwendigen Rechtsgrundlagen gebracht. Siehe die Nachweise dazu in: *Deutsche Denkmalschutzgesetze*, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, bearb. v. *W. Brönnner*, 1982.

¹⁵⁷ Dazu *U. Steiner*, *DÖV* 1983, 173 ff.

nommen. Kritik wird sich der Vorschlag aber auch insoweit gefallen lassen müssen, als er die Kulturklausel des Art. 20 GG mit einer entsprechenden Ergänzung des Homogenitätsprinzips in Art. 28 GG verbinden will. Man darf zweifeln, ob der Bund die historische, politische und kompetenzielle Autorität zur Gewährleistung einer Kulturordnung in den Ländern hat, die der vom geänderten Grundgesetz gewollten kulturellen Staatsverantwortung entspricht.

2. Die „qualitative“ Klammerfunktion des Kulturbegriffs

Hans-Ulrich Evers' Feststellung¹⁵⁸, die Kulturaufgabe des Gemeinwesens liege „in einer tieferen Schicht als der der Normativität“ von Kulturklauseln gibt das Stichwort für den Versuch der Formulierung einer Kernfrage, die mit verfassungstextlichen Mitteln nicht zu lösen ist. Die schon angesprochene Aufspaltung des engeren Kulturbegriffs in Wissenschaft und Bildung einerseits, Kunst und Kultur andererseits hat sicher eine Reihe „äußerer“ Gründe, könnte aber auch ein Sachproblem indizieren. Der um seine Lebensgrundlagen und internationale Konkurrenzfähigkeit besorgte Staat nimmt nach der Diagnose von kompetenter Seite die Wissenschaft nicht nur zunehmend in Pflicht, sondern auch verstärkt in gezielten Dienst¹⁵⁹. Mit der Fähigkeit aufwendiger Forschung zur Lösung von Zeitproblemen wird ihre Finanzierung wachsend in Einzelfällen, nach mancher Äußerung langfristig in genereller Weise verknüpft sein¹⁶⁰. Funktionalistische Tendenzen im Verständnis von Kultureinrichtungen lassen sich aber auch im Bildungsbereich vielfach belegen¹⁶¹. Illusionen über die Rückgewinnung staatlich-politischer Gelassenheit in Wissenschaft und Bildung sind dabei sicher fehl am Platz. Unter diesen Bedingungen könnte der Kulturbegriff schnell in seine ästhetischen Kategorien und verwandte Bereiche abwandern. Kunst

¹⁵⁸ H. U. Evers, NJW 1983, 2161 (2166).

¹⁵⁹ Siehe dazu W. Treue (Fn. 131), S. 554 und jüngst Th. Oppermann, DVBl. 1983, 857 (859f.); grundsätzliche Überlegungen bei W. Ziegenfuß (Fn. 149), S. 608f.

¹⁶⁰ Unmißverständlich E. Böning, Die Universitäten in den 80er Jahren, Konstanzer Blätter für Hochschulfragen, 1983, S. 51 (57).

¹⁶¹ Siehe dazu K. Forster, in: J. Becker (Hrsg.), Dreißig Jahre Bundesrepublik. Tradition und Wandel, 1979, S. 77 (95); L. Kerstins, Die Frage nach dem Erziehungs- und Lebensziel, in: F. Henrich/H. Kaiser (Fn. 31), S. 50 (51, 53); E. G. Mahrenholz, Probleme des numerus clausus, in: Festschrift für E. Stein, 1983, S. 199 (205) und W. Schmitt Glaeser, AÖR 107 (1982), 337 (365f.); siehe allerdings auch schon Th. Heuss, Kräfte und Grenzen der Kulturpolitik, 1951, S. 27, 32.

und Kultur erscheinen trotz mancher gegenteiliger Ansätze im Theaterbereich, der Erwachsenenbildung oder dem Museumswesen¹⁶² nach wie vor – schon wegen eingeschränkter Möglichkeiten des statistischen Leistungsnachweises – im Windschatten administrativen Effizienzdenkens und politischer Instrumentalisierungsabsichten zu liegen. Besteht aber die Gefahr, daß ein durch Autonomie, Zweckfreiheit und Humanität wesentlich mitkonstituierter Kulturbegriff¹⁶³ seine qualitative Klammerfunktion für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur mit negativen Auswirkungen für die geistig-ethische Gesamtverfassung der Gesellschaft verliert, so wird die staatliche Kulturverantwortung deutlicher als bisher auf die Bewahrung dieser kulturellen Grundkategorien verpflichtet werden müssen.

¹⁶² Siehe zum Verhältnis von Staat und Subventionstheater A. Everding (Fn. 80); zur Erwachsenenbildung Henrich, in: F. Henrich/H. Kaiser (Fn. 31), Vorwort S. 9; A. O. Schorb, Die Struktur der Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 74 (76); zu den Museen W. Grasskamp, Museumsgründer und Museumsstürmer, 1981 und dazu P.-K. Schuster, in: Die Zeit Nr. 20 vom 14. 5. 1982, S. 43.

¹⁶³ Grundsätzlich dazu W. Jaeger, Staat und Kultur, in: Humanistische Reden und Vorträge, 2. Aufl. 1960, S. 195 (212).

Leitsätze des Berichterstatters über:

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

I. Kultur, Kulturstaat, Kulturauftrag – Begriffliche und thematische Vororientierung

1. Der Gebrauch des Begriffes „Kultur“ in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland variiert nach Normen und Normzusammenhängen. Zwei Grundverwendungsweisen lassen sich herausarbeiten: Kultur als Inbegriff der typischen Lebensformen, Werteinstellungen und Verhaltensweisen innerhalb der Gesellschaft (soziologischer Kulturbegriff) und Kultur („im engeren Sinne“) als Übereinkunfts- und Sammelbegriff für bestimmte, meist zum Staat in einer (in sich wieder differenzierten) Sonderbeziehung stehende geistig-schöpferische Betätigungsfelder („Bildung, Wissenschaft, Kunst, Religion“).

2. „Kunst und Kultur“ haben sich durch Ausklammerung von Bildung und Wissenschaft in einem selbständigen Teilbegriff abgesondert. Er umfaßt insbesondere die klassischen und modernen Sparten der Kunst, freie und angewandte Kunst, Volks- und Laienkunst, Archiv-, Bibliotheks- und Museumswesen, Erwachsenenbildung sowie Denkmals-, Landschafts-, Brauchtums- und Heimatpflege.

3. Der Begriff „Kulturstaat“ kann (auch) mit dem Begriff „Kultur“ variieren. Kulturstaat wird im folgenden als Staat mit Verantwortung und Aufgaben im Bereich der Kultur im engeren Sinne verstanden.

4. „Kulturauftrag“ wird auf das „Hervorbringen“ von Kultur, vor allem aber auf Aufgaben der Pflege der Kultur im engeren Sinne (Kultursicherung, Kulturschutz, Kulturförderung einschließlich Kulturvermittlung) mit dem Schwerpunkt im Bereich von „Kunst und Kultur“ bezogen.

II. Kulturauftrag: Auftragsnormen und Auftragnehmer (Stichproben)

5. Art. 5 Abs. 3 GG vermittelt nicht das Verfassungsprädiikat „Kulturstaat“. Er ist das Grundrecht der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit, nicht der Kulturfreiheit allgemein. Die Grundrechtsverbürgungen der Art. 4 und 5 GG bewirken jedoch ein „Großklima“ kultureller Auto-

nomie, von dem auch die Vermittlung und Präsentation kultureller Werte und Leistungen ohne kulturspezifische Grundrechtsgewährleistung Nutzen ziehen.

6. Art. 5 Abs. 3 GG sichert der Kunst die Freiheit der Entfaltung zu, verpflichtet den Staat zur Abwehr von Freiheitsstörungen und legt ihn auf die Anerkennung ihrer sich autonom entfaltenden Sach- und Wesensgesetzlichkeit fest. Eine allgemeine Verpflichtung des Staates zur Förderung ihrer realen Entfaltung enthält Art. 5 Abs. 3 GG nicht.

7. Das Grundgesetz ist kein kulturverfassungsrechtliches Gesamtkunstwerk. Zum Kulturauftrag des Staates enthält es nur Einzelaussagen. Kulturstaat ist die Bundesrepublik aus ihrem staatlichen Selbstverständnis und ihrer Staatspraxis heraus, einzelne Gliedstaaten auch auf der Grundlage des Landesverfassungsrechts.

8. Die inhaltliche und budgetäre Steuerungskraft normativer Kulturaufträge ist begrenzt. Art und Ausmaß der öffentlichen Kulturaufgaben werden primär von nichtnormativen Faktoren bestimmt.

9. Ein („endogener“) kulturentrechtlicher (Nachhol- bzw. Zusatz-) Bedarf besteht nicht. Dies gilt für Kulturfachgesetze ebenso wie für allgemeine Kulturförderungsgesetze.

10. Kulturelle Zuständigkeiten erwachsen dem Bund unter anderem aus dem Recht zur kulturellen Selbstdarstellung, aus seiner gesamtdeutschen Verantwortung und aus dem Konnex mit seinen Sachaufgaben („Ressortkunst“). Die Mitfinanzierung inländischer Kultureinrichtungen und Kulturveranstaltungen mit signifikantem internationalem Zuspruch rechtfertigt sich aus seiner Kompetenz zur Pflege auswärtiger Beziehungen. Der „gesamtstaatliche Rang“ kultureller Einrichtungen oder Veranstaltungen bildet für sich allein keinen Anknüpfungspunkt für Bundeszuständigkeiten.

11. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG läuft auf eine Ermächtigung der Gemeinden zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrags hinaus. Abwehrmöglichkeiten gegenüber staatlichen Ingerenzen im Bereich der kulturellen Selbstverwaltung erwachsen den Gemeinden aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht. Kulturelle Angelegenheiten sind Pflichtaufgaben der Gemeinden nur, soweit dies sich aus den Landesverfassungen, dem Landeskommunalrecht oder Kulturfachgesetzen ergibt.

12. Öffentliche Kulturverantwortung ist kulturelle Teilverantwortung. Die Wahrnehmung von Kulturaufgaben in freier Trägerschaft hat eine unentbehrliche Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber den öffentlichen Kulturträgern.

13. Eine „Entstaatlichung“ der öffentlichen Kultureinrichtungen steht gegenwärtig nicht ernsthaft zur Diskussion.

III. Öffentliche Förderung von Kunst und Kultur – Exemplarisches und Singuläres

14. Die Grundrechte fixieren den Staat nicht auf eine indifferente Distanz zur Kultur. Öffentliche Kulturverantwortung darf jedoch nicht aus einer verbindlichen materialen Kunst- und Kulturidee heraus wahrgenommen werden. Mit dieser Einschränkung kann sich der Staat sachlich und institutionell Kunst und Kultur öffnen.

15. Subsidiarität als Leitprinzip des kulturellen Staatshandelns ist eine selbstgewählte kulturpolitische Beschränkung.

16. Der Kulturauftrag des Staates wird in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz als kulturpolitisch zu konkretisierender Kulturgestaltungsauftrag praktiziert. Er schließt im Bereich von Kunst und Kultur die Qualitäts- und Programmkompetenz des Staates ein.

17. Der Staat kann weder allgemein noch im Einzelfall Kunst wegen eines Konflikts mit solchen Rechtsgütern und rechtlich geschützten Interessen von der Förderung ausschließen, deren Beeinträchtigung ihm das Recht zum ordnungsrechtlichen Eingriff in die Kunstausübungsfreiheit nicht eröffnen würde.

18. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Legitimations- und Ordnungsprinzip der politischen Willensbildung kann nicht zugunsten kultureller Demokratiekonzepte („Kultur für alle“, „Kultur von allen“) aktualisiert werden.

19. Kulturstaatliches Handeln ist kein Konkretisierungsfall des Sozialstaatsprinzips, sondern folgt aus einem inhaltlich eigenständigen politischen oder verfassungsrechtlichen Auftrag. Kulturelle Präferenzen setzt das Sozialstaatsprinzip nicht. Der Sozialauftrag des Grundgesetzes bezieht sich auch auf die soziale Situation des kulturellen Bereichs und auf die Zugangsbedingungen zur öffentlichen Kultur unter dem Gesichtspunkt sozialer Hindernisse. Er berechtigt den Staat nicht, die öffentliche Kunst- und Wissenschaftsförderung allgemein mit dem Kriterium der „sozialen Akzeptanz“ oder der „sozial-gesellschaftlichen Relevanz“ zu verknüpfen.

20. Das Grundgesetz enthält kein Verfassungsgebot der Entstaatlichung von Förderentscheidungen im Bereich von Kunst und Kultur zugunsten gesellschaftlich-pluralistischer Entscheidungsträger. Es hält

der Kulturpolitik die Bestimmung über Organisation und Verfahren der Kulturförderung weithin offen.

IV. Zur „Kulturstaatsfrage“ in der Bundesrepublik Deutschland

21. Die Aufnahme einer Kulturklausel (Kulturstaatsklausel oder Kulturschutz- und Kulturpflegeklausel) in das Grundgesetz wird nicht empfohlen.

22. Ein durch Autonomie, Zweckfreiheit und Humanität wesentlich mitkonstituierter Kulturbegriff bildet die „qualitative“ Klammer für Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur. Unbeschadet seiner jeweiligen kulturpolitischen Konkretisierungen liegt der Kulturauftrag des Staates in der Bewahrung dieser kulturellen Grundkategorien.

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

2. Mitbericht von Professor Dr. *Dieter Grimm*, Bielefeld

Inhalt

	Seite
I. Historisch	47
1. Entstehung kultureller Autonomie	47
2. Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur	53
II. Systematisch	58
1. Interdependenz von Staat und Kultur	58
2. Kulturauftrag im Verfassungsrecht	63
III. Exemplarisch	68
1. Rundfunk als kulturelle Institution	68
2. Kulturverfassung und kommerzieller Rundfunk	74

I. Historisch

1. Entstehung kultureller Autonomie

Als Staat und Kultur zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Formel vom Kulturstaat erstmals begrifflich miteinander verknüpft wurden¹, befanden sich ihre traditionellen Bindungen gerade in Auflösung. Die Entwicklung war von der Kultur ausgegangen, die im Staat ein ihr fremdes Prinzip verkörpert sah und sich als System mit eigener Zweckbestimmung und eigener Sachlogik von ihm abzugrenzen begonnen hatte. Der Ablösungsprozeß war im Bereich der Kunst am weitesten vorangeschritten, ergriff aber auch Bildung und Wissenschaft und berührte ebenfalls die Religion. Er verlief parallel zur Ausdifferenzierung der Wirtschaft und teilte mit ihr den Grund: die Emanzipation des Bürgertums. So wie seit der Mitte des 18. Jahrhunderts das Feudalsystem, die Zunftordnung und das Privilegienwesen als Hemmnis ökonomischen Wachstums steigender Kritik begegneten, geriet auch die externe Steuerung von Kunst, Wissenschaft, Religion und Erziehung als Barriere kultureller Entfaltung zunehmend in Verruf. Freilich konnte sich der neue Anspruch nur im Verhältnis von Staat und Kunst unmittelbar durchsetzen, weil die Kunst im Gegensatz zu den anderen Kulturbereichen, aber auch zum Wirtschaftssystem, dem Staat nicht institutionell, sondern nur faktisch verbunden war, so daß sich mit einer Veränderung der tatsächlichen Bedingungen auch das Verhältnis selbst ändern mußte, während in den anderen Fällen die erstrebte Unabhängigkeit nur über Reform oder Revolution erreicht werden konnte.

Bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts war die Kunst typischerweise höfisch oder sakral geprägt². Damit sind weniger bestimmte Sujets oder Stile als soziale Abhängigkeiten gemeint. Die Künstler standen überwiegend in höfischen Diensten und produzierten im Auftrag, zumindest aber für den bekannten, oft sogar kodifizierten Geschmack eines kleinen und homogenen Abnehmerkreises. Das

¹ Bei J. G. Fichte, *Die Grundzüge des gegenwärtigen Zeitalters*, 1806, in: *Sämtliche Werke* (Hrsg. I. H. Fichte), Bd. VII, 1846, S. 189, 200f. Zur Begriffsgeschichte vgl. I. Baur, *Die Geschichte des Wortes „Kultur“ und seiner Zusammensetzungen*, Diss. phil. München 1951; O. Jung, *Die Entwicklung des Kulturstaatsbegriffs von J. G. Fichte bis zur Gegenwart*, Diss. iur. Würzburg 1973; ders., *Zum Kulturstaatsbegriff*, 1976.

² Zusammenfassende Darstellung bei A. Hauser, *Sozialgeschichte der Kunst und Literatur*, 2 Bde, 1953; ders., *Kunst und Gesellschaft*, 1973, S. 153 ff. Ferner J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962; N. Elias, *Die höfische Gesellschaft*, 1969; R. Vierhaus, *Deutschland im Zeitalter des Absolutismus*, 1978, S. 81 ff.; Detailangaben in Fn. 3.

Kunstwerk trug für diesen Kreis seinen Wert nicht in sich, sondern bezog ihn aus der Verherrlichung Gottes, der Darstellung fürstlicher oder kirchlicher Macht, der Erbauung des Volkes und der Unterhaltung und Zerstreuung der höfischen Gesellschaft. Es erfüllte Gebrauchsfunktionen und verdankte diesen seine Förderung. Das betrifft mit Nuancen alle Sparten der Kunst, Musik und Literatur ebenso wie die bildenden und darstellenden Künste, von der Architektur ganz zu schweigen. Für den Künstler war dieser Zustand nicht freigewählt, sondern Folge der Tatsache, daß es außerhalb von Kirche und Hof nicht genügend Konsumenten von Kunst gab, die ihm den Lebensunterhalt zu sichern vermocht hätten. Andererseits hatte der Zustand, solange er alternativlos blieb, für den Künstler nichts Entwürdigendes oder Kunstwidriges an sich, wie es ja auch keineswegs ausgeschlossen war, innerhalb dieses Rahmens Größe und Individualität zu entfalten und neue Formen und Inhalte auszubilden.

Etwa seit der Jahrhundertmitte erwuchs dem Hof aber eine bürgerliche Konkurrenz, die nicht nur für Kunst Geld ausgeben konnte, sondern im Kunstwerk auch Aufschluß über ihre eigene Identität und Bestimmung suchte und es also wegen seines ideellen, nicht wegen des unterhaltenden oder repräsentativen Wertes schätzte³. Für

³ Da für Einzelheiten hier der Platz fehlt, werden die Nachweise in diesem Punkt etwas ausführlicher gehalten. Vgl. generell etwa *L. Balet/E. Gerhard*, Die Verbürgerlichung der deutschen Kunst, Literatur und Musik im 18. Jahrhundert (1936), Neuausg. 1973; *W. H. Bruford*, Deutsche Kultur der Goethezeit, 1965; *Th. Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800–1866, 1983, S. 533 ff.; *W. Benjamin*, Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit, Gesammelte Schriften, Bd. I/1, 1974, S. 431, 471; *J. Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962; *U. Scheuner*, Die Kunst als Staatsaufgabe im 19. Jahrhundert, in: E. Mai/St. Waetzold (Hrsg.), Kunstverwaltung, Bau- und Denkmalpolitik im Kaiserreich, 1981, S. 13; *H. Maier*, Anstöße, 1978, S. 149 ff. Speziell zur Literatur: *H. J. Haferkamp*, Zur Entstehung der bürgerlich-literarischen Intelligenz und des Schriftstellers in Deutschland zwischen 1750 und 1800, in: Literaturwissenschaft und Sozialwissenschaften 3 (1974), S. 113; *P. Bürger*, Institution Kunst als literatursoziologische Kategorie, Romanist. Ztschr. f. Literaturgesch. 1 (1977), S. 50 ff.; *Ch. Bürger*, Der Ursprung der bürgerlichen Institution Kunst im höfischen Weimar, 1977; *H. Kiesel/P. Münch*, Gesellschaft und Literatur im 18. Jahrhundert, 1977; *J. Schulte-Sasse*, Die Kritik an der Trivialliteratur seit der Aufklärung, 1971, S. 44 ff.; *R. Engelsing*, Alphabetentum und Lektüre, 1973; *R. Jentsch*, Der deutsch-lateinische Büchermarkt nach den Leipziger Ostermeßkatalogen, 1912, S. 148 ff.; zur Musik: *C. Dahlhaus*, Die Musik des 19. Jahrhunderts, 1980; *J. Rehm*, Zur Musikrezeption im vormärzlichen Berlin, 1983; zur bildenden Kunst: *F. Haskell*, Patrons and Painters, 1971; *G. F. Koch*, Die Kunstausstellung, 1967; *N. Pevsner*, Academies of Art, Nachdruck 1973; zur darstellenden Kunst *H. Knudsen*, Deutsche Theatergeschichte, 1970; *J. Gregor*, Kul-

den Künstler schuf erst diese Ausweitung der Trägerschicht die Möglichkeit einer auftragsunabhängigen Produktion, die zuvor stets Ausnahme gewesen war. Der freie Schriftsteller, Komponist, Virtuose ist ein Produkt dieser Epoche, die den Künstler zum Genie erhob und damit die Trennung von hoher und trivialer Kunst, Kunst und Handwerk erst einleitete. Die Kehrseite des Vorgangs lag darin, daß Künstler und Publikum nicht mehr persönlich miteinander verkehrten, sondern der Vermittlung durch den Markt bedurften. Kunstwerke nahmen Warencharakter an. „Ein Krämer kann kein Mäzen sein“, sagte der Verleger Göschen⁴, bei dessen Nachfolgern die Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrervereinigung erscheinen. So betrachtet, handelt es sich nur um einen Austausch von Abhängigkeiten, wie den Künstlern der Umbruchzeit durchaus nicht verborgen blieb⁵. Doch unterschied sich die neue von der alten Abhängigkeit darin, daß sie angesichts des erweiterten und anonymisierten Interessentenkreises größere Möglichkeiten zuließ und der Kunst vor allem den von Nutzerzwängen entbundenen Selbstzweck nicht streitig machte. Insofern konnte Kant am Ende dieses Prozesses zum Wesensmerkmal von Kunst erheben, was kurz zuvor weder Realität besessen noch Verständnis gefunden hätte: ihre zweckfreie Wohlgefälligkeit⁶.

Gleichzeitig drangen Autonomiebestrebungen auch im Bereich von Erziehung und Wissenschaft vor⁷. Erziehung war bis dahin noch vorwiegend eine Funktion des Hauses gewesen. Soweit sie von eigenen Bildungseinrichtungen wahrgenommen wurde, befanden sich diese in kirchlicher oder ständischer Hand und verfolgten die Zwecke ihrer Träger. Als Unterrichtsgegenstand herrschte die Glaubenslehre, als Methode das Auswendiglernen vor. Dagegen

turgeschichte der Oper, 21950; zur Baukunst: W. Braunfels, *Abendländische Stadtbaukunst*, 1976.

⁴ S. L. Gerhardt (Hrsg.), Briefwechsel zwischen S. J. Göschen und K. A. Boettiger, 1911, S. 26.

⁵ Vgl. etwa F. Schiller, *Briefe* (Hrsg. F. Jonas), 1892, Bd. 3, S. 179, 216; Bd. 4, S. 382, und dazu Haferkorn (Fn. 3), S. 163 ff.

⁶ I. Kant, *Kritik der Urteilskraft*, 1790, hier zitiert nach der Weischedel-Ausgabe, Bd. V, 1970, S. 279 ff., bes. 319.

⁷ Zur Erziehung vgl. W. Roessler, *Die Entstehung des modernen Erziehungswesens in Deutschland*, 1961; P. Lundgreen, *Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick*, 1980; N. Luhmann/K.-E. Schorr, *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*, 1979; N. Luhmann, *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Bd. II, 1981, S. 105; M. Heinemann, *Schule im Vorfeld der Verwaltung*, 1974; Th. Nipperdey, *Volksschule und Revolution im Vormärz*, in: ders., *Gesammelte Aufsätze zur neueren Geschichte*, 1976, S. 206; K.-E. Jeismann, *Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft*, 1974.

erhoben sich jedoch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts sowohl in der Schulpraxis wie auch in der Staatswissenschaft Reformforderungen, die hier eher auf Verbreitung nützlicher Kenntnisse, dort eher auf Modernisierung des Unterrichts und Professionalisierung der Lehrer zielten⁸. Beide Richtungen trafen sich aber im Appell an den absoluten Staat, der als einziger solche Reformen durchzusetzen vermochte und in der Erkenntnis der Bedeutung von Erziehung für die Ziele des Landesausbaus und der Ständeangleichung noch im 18. Jahrhundert zur Verstaatlichung des Schulwesens schritt⁹. Die Gegner sahen darin freilich gerade einen Autonomieverlust. Doch betraf er weniger das Erziehungswesen, das kaum Autonomie genossen hatte, als seine bisherigen Träger, voran die Kirchen. Verglichen damit versprach die funktionale Verselbständigung im Staat in der Tat das größere Maß an Autonomie. Die Pädagogik blieb bei diesem von der Staatsraison bestimmten Maß indessen nicht stehen, sondern proklamierte, von Rousseau aufgeklärt, von Pestalozzi angeleitet, ausgangs des Jahrhunderts statt der Nützlichkeit des Untertanen die Entfaltung des Menschen als Erziehungsziel¹⁰.

Ging es hier um die inhaltliche Freigabe der Pädagogik bei fortbestehender staatlicher Schulträgerschaft, so entsprach dem in der Wissenschaft die Autonomie von Forschung und Lehre. Dafür gab es im Gegensatz zur Schule frühe Ansätze, die auch in den korporativen Freiheiten der Universität ihren Ausdruck fanden. Doch hatten sich diese noch nicht zum Prinzip zweckfreier Erkenntnis ver-

⁸ Vgl. von seiten der Schule etwa *M. Ehlers*, Gedanken von den zur Verbesserung der Schulen notwendigen Erfordernissen, 1766; *H. Stephani*, Grundriß der Staatserziehungswissenschaft, 1797; von seiten der Staatswissenschaft etwa *J. H. L. Bergius*, Polizey- und Cameralmagazin, Bd. 8, 1791, S. 108 ff.; *K. S. Zachariä*, Über die Erziehung des Menschengeschlechts durch den Staat, 1802.

⁹ In Preußen, das das deutsche Bildungswesen prägte, mit dem General-Land-schulregulativ von 1763 (N.C.C. Bd. III, S. 265) über die Errichtung des Oberschulkollegiums 1787 als nicht mehr geistlicher, sondern staatlicher Schulaufsichtsbehörde bis zur Befestigung im Allgemeinen Landrecht von 1794, das Schulen und Universitäten zu Veranstaltungen des Staates erklärte (ALR II, 12, §§ 1, 2 und 9). Zur Entwicklung *L. v. Rönne*, Das Unterrichtswesen des preußischen Staates, Bd. I, 1854.

¹⁰ *J. J. Rousseau*, Emile, 1762; zu Pestalozzi vgl. etwa *F. Delekat*, Johann Heinrich Pestalozzi, ³1968; *B. Gebhardt*, Die Einführung der Pestalozzischen Methode in Preußen, 1896. Generell *Th. Ballauf/K. Schaller*, Pädagogik – Eine Geschichte der Bildung und Erziehung, Bd. II, 1970; *W. Roessler*, Pädagogik, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. IV, 1978, S. 623; *G. Snyders*, Die große Wende der Pädagogik, 1971; *N. Luhmann*, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. II, S. 105.

richtet¹¹. Die Universitäten fungierten vielmehr als Ausbildungsstätten für Staatsdiener und richteten ihren Betrieb an den Bedürfnissen der Landesherren aus. Die alte Artistenfakultät erfüllte ohnehin nur propädeutische Funktionen, aber auch die Professoren der übrigen Fakultäten wurden nicht als Forscher, sondern als Vermittler eines tradierten Bestandes an gesichertem Wissen auf der Basis autorisierter Lehrbücher betrachtet, wie ihr Lehrdeputat von über zwanzig Wochenstunden indiziert. Wesentliche wissenschaftliche Leistungen kamen unter diesen Umständen außerhalb der Universitäten zustande. Die fortbestehende Bindung an die Religion äußerte sich in einem Primat der theologischen Fakultät, der mit Aufsichts- und Zensurbefugnissen verbunden war. Auch hier kündigte sich aber nach Anfängen in Halle vor allem durch die Gründung Göttingens im Jahre 1737 eine Wende an¹². In Göttingen herrschte Lehrfreiheit, die Professoren pflogen den freien Vortrag in deutscher Sprache, und das Aufsichtsrecht der theologischen Fakultät wurde nicht mehr ausgeübt. Der darauf beruhende Erfolg der Göttinger Universität machte auch die Autonomie der Wissenschaft zu einer Forderung der Zeit.

Anders als Kunst, Erziehung und Wissenschaft war die Religion keine treibende Kraft im Ausdifferenzierungsprozeß kultureller Lebensbereiche. Sie erlitt ihn eher, weil er sie aus ihrer Funktion sinnhafter Weltdeutung und gesellschaftlicher Integration zunehmend verdrängte¹³. Diese Entwicklung hatte bereits im Mittelalter eingesetzt und ihre für die Kirche entscheidende Wende mit der Glaubenspaltung genommen, die eine religiöse Legitimierung politischer Herrschaft nicht mehr erlaubte und zur Ausdifferenzierung des Staates auf säkularer Grundlage zwang. Gleichwohl blieb unter der Herrschaft des *cuius regio eius religio* eine enge Verbindung zwischen Staat und Religion erhalten, die den Kirchen auch eine Reihe öffentlicher Funktionen beließ. Indessen trugen diese ihren

¹¹ Vgl. *F. Paulsen*, Geschichte des gelehrten Unterrichts, 2 Bde, Nachdr. 1965; *H. Roessler/G. Franz* (Hrsg.), Universität und Gelehrtenstand 1400–1800, 1970.

¹² Vgl. *E. F. Roessler*, Die Gründung der Universität Göttingen, 1855; *W. Ebel*, Die Privilegien und ältesten Statuten der Georg-August-Universität zu Göttingen, 1962.

¹³ Vgl. *N. Luhmann*, Funktion der Religion, 1977; *E.-W. Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders., Staat–Gesellschaft–Freiheit, 1976, S. 42; *K. Schlaich*, Kollegialtheorie, Kirche, Recht und Staat in der Aufklärung, 1969; *U. Scheuner*, Kirche und Staat in der neueren deutschen Entwicklung, in: ders., Schriften zum Staatskirchenrecht, 1973, S. 121.

einstigen Führungsanspruch nicht mehr, sondern führten im Gegenteil dazu, daß der erstarkende Staat die Kirchen zunehmend in seine säkularen Zwecke einpflanzte. Die neuen Autonomiebestrebungen von Kunst, Wissenschaft und Erziehung bestritten ihnen auch noch diesen Restbereich öffentlicher Funktionen und reduzierten die Religion endgültig auf ein kulturelles Teilsystem unter anderen. Ihre funktionale Spezialisierung ergab sich sozusagen als Nebeneffekt der Verselbständigung anderer Systeme. Die Religion blieb als Sinngeber für das rational Unerklärbare und die Grenzsituationen des Menschen zurück. Sie wurde dadurch tendenziell privatisiert und aus dem Alltag verdrängt. In dieser Beschränkung konnte sie nun ihrerseits eine eigene Autonomie ausbilden.

Die Französische Revolution zog diese kulturübergreifende Entwicklung auf ein Grundprinzip zusammen: die Individualfreiheit. Der Staat büßte dadurch seine umfassende Verantwortung für die Lebensführung des Einzelnen und das Wohlergehen der Gesamtheit ein. Dieses ergab sich vielmehr aus dem Zusammenspiel subjektiver Interessen automatisch, so daß jene als Privatsache gelten konnte, solange sie nicht die Freiheit anderer bedrohte. Der Staat wurde nur noch zur Abwehr von Freiheitsgefahren benötigt, während seine sonstigen Aufgaben in individuelle Verfügung übergingen. Deutschland rezipierte dieses Modell zunächst nur theoretisch, nämlich in Gestalt der kantischen Philosophie. Kant hielt zwar an der Sittlichkeit als Bestimmung des Menschen fest, bestand aber darauf, daß Sittlichkeit nicht das Ergebnis staatlichen Zwangs, sondern individueller Freiheit sei. Folglich hatte auch für ihn der Staat Sittlichkeit nicht zu bewirken, sondern nur zu ermöglichen. Dies geschah eben durch die Gewährleistung gleicher Freiheit, in der seine einzige Aufgabe bestand¹⁴. Auch für die Kultur galt nach diesem Verteilungsprinzip grundsätzlich, daß sie auf die Seite der Gesellschaft wechselte und an deren Autonomie partizipierte. Ja, auf der Grundlage dieser Autonomie bildete sich der Begriff der Kultur in seinem eigenständigen und vorwiegend auf den geistig-ästhetischen Bereich bezogenen Sinn erst gegenüber dem älteren Sprachgebrauch heraus, der das Wort Kultur nur attributiv verwandt und mit jedweder menschlichen Natureinwirkung verbunden hatte¹⁵.

¹⁴ I. Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis (1793), Weischedel-Ausgabe Bd. VI, S. 143 ff.; ders., Die Metaphysik der Sitten (1797), ebenda, Bd. IV, S. 336 ff., 429 ff.

¹⁵ Vgl. R. Williams, Culture and Society, 1958 (deutsch 1972); H. P. Thurn, Soziologie der Kultur, 1976, S. 10 ff.

2. Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur

Die Entstehung kultureller Autonomie machte eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur erforderlich. Fichte, von dem der Begriff des Kulturstaats stammte, konnte sich dieses Verhältnis zu Anfang allerdings nur negativ vorstellen. Kultur als Weg zur Freiheit hat für ihn zwar am Endzweck des Menschen teil, aber „niemand wird kultiviert, sondern jeder hat sich selbst zu kultivieren“¹⁶. Der einzige Beitrag des Staates zur Kultur lag dann in der Abstinenz von jeder kulturellen Betätigung. Fichte entwickelte hier theoretisch, was man in Amerika seit der Unabhängigkeit praktizierte¹⁷. Einen Hof als Träger kultureller Einrichtungen hatte es dort ohnehin nie gegeben. Die alten Staatskirchen wurden früher oder später ein Opfer der neuen Verfassungen. Das wenig entwickelte Schulwesen war in der Revolution weitgehend zusammengebrochen. Verschiedene Einzelstaatsverfassungen sahen daraufhin zwar öffentliche Schulen vor, doch unterblieb die Errichtung weitgehend. Noch 1830 besaß kein Staat ein funktionierendes öffentliches Schulwesen. Ein professionalisierter Lehrerstand fehlte völlig. Von den Colleges, noch keine Universitäten im europäischen Sinn, unterhielt der Staat nur die wenigsten. Selbst traditionell staatlich kontrollierte Berufe wie Jurist oder Arzt wurden in der Praxis erlernt. Lehrfreiheit war unbekannt, wissenschaftliche Forschung Liebhaberei. Staatliche Kunsteinrichtungen wie Theater, Museen, Bibliotheken oder staatliche Kunstförderung lagen vollends außerhalb amerikanischer Vorstellungen.

Während Amerika von diesem Weg im Verlauf des 19. Jahrhunderts zusehends abwich, war er in Europa gar nicht erst beschritten worden, auch nicht von der Französischen Revolution, zu deren Verteidigung Fichte seine Kultur und Staat strikt trennende Frühschrift 1793 publiziert hatte. Zwar gab es einen 1792 auch ins Deutsche übersetzten Plan Mirabeaus, der Unterricht als eine Art privates Geschäft betrachtete. „Der Verkäufer sucht seine Ware loszuwerden.

¹⁶ J. G. Fichte, Beitrag zur Berichtigung der Urteile des Publikums über die französische Revolution, 1793, in: Sämtliche Werke (Fn. 1), Bd. VI, S. 80.

¹⁷ Zusammenfassend T. H. Williams/R. N. Current/F. Freidel, A History of the United States, Bd. I, 1960, S. 217 ff., 397 ff.; S. E. Morison/H. St. Commager/W. E. Leuchtenburg, A Concise History of the American Republic, 1977, S. 214 ff. Einzelheiten bei P. Monroe, The Founding of the American Public School System, 1940; F. Rudolph, The American College and University, 1965; R. Hofstadter/W. Metzger, The Development of Academic Freedom in the United States, 1965; A. P. Stokes/L. Pfeffer, Church and State in the United States, 1964.

Der Käufer würdigt und wünscht sie für den wohlfeilen Preis“¹⁸. Die Mehrheit der Revolutionäre war sich aber bewußt, wie sehr der Erfolg der Revolution auf Dauer von einer Erneuerung des bisher kirchlich beherrschten Bildungswesens abhing. Daher sah die Verfassung von 1791 im Ersten Titel die Einrichtung eines öffentlichen Schulwesens vor, das für alle Bürger gleich und auf der Grundstufe kostenlos sein sollte. Der bedeutendste Erziehungsplan der Revolution, den in Ausführung des Verfassungsauftrages Condorcet als Berichterstatter des Unterrichtskomitees 1792 der Assemblée législative vorlegte¹⁹, ordnete das gesamte Bildungswesen von der Volksschule bis zur wissenschaftlichen Forschung im Interesse der Verfassungsgrundsätze von Freiheit und Gleichheit staatlich, ohne Privatschulen völlig zu verbieten. Eine Zeit, in der die fortschreitende Aufklärung öffentlichen Unterricht überflüssig macht, erscheint zwar als Fernziel. Doch ist es gerade Sache des Staates, die kulturellen Voraussetzungen hierfür erst zu schaffen.

Auch in Deutschland wurde eine Trennung von Staat und Kultur nicht als notwendige Folge der neuen Staatsauffassung betrachtet. Man kann vielmehr beobachten, daß Kants Theorie zwar die Staatszwecklehre rasch veränderte, den staatlichen Kulturauftrag aber im Kern unberührt ließ. Der Kulturauftrag war bis dahin aus dem neben Friedens- und Rechtszweck stehenden Wohlfahrtszweck des Staates abgeleitet worden, der nicht nur das wirtschaftliche, sondern auch das geistige Wohl der Untertanen umfaßte²⁰. Kants Kritik am Absolutismus betraf aber gerade die auf den Wohlfahrtszweck gestützte Bevormundung der Bürger. Für die Staatszwecklehre bedeutete das eine Abkehr vom Wohlfahrtszweck und eine Beschränkung des Staates auf Gefahrenabwehr und Rechtswahrung. Indessen war die Polizeiwissenschaft, die die Staatszwecke konkretisierte, nicht bereit, mit dem Wohlfahrtszweck auch die staatliche Kultur-

¹⁸ Abgedruckt bei R. Alt, Erziehungsprogramme der Französischen Revolution, 1949, S. 31, das Zitat S. 40 f. Vgl. zur französischen Situation auch J. Godechot, Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, 1968, S. 444 ff.; K. Rauhut, Die pädagogischen Theorien der französischen Revolution, Diss. phil. Halle 1934; L.-H. Parias (Hrsg.), Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France, Bd. 3, 1981.

¹⁹ Ebenfalls bei Alt (Fn. 18), S. 61.

²⁰ Vgl. H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, 1980, bes. S. 157 ff.; D. Klippel, Politische Freiheit und Freiheitsrechte im deutschen Naturrecht des 18. Jahrhunderts, 1976, bes. S. 50 ff., 60 ff., 131 ff.; Ch. Link, Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit, 1979, S. 132 ff.; U. Scheuner, Die Staatszwecke und die Entwicklung der Verwaltung im deutschen Staat des 18. Jahrhunderts, Gedächtnisschrift für H. Conrad, 1979, S. 467; P. Preu, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983.

vorsorge aufzugeben. Selbst Autoren, die bei der Bestimmung des Staatszwecks vorbehaltlos auf die kantischen Prämissen einschwenkten, wollten dem Staat doch nicht das Recht streitig machen, sich um die Bildung und Religiosität der Bürger zu kümmern. Ein Liberaler wie Behr, der die Lehre vom Kulturzweck des Staates mit ausgesprochener Schärfe bekämpfte und die Ansicht vertrat, daß stets nur Verkehrtheiten herauskämen, wo Regierungen sich in den Gang der Kultur mischten, konnte doch ohne Schwierigkeit an einer Erziehungspolizei festhalten und diese sogar zur Veranstaltung erhebender Vergnügungen und sonntäglicher Gesetzesunterweisungen ermuntern²¹.

Freilich ließ sich der Kulturauftrag, wenn der Staatszweck sich in der Rechtswahrung erschöpfte, nur noch aus dieser ableiten. Eben das war der Weg, den die liberale Staatsrechtslehre einschlug. In der Sorge für die Rechtsordnung wurde der Staat nicht auf die Sanktion geschehener Rechtsverletzungen beschränkt und also nur mit repressiven Mitteln ausgestattet. Diese erschienen lediglich als ultima ratio, während die wirksamere Verfolgung des Rechtszwecks in der Vorbeugung lag. Vorbeugend wirkte aber am besten eine Erziehung zu rechtlicher Gesinnung. Der Wohlfahrtszweck verschwand also nicht, er büßte nur seine Selbständigkeit ein und kehrte als Annex zum Rechtszweck wieder²². Selbst daraus wurde aber kein liberales Dogma. Rotteck beispielsweise hielt es zwar für möglich, aber doch recht künstlich, alle kulturellen und ökonomischen Aufgaben des Staates unter den Rechtszweck zu subsumieren. Vielmehr seien sämtliche Lebenszwecke der Menschen, die sich gar nicht oder nicht gut genug allein erreichen ließen, im Staatszweck enthalten und dürften vom Staat verfolgt werden, sofern sie nur seinen Hauptzweck, Recht und Sicherheit, nicht störten²³. Auf diesem Umweg konnte dem Staat sogar eine Verantwortung für Religion und Kunst erhalten werden, die zwar ihre Autonomie nicht wieder verlieren, aber wegen ihres Einflusses „auf Sänftigung der Sitten und Veredlung des Charakters“ vom Staat doch „liebende Pflege“ erfahren sollten²⁴.

²¹ S. W.J. Behr, *System der angewandten allgemeinen Staatslehre*, Bd. I, 1810, S. IV ff., 44 ff., bes. 63 ff., 77 ff.; Bd. III, 138 ff., bes. 142 ff. (mit Anm. b). Die Idee einer Gesetzesunterweisung schon bei Condorcet (Fn. 19), S. 66 f., 72 f. Nationale Feste sah die französische Verfassung von 1791 (Titre premier, al. 8) vor.

²² Vgl. Maier, *Staats- und Verwaltungslehre* (Fn. 20), S. 203 ff.

²³ C. v. Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*, Bd. II, 1840, S. 64.

²⁴ Rotteck, *Lehrbuch* (Fn. 23), Bd. III, 1834, S. 310 ff., bes. 326 f., 361, dort auch das Zitat.

Obwohl damit auch für den Liberalismus eine kulturelle Verantwortlichkeit des Staates erhalten blieb, waren die Beziehungen doch äußerlicher Natur. Der Staat machte die Kultur nicht wie das Recht zu seinem Inhalt, sondern nahm sie in den Dienst des Rechts. Insofern war er nicht Kulturstaat in dem Sinne, wie Fichte ihn mittlerweile in Abkehr von seiner früheren Position forderte²⁵. Die Bereitschaft, sich auf eine solche innere Verbindung von Kultur und Staat einzulassen, erwuchs in Preußen, und zwar nach der Niederlage gegen Napoleon 1806. Das war kein Zufall, denn seiner militärischen Stärke verlustig gegangen und nur durch russische Fürsprache noch existent, aber um die Hälfte seines Staatsgebiets und seiner Bevölkerung reduziert und von enormen Reparationsforderungen belastet, konnte Preußen nur auf die verbliebene Ressource Geist setzen, um seine bedrohte Existenz zu wahren und sich materiell zu regenerieren. Das erklärt auch den hohen Rang der Bildungsreform im gesamten Reformwerk²⁶. Ihr Novum lag darin, daß sie sich von dem utilitaristischen Verständnis distanzierte, das der Absolutismus, aber nicht weniger die Aufklärung der Kultur gegenüber eingenommen hatten. Von einem höheren Standpunkt als dem der Nützlichkeit aus betrachtet, seien Wissenschaft und Kunst „der Ausdruck des höchsten Zustandes der Menschheit“, hieß es in der Rigaer Denkschrift²⁷. Wenn der Staat die Menschheit bei ihrer Höherentwicklung zu unterstützen habe, dann könne das nicht ohne Kulturpflege geschehen.

Dadurch änderte sich der Bezugspunkt von Staat und Kultur. Er lag nicht mehr im Staat, sondern in den Menschen, die durch die staatliche Kulturpflege ihrer Bestimmung nähergebracht wurden. Der Staat bediente sich dann der Kultur nicht, sondern trat in ihren Dienst, profitierte davon aber selbst wieder, indem er durch eine kultivierte Nation seine eigene Stärke steigerte, die ihn allen ungeistigen Staatsgebilden überlegen machen mußte²⁸. Die geistige Er-

²⁵ Vgl. *J. G. Fichte*, Reden an die deutsche Nation (1808), Sämtliche Werke (Fn. 1), Bd. VII, S. 259. Zur Entwicklung von Fichtes Staatslehre vgl. *F. Schnabel*, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Taschenbuch-Ausg. 1964, Bd. 2, S. 28 ff.; *Z. Batscha*, Gesellschaft und Staat in der politischen Philosophie Fichtes, 1970; *K. Hahn*, Staat, Erziehung und Wissenschaft bei Fichte, 1969.

²⁶ Dazu *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 1967, S. 260 ff.

²⁷ Abgedruckt bei *G. Winter*, Die Reorganisation des Preußischen Staates unter Stein und Hardenberg, 1. Teil, Bd. I, 1931, S. 364, das Zitat auf S. 454.

²⁸ Das zielte zunächst auf Napoleon. Die Überzeugung, daß es der Geist war, „der allein die Einheit sicherte einem Staat, dem die konfessionelle, ethnische, sprachliche, rechtliche, ja sogar die geographische Einheit abging“, blieb aber auch nach den Befreiungskriegen erhalten, s. *R. Koselleck*, Preußen zwischen Re-

neuerung konnte freilich nur stattfinden, wenn es gelang, die in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entstandene Kulturautonomie mit dem Kulturauftrag des Staates in Übereinstimmung zu bringen. Das war die konstruktive Aufgabe, vor der die preußischen Reformer standen, und zwar stärker als diejenigen deutschen Staaten, die unter der Rückendeckung Napoleons zur selben Zeit Modernisierungen der Gesellschaft durchführten. Altenstein, später erster preußischer Kultusminister, entwickelte dazu eine Reihe von Vorschlägen²⁹. Für Kunst und Wissenschaft verlangte er die Beseitigung aller positiven Meinungs- und Lehrvorschriften, die Aufgabe der Zensur, sowie aktive Unterstützungsmaßnahmen. Bei der Schule sollte sich der staatliche Zwang nur auf den Schulbesuch beziehen, dagegen dürfte es keine Beschränkung der Freiheit im Unterricht geben. Bezüglich der Religion verwarf er einerseits die Identifikation des Staates mit einer Glaubenslehre, andererseits aber auch jene Indifferenz, die sich für die Religion nur unter dem Gesichtspunkt der Volksberuhigung interessierte.

Die Formel für das Verhältnis von Kultur und Staat fand Humboldt als erster Leiter der Sektion für Kultus und Unterricht im preußischen Innenministerium. Ihm ging es darum, daß der Staat die Kultur nicht mehr für außerhalb ihrer selbst gelegene Zwecke einsetzte und dadurch verfälschte, sondern um ihrer selbst willen in den Staatszweck aufnahm, damit seinerseits notwendig freiheitlicher Staat werdend. In seinem Organisationsplan für die höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin hieß es, der Staat dürfe von seinen Universitäten und Gymnasien „nichts fordern, was sich unmittelbar und geradezu auf ihn bezieht, sondern die innere Überzeugung haben, daß, wenn sie ihren Endzweck erreichen, sie auch seine Zwecke, und zwar von einem viel höheren Gesichtspunkt aus, erfüllen“³⁰. In verfassungsrechtliche Begriffe übersetzt, handelt es sich um eine Grundrechtslösung, die allerdings die Freiheit von vornherein nicht gegen den Staat, sondern im Staat begründete. Es ist bekannt, daß sie nur bruchstückhaft verwirklicht wurde und verfassungsrechtliche Formen erst viel später annahm³¹. Die zunächst

form und Revolution, ²1975, S. 398 ff., das Zitat auf S. 399; *ders.*, Staat und Gesellschaft in Preußen, in: W. Conze (Hrsg.), Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz, 1963, S. 89 ff.

²⁹ Abgedruckt bei Winter (Fn. 27), S. 453 ff., 457 ff., 489 ff., und generell 369 ff.

³⁰ W. v. Humboldt, Gesammelte Schriften, Bd. X, 1903, S. 255.

³¹ Die Verfassungen des Vormärz sahen zwar in ihren Grundrechtskatalogen in der Regel Gewissensfreiheit, Presse- und Buchhandelsfreiheit, aber noch keine

einsetzende Entwicklung beschreibt Koselleck als „schleppende Geschichte des schwindenden Geistes“³². Damit ist ein Rückfall auf den utilitaristischen Standpunkt gemeint, der sich vereinzelt zu Mißachtungen der Kulturautonomie steigern konnte. Ihre völlige Leugnung blieb freilich dem Nationalsozialismus vorbehalten, der alle kulturellen Lebensbereiche wieder politischen Zielen unterordnete, wenn schon nicht durchgehend verstaatlichte.

II. Systematisch

1. Interdependenz von Staat und Kultur

Ich verfolge die historischen Linien hier nicht weiter, weil bereits dieser kurze Blick auf das ausgehende 18. und beginnende 19. Jahrhundert für die systematische Erörterung des Themas einen dreifachen Ertrag abgeworfen hat. Zum einen erweist sich das Problem der Zuordnung von Staat und Kultur als Folge des Prozesses funktionaler Differenzierung der Gesellschaft. Daher muß auch die Frage nach dem Kulturauftrag von den spezifischen Funktionen der Kultur her angegriffen werden. Zweitens ist für die Antwort aus dem historischen Material eine Skala von Möglichkeiten angefallen, die in ihren Grundmustern komplett zu sein scheint: Trennung von Staat und Kultur (wie in der Frühgeschichte der Vereinigten Staaten, dualistisches Modell); staatliche Kulturpflege im Interesse anderer als kultureller Staatszwecke (wie im aufgeklärten Absolutismus, aber auch im Liberalismus, utilitaristisches Modell); staatliche Kulturpflege um der Kultur selbst willen (wie in der preußischen Reformära, kulturstaatliches Modell); staatliche Steuerung der Kultur nach politischen Kriterien (wie im Nationalsozialismus, dirigistisches Modell). Kombinationen sind wegen der Kumulierbarkeit von Zwecken und der Binnendifferenzierung der Kultur bis zu einem gewissen Grad möglich. Der historische Überblick läßt indes drittens vermuten, daß die beiden Pole der Skala, Trennung und Identifikation, offenbar nicht erreicht werden, was darauf hindeutet, daß der Staat zwar auf Leistungen der Kultur angewiesen ist, diese aber nicht in demselben Sinn zur Staatstätigkeit

Garantien für Wissenschaft und Lehre, Schulunterricht und Kunst vor. Insoweit liegen die Anfänge erst in der Paulskirchen-Verfassung (Art. VI, §§ 152 ff.) und der an ihr orientierten preußischen Verfassung von 1850 (Art. 20 ff.). Eine ausdrückliche Kunstfreiheitsgarantie findet sich erst in der Weimarer Verfassung, sie ist dort mit einer Schutzpflicht und einem Pflegeauftrag verbunden (Art. 142).

³² Koselleck, Preußen (Fn. 28), S. 400.

machen kann wie beispielsweise die Verbrechensbekämpfung oder die Postbeförderung³³.

Voraussetzung der verfassungsrechtlichen Diskussion des Kulturauftrags ist also die Frage, welche Bedeutung Kultur und Staat überhaupt füreinander haben. Eine nähere Bestimmung des Verständnisses von Kultur, die bisher nur in ihren traditionellen Teilbereichen aufgesucht wurde, läßt sich dann freilich nicht länger umgehen. Hier besteht wenig Klarheit. Am stärksten arbeitet die moderne Anthropologie mit dem Kulturbegriff. Für sie umfaßt Kultur alle nicht natürlich determinierten, insbesondere alle naturverändernden Aktivitäten des Menschen³⁴. Ausdruck von Kultur ist dann nicht nur eine Höhlenzeichnung, sondern auch ein Kochgeschirr. Es handelt sich dabei um denselben unspezifischen Kulturbegriff, der auch im heutigen Sprachgebrauch anzutreffen ist, wenn man von Agrikultur, Wohnkultur, Eßkultur etc. spricht. Kulturphänomene sind dann aber auch Staat und Recht selbst. Offenkundig läßt sich die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Kultur auf dieser Grundlage nicht präzise genug diskutieren und noch weniger in einen rechtlichen Zusammenhang überführen. Auf der anderen Seite dispensiert sich die Rechtswissenschaft gewöhnlich von der Begriffsbildung und geht stillschweigend oder erklärtermaßen davon aus, daß die Kultur aus Bildung, Wissenschaft und Kunst, wohl auch, aber schon als Sonderfall betrachtet, aus Religion bestehe³⁵. Indessen ergibt die Addition von Bestandteilen noch keinen Begriff. Ausgehend von diesen anerkannten Bestandteilen müßte er sich aber gewinnen lassen, wenn es gelingt, die ihnen spezifischen Gemeinsamkeiten aufzudecken.

Ist es das Kennzeichen entwickelter Gesellschaften, daß sie sich nicht mehr segmentär oder stratifikatorisch, sondern funktional differenzieren³⁶, dann muß das spezifische Merkmal, das die genannten Bereiche verbindet und zugleich von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen unterscheidet, in ihrer Funktion zu suchen sein. Für gewöhnlich bereitet die Bestimmung von Systemfunktionen keine besonderen Schwierigkeiten. So ist es akzeptiert, daß das politische System auf die Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbind-

³³ Dazu schon *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 7. Neudruck 1960, S. 260.

³⁴ Eine besonders anschauliche Darstellung bei *C. Kluckhohn/W. H. Kelly*, The Concept of Culture, in: *Kluckhohn, Culture and Behavior*, 1962, S. 19.

³⁵ Repräsentativ *Th. Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 8 f.

³⁶ Zur Begriffsklärung vgl. *N. Luhmann*, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. I, 1980, S. 25 ff.

licher Entscheidungen spezialisiert ist, das Gesundheitssystem auf die Erhaltung oder Wiederherstellung körperlichen Wohlbefindens, das Wirtschaftssystem auf die materielle Reproduktion der Gesellschaft. Die Kulturbereiche erscheinen demgegenüber recht heterogen. Im Vergleich mit anderen Systemen zeichnet sich aber ab, daß sie es nicht primär mit physischen, sondern mit geistigen Objekten zu tun haben, auf deren Hervorbringung oder Überlieferung sie gerichtet sind. Ich möchte deswegen vorschlagen, die Funktion von Kultur in der ideellen Reproduktion der Gesellschaft zu sehen. Zur Kultur wäre dann alles zu zählen, was sich auf Weltdeutung, Sinnstiftung, Wertbegründung, -tradierung und -kritik sowie deren symbolischen Ausdruck bezieht, sogenannte Gegen- und Subkulturen eingeschlossen³⁷. Dieser Begriff umfaßt die herkömmlich der Kultur zugeordneten Lebensbereiche, von denen er ausging, fällt mit ihnen jedoch nicht notwendig zusammen, sondern kann weitere umfassen, wenn sie dieselbe Funktion erfüllen.

Eine solche Begriffsbestimmung offenbart sogleich ihren Vorteil, denn sie erlaubt eine genauere Ausrichtung auf den Kulturauftrag als ein bereichsbezogener Ansatz, der das Thema schnell in die geläufigen Fragestellungen nach Staat und Kunst, Staat und Kirche, Staat und Universität, Staat und Schule zurückzuschieben droht und damit das grundlegende Problem, in welchem Verhältnis Staat und Kultur überhaupt zueinander stehen, gar nicht erfaßt. Ohne eine Klärung dieses Problems muß aber die Suche nach dem Kulturauftrag zielloos bleiben. Die Voraussetzungen für eine Klärung sind freilich ungünstig, weil sich die Sozialwissenschaften von der Kulturproblematik weitgehend abgewandt haben. Autoren, die davon eine Ausnahme machen, erörtern die Bedeutung von Kultur meist in einem handlungs- oder kommunikationstheoretischen Rahmen. Die Kultur wird dann in Bezug gesetzt einerseits zur Gesellschaft insgesamt, also dem kollektiven, in sozialen Institutionen repräsentierten Handlungssystem, das den Staat einschließt, andererseits zur Einzelperson, also dem individuellen Handlungssystem,

³⁷ Verwandte Umschreibungen bei A. L. Kroeber/T. Parsons, *The Concepts of Culture and of Social System*, *American Sociological Review* 23 (1958), S. 582; Th. Adorno, *Kultur und Verwaltung*, *Gesammelte Schriften*, Bd. 8, 1972, S. 123; J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, 1973, S. 16; für einen weiteren Kulturbegriff auch, aber in den Umrissen weniger deutlich P. Häberle, *Kulturverfassungsrecht im Bundestaats*, 1980, S. 13 ff., ders., *Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht*, in: ders. (Hrsg.), *Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht*, 1982, S. 30 ff., ders., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1982, S. 10 ff. Zu Häberle jetzt B. Pieroth, *Kultur als juristisches Spiel ohne Grenzen*, *Der Staat* 22 (1983), S. 394.

und die Frage lautet, inwiefern individuelles oder kollektives Handeln kulturell bestimmt ist und inwieweit umgekehrt die Kultur ihrerseits personale und soziale Voraussetzungen hat³⁸. Die Frage zielt auf wechselseitige Abhängigkeiten und folglich auch die Möglichkeit von Störungen im Leistungsaustausch und deren Konsequenzen. Dafür gibt es freilich im Verfassungsrecht Entsprechungen, so daß die Ergebnisse auch der juristischen Diskussion zugute kommen könnten.

Geht man zunächst vom Einzelnen aus, so stellt Kultur als über-personales System von Interpretationen, Werten und Ausdrucksformen ihm bestimmte Deutungsmuster und Sinnentwürfe für die Welt und seine eigene Befindlichkeit in ihr zur Verfügung und vermittelt ihm damit zugleich Orientierungsweisen und Vorzugsregeln, auf die er in Kommunikations- und Entscheidungssituationen zurückgreifen kann. Indem jeder Einzelne in ein solches, zwar nicht statisches, aber ihm zunächst doch vorgegebenes Kultursystem hineingeboren wird, sichert Kultur einen Grundvorrat an Wissen, Sinn-erleben und Verhaltensformen, der als gemeinsamer vorausgesetzt werden darf und daher intersubjektive Verständigung und sinnhaftes soziales Handeln erst ermöglicht. Man kann formelhaft auch sagen, die Lebenswelt des Einzelnen sei kulturell konstituiert. Diese kulturellen Muster werden im Prozeß der Sozialisation überliefert und einverleibt. Geglückte Sozialisation zeigt sich an der Übernahme kultureller Muster und Werte durch den Einzelnen, die dieser dann im Vollzug ständig wieder reproduziert und erneuert, während eine mißlungene Sozialisation den Einzelnen sozusagen außerhalb der Kultur stellt, auf die er dann selbst wieder gefährdend

³⁸ Ich beziehe mich insbesondere auf *T. Parsons*, *Culture and the Social System*, in: *T. Parsons/E. Shils/K. D. Naegle/J. R. Pitts* (Hrsg.), *Theories of Society*, 1965, S. 961; *ders.*, *The Structure of Social Action*, 1937; *ders.*, *Societies*, 1966, S. 6 ff.; *T. Parsons/E. Shils*, *Toward a General Theory of Action*, 1967; *J. Habermas*, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. II, 1981, S. 173–443; *ders.*, *Legitimationsprobleme* (Fn. 37); *ders.*, *Handlung und System*, in: *W. Schluchter* (Hrsg.), *Verhalten, Handeln und System*, 1980, S. 68; *W. Schluchter*, *Gesellschaft und Kultur*, in: *ders.* (Hrsg.), *Verhalten, Handeln und System*, 1980, S. 106. Dahinter stehen ältere Überlegungen von *M. Weber*, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 1973, bes. S. 146 ff., ferner S. 215 ff., 400 ff., 475 ff., 541 ff.; *ders.*, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Bd. 1–3, 1920–21, sowie von *E. Durkheim*, *Le suicide*, 1897; *ders.*, *Education et sociologie*, 1912; *ders.*, *L'éducation morale*, 1925; *ders.*, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, 1912. Interessante Bemerkungen auch bei *P. L. Berger/Th. Luckmann*, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, Taschenbuchausg. 1980, bes. S. 98 ff.; *R. Loewenthal*, *Gesellschaftswandel und Kulturkrise*, 1979, bes. S. 26 ff., 101 ff.

zurückwirken kann. Umgekehrt führt eine Verknappung oder Umwertung handlungsgerichteten Sinns in der Regel zu Orientierungslosigkeit, Motivationskrisen und Kommunikationsstörungen, die die Persönlichkeitsentwicklung erheblich zu beeinträchtigen drohen. Symptome dieser Art zeigen sich seit einiger Zeit vor allem im Moral- und im Erziehungssystem.

Kulturell ausgelöste Krisen dieser Art betreffen freilich nicht nur den Einzelnen, sondern üben zugleich desintegrierende Wirkung auf die Gesellschaft insgesamt aus. Darin deuten sich bereits die Funktionen der Kultur für die soziale Integration an. So wie die Lebenswelt des Einzelnen kulturell konstituiert wird, ist auch der gesellschaftliche Zusammenhalt auf intersubjektiv wirksame Deutungsmuster und Verhaltensformen gegründet. Kultur konstituiert nicht nur die Lebenswelt des Individuums, sondern schafft auch eine Art kollektiver Identität. Davon zehren die integrationswirksamen sozialen Institutionen einschließlich der staatlichen, und zwar hinsichtlich ihrer Genese nicht weniger als hinsichtlich ihres Bestandes und ihrer Funktionsfähigkeit. Genetisch betrachtet, macht die kulturelle Tradition bestimmte politische Institutionen erst möglich. So ist beispielsweise die für die Demokratie konstitutive Öffentlichkeit aus der literarischen hervorgegangen und die Gründung des deutschen Nationalstaats durch die ausgangs des 18. Jahrhunderts hergestellte Einheit der Kulturnation vorbereitet worden³⁹. Was Bestand und Funktionieren angeht, so liegt der wesentliche Beitrag der Kultur darin, daß sie Institutionen als sinnvoll zu erklären und damit gegenüber ihrer Umwelt zu legitimieren vermag. Diese Legitimation, die eine politisch-soziale Ordnung als im großen und ganzen rechtmäßig erweist, bildet die Grundlage für die fraglose Hinnahme der großen Mehrzahl staatlicher Entscheidungen, ohne die keine komplexe Sozialordnung überleben kann.

Wird die Legitimation verweigert, so sind politische Krisen die Folge. Legitimationsdefizite müssen ihre Ursache allerdings nicht notwendig in einem Versagen des kulturellen Systems finden. Sie können auch auf die politischen und sozialen Institutionen zurückgehen, die einer sinnvollen Interpretation nicht mehr fähig erscheinen. So war es für Hegel um die Verfassung des Heiligen Römischen Reiches bestellt; so verhielt es sich mit den Institutionen des Ancien régime vor Ausbruch der Französischen Revolution, und so empfanden es selbst Anhänger des parlamentarischen Systems in der End-

³⁹ Zur Öffentlichkeit vgl. *J. Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962, S. 41; zur Kulturnation *F. Schnabel*, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Taschenbuchausg. Bd. 2, 1964, S. 17 ff.

phase der Weimarer Republik⁴⁰. Ungeachtet seines Bedarfs an kultureller Legitimation kann der Staat sie jedoch nicht erzwingen. Insoweit wirkt der kollektiv eingewurzelte und generationsübergreifende Charakter kultureller Traditionen immunisierend. Der staatliche Legitimationsbedarf läßt sich aber auch nicht im politischen System selbst decken. Politische Systeme können fehlende Legitimation vielmehr nur durch Zwang kompensieren oder durch Konsum verschleiern. Beides hat offensichtlich seine Grenzen. Insofern bleibt der Staat von der Kultur abhängig. Umgekehrt erlangen die kulturell begründeten Deutungen und Normen tatsächliche Geltung nur in dem Maß, wie sie individuell internalisiert oder sozial institutionalisiert sind. Dazu fehlt jedoch der Kultur das Vermögen. In dieser Hinsicht ist sie deswegen auf andere Institutionen, namentlich den Staat angewiesen, der in der Absicherung der grundlegenden identitätsverbürgenden Werte und Verhaltensmuster seine wichtigste Leistung für die Kultur erbringt.

2. Kulturauftrag im Verfassungsrecht

Diese Überlegungen zum Verhältnis von Person, Staat und Kultur lassen sich meines Erachtens in einen verfassungsrechtlichen Bezugsrahmen einfügen. Die Scharniere müssen freilich erst sichtbar gemacht werden, denn ein exakter normativer Ansatzpunkt, etwa in Gestalt einer Kulturstaatsklausel, wie sie die bayerische Verfassung in Art. 3 enthält, oder eines allgemeinen Verfassungsauftrags, wie ihn Art. 18 der nordrhein-westfälischen Verfassung vorsieht, oder schließlich konkreter Aufgabennormen, wie sie sich beispielsweise in Art. 17 und 18 der DDR-Verfassung finden, fehlt dem Grundgesetz. Es enthält vielmehr nur verstreute Bestimmungen, die sich schützend oder kompetenzzuweisend auf einzelne Kulturbereiche beziehen, so im Grundrechtsteil Art. 4, 5 und 7, im Organisationsteil Art. 74 Nr. 5 und 13, 75 Nr. 1a und 2, 91a Abs. 1 Nr. 1, 91b. Zusammengenommen zeigen sie zwar an, daß das Grundgesetz vom Staat keine kulturelle Abstinenz erwartet, begründen aber auch noch keinen verfassungsrechtlichen Kulturauftrag. Andererseits lehrt ein Blick in die öffentlichen Haushaltspläne, in welchem Umfang der Staat sich tatsächlich kulturell betätigt, und eine Durchmusterung des geltenden Rechts bringt zutage, in welchem Ausmaß ihm die Beachtung kultureller Gesichtspunkte, beispielsweise in der Raumordnung und im Städtebau (§§ 1, 2 RaumOG, §§ 1, 3

⁴⁰ G. W. F. Hegel, *Die Verfassung Deutschlands*, 1802; E. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers Etat?*, 1789; H. Brüning, *Memoiren*, 1970.

StBauFG), aber auch in der Sozialhilfe und der Zwangsvollstreckung (§ 12 BSozHG, § 811 Nr. 10 ZPO), auferlegt ist.

Fragt man sich in verfassungsrechtlicher Absicht, aus welchem Grund der Staat zu diesen Aktivitäten berechtigt oder verpflichtet ist⁴¹, so können die Ergebnisse der vorausgegangenen Analyse normative Relevanz gewinnen. Ersichtlich liegen danach im kulturellen Bereich Voraussetzungen für die Erfüllung der Staatsaufgaben. Die soziale Integration, die der Staat zu gewährleisten hat, hängt nicht allein vom Funktionieren seiner Institutionen, sondern auch von der Existenz einer kulturell gegründeten Integrationsbasis ab, und selbst das Funktionieren der Institutionen beruht nicht ausschließlich auf staatlicher Leistung, sondern bedarf zusätzlich gesellschaftlicher Legitimation, die wiederum kulturell erzeugt wird. Diese Zusammenhänge machen rückblickend auch klarer, warum der Staat den Prozeß der Verselbständigung von Kultur zunächst als bedrohlich empfinden mußte: in Bestand und Funktion auf kulturelle Vorleistungen angewiesen, hatte er bei autonomer Kultur seine eigenen Existenzbedingungen nicht mehr in der Hand. Darin liegt zugleich der Grund für die ständige Bedrohung kultureller Autonomie durch den Staat und die geringe Verbreitung des kulturstaatlichen Modells. Andererseits darf Autonomie nicht mit Autarkie verwechselt werden. Auf funktionaler Spezialisierung beruhende Autonomie geht stets mit erhöhter Abhängigkeit einher. Die auseinandergetretenen Teilsysteme bleiben auf Leistungsaustausch angewiesen, wie gerade das Beispiel der preußischen Reformen besonders eindringlich zeigt.

Für den Staat folgt daraus, daß er sich kulturell nicht indifferent verhalten kann. Insofern ihm die Erfüllung seiner verfassungsrechtlich ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben nur unter bestimmten kulturellen Bedingungen möglich ist, wird deren Sicherung selbst zur Staatsaufgabe. Das mag auf der Grundlage einer als selbstverständ-

⁴¹ Die Frage wird häufig offengelassen oder verschwommen beantwortet. Begründungen aus Art. 5 Abs. 3 GG etwa bei *M. Heckel*, Staat–Kirche–Kunst, 1968, S. 90ff., *R. Scholz* in Th. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 8 zu Art. 5 Abs. 3, und *BVerfGE* 35, 79 (114), 36, 321 (331), wobei das BVerfG aber nicht mitteilt, auf welche Weise daraus über den Kunstförderungsauftrag hinaus der Kulturstaat „im Sinne einer Staatszielbestimmung“ folgt; dagegen und stattdessen an die kulturstaatlichen Normen der Landesverfassungen anknüpfend, weil diese das Verfassungsbild der Bundesrepublik mitprägten, *W. Knies*, Kunst und Recht, in: Bitburger Gespräche 1977/78, S. 154; ähnlich, aber zusätzlich abgestützt auf anthropologische Gründe, namentlich die Kulturbedürftigkeit des Menschen und der Freiheit, *Häberle*, Kulturstaat (Fn. 37), S. 36f., 20ff.; auf einen wesensmäßigen Zusammenhang von Staat und Kultur abhebend *E. R. Huber*, Zur Problematik des Kulturstaats, 1958.

lich unterstellten oder gar unbemerkt vorhandenen Übereinstimmung zwischen politischem und kulturellem System längere Zeit verdeckt bleiben wie beispielsweise in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten, kommt aber zum Vorschein, sobald das Einverständnis brüchig wird oder das kulturelle System seine Leistungen für andere soziale Systeme schlecht erbringt, etwa der Wirtschaft keine hinreichend vorgebildeten Kräfte zur Verfügung stellt, und dann im Interesse der sozialen Integration staatliche Interventionen herausfordert. Ein Kulturauftrag besteht also, unabhängig davon, ob ihn der Verfassungstext ausdrücklich formuliert oder nicht. Diese Aussage ist nicht nur staatstheoretisch, sondern durchaus verfassungsrechtlich gemeint. Methodologisch beruht sie darauf, daß Normen unter dem Anspruch der Verwirklichung stehen, aber nicht alle Voraussetzungen, von denen ihre Realisierung abhängt, in den Normtext aufnehmen können. Das Realisierungsgebot äußert sich dann in der Erstreckung der rechtlichen Garantie auf diese Voraussetzungen. Das wird auch in der Verfassungsinterpretation anerkannt und ständig praktiziert⁴².

Noch schärfer läßt sich der Kulturauftrag herausarbeiten, wenn man von der verfassungsrechtlichen Stellung des Einzelnen ausgeht. Das Grundgesetz spricht ihm an der Spitze seiner Bestimmungen eine unantastbare Würde zu. Die Funktion des Staates wird auf die Menschenwürde bezogen. Diese Grundentscheidung konkretisiert sich sowohl in den Grundrechtsgarantien als auch in der Staatsorganisation. Die Grundrechte konstituieren einen Bereich individueller Freiheit, in dem sich personale Würde realisieren kann. Ihr Ziel ist die Selbstbestimmung des Einzelnen. Diese schützt die Verfassung aber, wie insbesondere die Sozialstaatsklausel zeigt, nicht nur als formale, sondern unter Einschluß ihrer materiellen Voraussetzungen. Die Grenze bildet allein die, freilich ebenfalls materiell verstandene, gleiche Freiheit der anderen. Indem das Grundgesetz die Ausübung politischer Herrschaft an einen befristeten gesellschaftlichen Auftrag bindet, auf verschiedene, in ihren Entscheidungen unabhängige Organe verteilt und gleichzeitig den Entscheidungsprozeß transparent und offen gestaltet, versucht es auch orga-

⁴² Vgl. nur K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 131982, Rdnr. 34, 45ff., 75, praktiziert z.B. bei den ungeschriebenen Bundeskompetenzen, vgl. etwa BVerfGE 3, 407 (421) als Beginn einer langen Reihe, aber auch beim Grundsatz der Bundestreue, vgl. BVerfGE 12, 205 (254ff.) und den Grundrechten, s. etwa BVerfGE 33, 303 (330ff.), und E. W. Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1976, S. 1530f., 1538.

nisatorisch sicherzustellen, daß die aus der individuellen Freiheit folgenden Meinungs- und Interessenunterschiede nicht unter ein vorgegebenes Gemeinwohl gezwungen werden, sondern die gleichwohl unerläßliche Einheitsbildung in einem diskursiven Prozeß vor sich geht, der prinzipiell unabgeschlossen ist und prinzipiell nicht die Freiheit aufheben darf.

Dieses anspruchsvolle Modell hat ebenfalls eine Reihe von Gelingensvoraussetzungen, die nicht durchweg in der Verfassung festgehalten sind. Unter diesen Voraussetzungen interessieren hier diejenigen, welche im kulturellen Bereich liegen. Sie werden in der Regel weniger beachtet als die ökonomischen. Das erscheint als Reaktion auf die Freiheitsgefahren, die von dem ökonomisch verkürzten Freiheitsverständnis des Liberalismus ausgingen, erklärlich, bleibt aber gerade darin der liberalen Einseitigkeit verhaftet. Um der anderen Seite näherzukommen, muß man sich daran erinnern, daß Individualität die menschliche Existenz nicht wie eine Naturgegebenheit prägt. Zahlreiche Gesellschaftsformen haben vielmehr das Bewußtsein von Individualität nicht entwickelt, sondern die Gattungsmerkmale in den Vordergrund gestellt. Nicht die Gesellschaft, sondern der Einzelne erscheint dann als Abstraktion. Sein Wert kommt ihm nicht als Person zu, er bezieht ihn vielmehr aus der Gliedstellung. Auch Rechte besitzt er dann nicht als Subjekt, sondern aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Statusgruppe. Noch in der ständisch-feudalen Sozialordnung, deren Auflösung sich in Deutschland bis weit ins 19. Jahrhundert hinein zog, erhielten sich solche Vorstellungen. In der Soziologie und der Sozialanthropologie gilt es daher seit Max Weber, Durkheim und Parsons als gesichert, daß Individualität eine spezifisch kulturell vermittelte Errungenschaft ist, die in dieser Form nur unter den besonderen Bedingungen Europas entstand und selbst dort relativ spät auftrat⁴³.

Ist das Selbstverständnis der Menschen als Individuen aber durch den kulturellen Entwicklungsstand der Gesellschaft bedingt, dann ergeben sich daraus Rückwirkungen auf eine Verfassung, die vom

⁴³ Vgl. für Weber die Nachweise in Fn. 38, dazu *W. Brugger*, Menschenrechtsethos und Verantwortungspolitik. Max Webers Beitrag zur Analyse und Begründung der Menschenrechte, 1980; für Durkheim und Parsons ebenfalls Fn. 38, zusätzlich *T. Parsons*, *Social Structure and Personality*, ²1965 (deutsch 1968); *ders.*, *Durkheim's Contribution to the Theory of Integration of Social Systems*, in: *K. H. Wolff* (Hrsg.), *Emile Durkheim*, 1960, S. 118, bes. 146; heute vor allem *N. Luhmann*, *Grundrechte als Institution*, ²1974, S. 49 ff., und *Häberle*, *Kulturstaat* (Fn. 37), S. 21. Als Kontrast vgl. *K. E. Müller* (Hrsg.), *Menschenbilder früher Gesellschaften*, 1983.

Individuum ausgeht und den Staat der personalen Freiheit dienstbar macht. Die Verfassungsinterpretation muß einkalkulieren, daß diejenigen Bestimmungen, welche das Grundgesetz zum Schutz der Individualität trifft, ihren Zweck verfehlen und im Extremfall obsolet werden können, wenn die kulturellen Grundlagen der Individualität nicht mit gesichert werden. Das betrifft namentlich die Grundrechte als wichtigste Garantien von Personalität und Individualität. Was hinsichtlich der sozialen Defizite des klassischen Grundrechtsverständnisses theoretisch heute größtenteils aufgeholt ist, steht für ihren kulturellen Aspekt noch weitgehend aus. Darin liegt die Berechtigung der von Häberle geforderten kulturstaatlich erweiterten Grundrechtstheorie⁴⁴. Es können aber auch die Staatszielbestimmungen und ihre Konkretisierung in den Organisationsnormen berührt sein, soweit sie die Konstituierung, Kompetenz und Prozedur der Staatsorgane gerade im Hinblick auf die Wahrung individueller Freiheit regeln. Die verfassungsrechtliche Entscheidung für Individualfreiheit enthält also gleichzeitig eine Anerkennung des staatlichen Kulturauftrags. Die Stelle einer Kulturstaatsklausel, die im Grundgesetz nicht ausdrücklich vorkommt, nehmen gewissermaßen stellvertretend Art. 1 und 2 Abs. 1 GG ein.

Eine ausdrückliche Kulturstaatsklausel, wie sie die Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ jetzt in Ergänzung von Art. 20 und 28 GG vorschlägt, hätte unter diesen Umständen keine konstitutive Bedeutung. Sie schlosse eine Textlücke, aber keine Rechtslücke. Davon geht auch die Kommission aus, wenn sie ihre Empfehlung als „grundsätzliche Verdeutlichung des kulturellen Auftrags des Gesamtstaats“ versteht und unter anderem mit der Vollständigkeit der Verfassung rechtfertigt⁴⁵. Was rechtlich gilt, soll auch textlich vorkommen. Indessen könnte die deklaratorisch gemeinte Änderung angesichts der Vernachlässigung kulturstaatlicher Gesichtspunkte in der Verfassungsinterpretation faktisch durchaus verstärkende und appellative Wirkungen entfalten, die vorwiegend der Grundrechtsinterpretation zugute kämen. Die Erfahrungen mit der dogmatisch kaum fruchtbar gemachten bayerischen Kulturstaatsklausel⁴⁶ sprechen nicht notwendig dage-

⁴⁴ Zuletzt P. Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 31983, S. 385 ff.

⁴⁵ Bericht der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, 1983, S. 97 ff., das Zitat S. 112, das Argument der Vollständigkeit der Verfassung S. 122.

⁴⁶ Dazu O. Jung, Zum Kulturstaatsbegriff, 1976, S. 79 ff., die bayerische Judikatur ist dargestellt auf S. 103 ff.

gen, weil das Landesverfassungsrecht ebenfalls stiefmütterlich behandelt und gerade im Grundrechtsbereich fast ganz vom Grundgesetz überlagert wird. Der verstärkende Effekt böte zugleich eine gewisse Kompensation für die Durchsetzungsschwäche kultureller Interessen, die als solche gar keine Vertretung besitzen, sich vielmehr nur sektoral organisieren lassen und auch dann nur gewichtig auftreten können, wenn sie ausnahmsweise über ein Verweigerungspotential verfügen, das das öffentliche Leben oder die wirtschaftliche Entwicklung spürbar stört.

III. Exemplarisch

1. Rundfunk als kulturelle Institution

Der verfassungsrechtliche Kulturauftrag bezieht sich auf die Sicherung der kulturellen Grundlagen von Person und Gesellschaft, die Ermöglichung kreativer kultureller Prozesse und die Verbreitung kultureller Güter. Er enthält also konservative, innovative und distributive Elemente. Dabei ergeben sich bezüglich der Intensität staatlicher Kulturvorsorge freilich Abstufungen. Der kreative Prozeß, gleichgültig, ob er sich weltanschaulich, wissenschaftlich, künstlerisch oder religiös äußert, ist in seinem Kernbereich gar nicht staatlich administrierbar. Staatlicherseits können vielmehr nur Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ihn begünstigen und von kulturexternen Einflüssen, insbesondere dem Zwang zu wirtschaftlicher Verwertung, möglichst unabhängig machen sowie Wirkungshindernisse abbauen. Dagegen bedarf die Sicherung und Verbreitung der Kultur intensiverer staatlicher Mitwirkung, weil sie von personalen und sozialen Voraussetzungen abhängt, die weder als gegeben unterstellt werden können noch über hinreichende Eigenantriebe gesichert sind, wie sie etwa das Wirtschaftssystem im Gewinnstreben besitzt. Daraus ergibt sich eine Reihe von Grundsätzen für die Art und Weise der Erfüllung des Kulturauftrags, die anhand der verschiedenen kulturell relevanten Grundrechte entwickelt und differenzierend auf die staatlich institutionalisierten, die von staatlich organisierten Wirkungsmöglichkeiten abhängigen und die staatsunabhängigen Kulturbereiche angewandt werden müßten⁴⁷.

⁴⁷ Vgl. dazu etwa *Häberle*, Kulturstaat (Fn. 37), S. 34 ff.; *W. Maihofer*, Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, in: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1983, S. 988 f.; *R. Scholz* in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 5 Abs. 3 Rdnr. 40 ff., 79 ff.; *F. Hufen*, Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen, 1982; *H. Graul*, Künstlerische Urteile im

Da ein solches Programm hier indes nur andeutungsweise erfüllbar wäre, scheint es mir zweckmäßiger, das kulturverfassungsrechtliche Konzept exemplarisch auf einen Einzelfall anzuwenden. Ich wähle dafür ein Problem, das einerseits von erheblicher kultureller Tragweite ist, andererseits aber nur am Rande unter kulturellen Gesichtspunkten diskutiert zu werden pflegt, nämlich die Neuordnung des Rundfunks. Daß der Rundfunk „jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen ist“, hat das Bundesverfassungsgericht bereits im ersten Fernsehurteil ausgesprochen⁴⁸. Die Lehre folgt dem zumindest insoweit, als der Rundfunk bildende oder künstlerische Werke selbst produziert oder verbreitet⁴⁹. Geht man von dem hier entwickelten Kulturbegriff aus, wird diese Beschränkung aber fragwürdig. Bei allen Meinungsverschiedenheiten über die Wirkung von Massenmedien⁵⁰ gilt in den Kommunikationswissenschaften doch als gesichert, daß das Fernsehen zu einem wesentlichen Faktor der Sozialisation von Kindern und Jugendlichen geworden ist, aber auch Erwachsenen einen Großteil der zur Orientierung in der Welt nötigen Informationen und Interpretationen liefert. Wenngleich das Fernsehen dabei vorhandene Einstellungen eher zu bestärken als zu verändern scheint, entfaltet es doch dort prägende Kraft, wo der

Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 1970; *U. Scheuner*, Die Bundesrepublik als Kulturstaat, in: *Bitburger Gespräche 1977/78*, S. 113 ff.; *E. Stein*, Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule, 1967; *M. Stock*, Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule, 1971; *F. Hufen*, Gleichheitssatz und Bildungsplanung, 1975; *F. Ossenbühl*, Erziehung und Bildung, *AöR* 98 (1973), S. 361.

⁴⁸ *BVerfGE* 12, 205 (229).

⁴⁹ Vgl. etwa *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 137 f., 495 f., bes. 512.

⁵⁰ Vgl. *Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung* (Hrsg.), *Mediennutzung/Medienwirkung*, 1980; *M. Gurevitch* u. a. (Hrsg.), *Culture, Society and the Media*, 1982; *K. Lüscher*, *Medienökologie: Vorschläge für ein übergreifendes Verständnis von „Medienwirkungen“*, in: *W. Hassemer* u. a. (Hrsg.), *Grundrechte und soziale Wirklichkeit*, 1982, S. 127; *ders.*, *Gesellschaftspolitische Aspekte des Kabelfernsehens*, *Publizistik* 24 (1979), S. 344; *P. Hunziker*, *Gesellschaftliche Wirkungen der Medien. Materialien zur [schweizerischen] Mediengesamtkonzeption*, 1980; *E. Noelle-Neumann*, *Die Schweigespirale*, 1980; *H. Kellner*, *Fernsehen als Sozialisationsfaktor*, 1979; *K. Bweg/M. L. Kiefer* (Hrsg.), *Massenkommunikation. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienwirkung*, 1978; *K. Renckstorf*, *Neuere Perspektiven in der Massenkommunikationsforschung*, 1977; *J. Hackforth*, *Massenmedien und ihre Wirkungen*, 1976; *P. Hunziker/K. Lüscher/R. Fauser*, *Fernsehen im Alltag der Familie*, *RuF* 23 (1975), S. 284; *J. Blumler/E. Katz*, *The Use of Mass Communications*, 1974; *F. Ronneberger* (Hrsg.), *Sozialisation durch Massenkommunikation*, 1971, sowie die Aufsätze in *Publizistik* 27 (1982), Heft 1–2.

Einzelne noch keine eigene Meinung ausgebildet hat oder nicht auf eigene Erfahrungen zurückgreifen kann. Damit wird der Rundfunk aber als ganzer zur Kultureinrichtung, wie ja auch die Schule oder die Universität ihren kulturellen Charakter nicht einbüßt, sobald sie Natur- oder Wirtschaftswissenschaften lehrt.

Gleichwohl sind dogmatische Konsequenzen aus der Kulturzugehörigkeit des Rundfunks selten anzutreffen. Dem Bundesverfassungsgericht diente die Einordnung des Rundfunks in den Kulturbereich zur Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern. Für die materielle Deutung der Rundfunkfreiheit gewann sie dagegen kein eigenständiges Gewicht. Den Inhalt der Rundfunkfreiheit leitete das Gericht vielmehr aus der Bedeutung eines freien Kommunikationsprozesses für das demokratische System ab⁵¹. Dieser Aspekt steht auch für die Literatur im Vordergrund, und sofern zusätzlich kulturstaatliche Gesichtspunkte erwähnt werden, hat es meist mit einem Hinweis sein Bewenden⁵². Es geht nun nicht darum, diesen Ansatz gegen einen kulturellen auszutauschen. Die Rundfunkfreiheit wird in der Tat im Interesse der individuellen Meinungsbildungsfreiheit und des auf sie angewiesenen demokratischen Prozesses gewährleistet und muß daher im Rekurs auf diese interpretiert werden. Insoweit aber Individualfreiheit und demokratischer Prozeß ihrerseits auf kultureller Grundlage ruhen, ist diese von der Gewährleistung mit umfaßt. Der kulturelle Aspekt verdrängt also nicht die übrigen, für die Deutung der Rundfunkfreiheit konstitutiven Prinzipien, sondern tritt ergänzend und möglicherweise modifizierend hinzu. Er verlangt, daß die Ordnung des Rundfunks als kultureller Institution in einer Weise gestaltet wird, die den im Grundgesetz enthaltenen kulturellen Anforderungen nicht widerspricht.

⁵¹ BVerfGE 12, 205 (259 ff.).

⁵² Zum Beispiel bei P. Lerche, Rundfunkmonopol, 1970, S. 14 f.; P. Badura, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980, S. 25; W. Hoffmann-Riem, Massenmedien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S. 393; M. Stock, Das Hörfunk- und Fernsehsystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: M. Seidel (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt, 1983, S. 57, 74. Als wichtige Ausnahme vgl. F. Kübler, Kommunikation und Verantwortung, 1973; ders. Medienverantwortung als Rechtsproblem, in: Grundrechte und soziale Wirklichkeit (Fn. 50), S. 105; ferner mit dem Ziel, die Berücksichtigung kultureller Verbände im Rundfunkrat des NDR zu begründen, H. P. Schneider, Rundfunkvielfalt und Gruppenrelevanz im Kulturstaat, RuF 30 (1982), S. 425. Ausdrücklich für Nachrangigkeit kulturstaatlicher Gesichtspunkte M. Bullinger, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 108 (1983), S. 189.

Damit wird dem Grundgesetz nicht etwa ein neuartiger Aspekt aufgepfropft, sondern ein überkommener in Erinnerung gebracht. Im Gegensatz zu den USA ist Rundfunk in Deutschland nach 1945 nicht als Mittel individueller Meinungsäußerung oder unternehmerischer Erwerbstätigkeit, sondern gleich Schulen, Museen und Bibliotheken als öffentliche Aufgabe verstanden und in den Dienst kultureller Integration gestellt worden⁵³. In dieser Form fand ihn das Grundgesetz vor, und auf diesen Zustand bezog sich die Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Der grundrechtliche Schutz sollte die Rückkehr zu einem für staatliche Zwecke instrumentalisierten Rundfunk ausschließen, nicht aber die um der kulturellen Integration willen bestehende öffentlichrechtliche Struktur ändern. Sinn der Regelung war es, den Rundfunk als öffentlichen frei zu verfassen. Damit gleicht die Rundfunkfreiheit älteren kulturellen Freiheiten wie denen aus Art. 5 Abs. 3 GG, die ebenfalls keine staatsausgrenzende Funktion im klassisch-liberalen Sinn erfüllen sollten und daher nicht notwendig mit privater Struktur identisch sind⁵⁴. Umgekehrt legt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Rundfunk aber auch nicht auf die öffentlichrechtliche Organisationsform fest. Der Umstand, daß das Grundgesetz von ihr ausging, verbietet es lediglich, den öffentlichrechtlichen Integrationsrundfunk nun als verfassungswidrig hinzustellen⁵⁵. Er erzwingt aber kein Monopol. Verfassungsrechtlicher Fixpunkt ist vielmehr allein die Freiheit des Rundfunks, während jede damit vereinbare Organisationsform gewählt werden kann⁵⁶.

⁵³ Vgl. Kübler, Medienverantwortung (Fn. 52), S. 111; W. Schmidt, Die Rundfunkgewährleistung, 1980, S. 68 ff. Zur Situation in der Weimarer Republik vgl. W. D. Lerg, Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, 1970; H. Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, Teil 1–2, 1980.

⁵⁴ So auch Scholz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 8 zu Art. 5 Abs. 3; Badura, Rundfunkgesetzgebung (Fn. 52), S. 30.

⁵⁵ So aber R. Herzog in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 236 zu Art. 5 Abs. 1 und 2; nur bezogen auf das öffentlichrechtliche Monopol z. B. W. Rudolf, Über die Zulassung privaten Rundfunks, 1971; H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 62 ff.; ders., Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, Der Staat 20 (1981), S. 185 ff.; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, 1979, S. 136 ff., 143 ff.; Ch. Starck, Kommunikationsfreiheit und Rundfunkorganisation hierzulande und anderswo, JZ 1980, S. 436; R. Scholz, Das dritte Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1981, S. 566; K. Stern, Neue Medien – neue Aufgaben des Rechts?, DVBl. 1982, S. 1116; zum Ganzen P. Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: M. Bullinger/F. Kübler (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S. 15.

⁵⁶ So auch BVerfGE 57, 295 (321).

Entscheidende Bedeutung gewinnt dann freilich das Freiheitsverständnis in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Problematik wird hier indes nicht in ihrer ganzen Breite, sondern nur hinsichtlich des vernachlässigten kulturellen Aspekts aufgerollt. Da die Eigenart der Kultur auf ihren ideellen Funktionen beruht, beziehen sich auch die kulturellen Freiheiten primär auf Kommunikationsvorgänge und ihre spezifischen künstlerischen, wissenschaftlichen, religiösen Ausdrucksformen und nur mittelbar auf deren materielle, technische und organisatorische Voraussetzungen. Die Grundrechte erkennen damit eine dem jeweiligen Kulturbereich innewohnende Eigengesetzlichkeit an, die sich nur unter Autonomiebedingungen entfalten kann⁵⁷. Die Funktion der kulturellen Grundrechte beschränkt sich dann nicht auf die Staatsabwehr, sondern besteht umfassender im Schutz vor externer, also kulturfremder Steuerung, wovon die politische nur eine Erscheinungsform unter anderen bildet. Beim Rundfunk schlägt sich der geistige Prozeß im Programm, und zwar im gesamten, nieder; seine spezifische Form gewinnt er in der Publizistik. Das Programm und die es konstituierenden publizistischen Tätigkeiten bilden daher den Gegenstand der Rundfunkfreiheit. Nicht dagegen kann Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als unternehmerische Freiheit gedeutet werden. Insoweit muß auf Art. 12 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden⁵⁸. Rundfunkunternehmerfreiheit ist wegen Art. 12 GG grundsätzlich möglich, kann aber nur in dem Maß zum Zuge kommen, wie sie das Schutzziel von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, die publizistische Freiheit, nicht nachteilig beeinflußt.

Da die als Programmfreiheit gedeutete Rundfunkfreiheit kulturell begründet ist, schließt sie nicht die Freiheit zu akultureller Verwendung ein. Das nächst der Schulbildung wichtigste Mittel der Kulturtradierung und -verbreitung darf nicht kulturell brachgelegt werden. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet daher auch ein kulturell angemessenes Gesamtprogramm. Die Angemessenheit bezieht sich sowohl auf die Vermittlung der kulturellen Grundlagen individueller Entfaltung und sozialer Integration als auch auf den Anteil kultureller Sendungen im engeren Sinn. Der Kulturauftrag be-

⁵⁷ Zur Eigengesetzlichkeit vgl. vor allem *Hufen*, Freiheit der Kunst (Fn. 47), S. 180 ff.; *BVerfGE* 30, 173 (190).

⁵⁸ So auch *Schmidt*, Rundfunkgewährleistung (Fn. 53), S. 23; *Kübler*, Medienverantwortung (Fn. 52), S. 110; *Badura*, Rundfunkgesetzgebung (Fn. 52), S. 47 ff. Zur Eigenständigkeit von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als spezifisch publizistischer Freiheit vor allem *M. Stock*, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981. Zur Differenz zwischen kommunikativen und ökonomischen Grundrechtsaspekten schon *BVerfGE* 25, 256 (264 f.).

schränkt sich freilich auf die Angebotsseite, er verwandelt sich nicht unter der Hand in einen Kulturzwang für den Rezipienten. In dessen Freiheit wurzelt letztlich die Rundfunkfreiheit, und diese bleibt ihm beim Empfang erhalten. Vom Empfänger aus betrachtet, erscheint die Rundfunkfreiheit als Wahlfreiheit bei der Nutzung des Rundfunks. Wahlfreiheit darf allerdings nicht nur formal verstanden werden, sondern schließt, wie heute in der Grundrechtstheorie allgemein anerkannt, die Realbedingungen von Wahl ein. Die bloße Existenz mehrerer nebeneinander gesendeter Programme schafft noch keine reale Wahlmöglichkeit, wenn nicht auch kulturelle Sendungen wählbar sind. Deren Wahl darf ferner nicht mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden sein. Kulturelle Sendungen müssen deswegen unter Bedingungen angeboten werden, die nicht faktisch zum Ausschluß breiter Bevölkerungskreise führen. Das ist eine Frage der Programmstruktur, auf die sich deswegen das kulturrechtliche Grundrechtsverständnis ebenfalls noch erstreckt.

Läßt die Rundfunkfreiheit als kulturelle Freiheit zwar nicht offen, ob überhaupt ein kulturell angemessenes Programm angeboten wird, so ist es doch Sache der Kommunikatoren, auf welche Art und Weise sie den kulturellen Auftrag erfüllen. Insoweit nimmt der Rundfunk an der Autonomie teil, die das Grundgesetz in den kulturell relevanten Grundrechten schützt. Diese Autonomie ist das rechtliche Korrelat kultureller Eigengesetzlichkeit. Sie verlangt, daß der kulturelle Kommunikationsprozeß offengehalten wird und seine Ergebnisse pluralistisch ausfallen können⁵⁹. Soweit Kultur zur Betätigung oder Wirkung auf den Rundfunk angewiesen ist, muß er deshalb den verschiedenen Richtungen offenstehen. Aus diesem Grund nimmt die grundrechtliche Freiheit hinsichtlich des vom Staat zu ordnenden Rundfunks die Gestalt eines Neutralitätsgebots an, wie es für die staatliche Kulturpflege im traditionellen Sinn seit langem anerkannt ist⁶⁰. Der Rundfunk als wichtiger Kulturproduzent und Kulturvermittler darf nicht Partei für oder gegen eine Richtung ergreifen. Die Erfüllung des Kulturauftrags hat von dirigistischen Absichten freizubleiben. Verfassungsrechtlich liegt aber nicht fest, in welchen Organisationsformen diese Postulate verwirklicht werden. Sicherzustellen ist lediglich, daß im Rundfunksystem insgesamt die kulturelle Versorgung des Publikums stattfindet und die tatsächliche kulturelle Vielfalt im Programm wiederkehrt. Läßt sich dieses Ziel in

⁵⁹ Dazu *Hufen*, Freiheit der Kunst (Fn. 47), S. 239 f.; *Häberle*, Kulturstaat (Fn. 37), S. 30 ff.; *ders.*, Verfassungslehre (Fn. 37), S. 16 f.; *Scholz* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 8 zu Art. 5 Abs. 3.

⁶⁰ Vgl. *K. Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972.

verschiedenen Rundfunkordnungen erreichen, so genießt der Gesetzgeber insoweit Wahlfreiheit⁶¹.

2. Kulturverfassung und kommerzieller Rundfunk

Zur verfassungsrechtlich entscheidenden Frage wird unter diesen Umständen, wie sich die verschiedenen Rundfunkmodelle auf die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ableitbaren kulturellen Anforderungen auswirken. Da die verbesserten technischen Möglichkeiten und die unbestreitbaren Mängel des bestehenden Rundfunksystems allenthalben die Auflösung der öffentlichrechtlichen Monopole und eine Zulassung privater Veranstalter begünstigen, ist besonders nach den kulturellen Auswirkungen des kommerziellen Systems zu fragen. Die vernachlässigte kulturelle Komponente kann dabei möglicherweise Wirklichkeitsbefunden, die bisher juristisch irrelevant erschienen oder ohne rechtssystematische Verortung benutzt wurden, Gewicht verleihen. Sie tragen freilich größtenteils prognostische Züge und können sich vorerst nur auf wenige empirische Erhebungen und auch nur unter dem Vorbehalt vergleichbarer Rahmenbedingungen auf ausländische Erfahrungen stützen. Ein Teil der verfassungsrechtlichen Kontroversen findet hierin seinen Grund. Mit einiger Sicherheit kann man aber davon ausgehen, daß die Aufhebung des Monopols zu einer Ausweitung des Programmangebots führen und der dazu erforderliche Geldbedarf hauptsächlich aus Rundfunkwerbung bestritten wird. Da die Akquisition der Werbemittel von der Anziehungskraft der Programme abhängt, bedeutet das zugleich eine verschärfte Konkurrenz um die Zuschauergunst. Als Erfolgskriterium erscheint dabei, wenn Werbeeinnahmen das Unternehmensziel sind, die Einschaltquote, die auf diese Weise Leitfunktion für die Programmgestaltung gewinnt.

Die kulturellen Konsequenzen dieses Systems sind umstritten. Während die Befürworter von einem reichhaltigeren Programmangebot und von einer zuverlässigeren Orientierung an Publikumsbedürfnissen ausgehen, prognostizieren die Gegner eine qualitative Verarmung der Programme und eine Ausrichtung am anspruchslosen Durchschnittsgeschmack. Eine gewisse empirische Kontrollmöglichkeit bietet das amerikanische Rundfunksystem, das dem kommerziellen Muster weitgehend folgt⁶². Das Beispiel lehrt, daß

⁶¹ Vgl. BVerfGE 57, 295 (321).

⁶² Dazu W. Hoffmann-Riem, *Kommerzielles Fernsehen*, 1981; ders., *Kommerzielles Fernsehen in den USA*, Media Perspektiven 1980, S. 362; H. J. Kleinsteuer, *Fernsehen und Geschäft*, 1973.

sich in einem privatwirtschaftlich betriebenen Rundfunk ökonomische Imperative in erheblichem Umfang auf Kosten kultureller Postulate durchzusetzen vermögen. Da kulturelle Sendungen nicht dieselben Einschaltquoten erzielen wie Unterhaltungsprogramme und also auf Sponsoren weniger Anreiz ausüben, verschwinden sie weitgehend aus dem Angebot. Soweit die Federal Communications Commission auf einen bestimmten Anteil drängt, wird er in der Regel mit kulinarischer Kultur gefüllt oder in Randzeiten abgedrängt. Dominant ist die Unterhaltung. Auch im Unterhaltungsprogramm herrscht aber weniger qualitative als quantitative Vielfalt. Erfolgreiche Muster werden kopiert und führen zu einer Vermehrung des Gleichartigen. Da der Zuschauer durch das Programm für die Werbebotschaft empfänglich gemacht werden muß, sind selbst Stoff und Dramaturgie der Programme auf die Werbung zugeschnitten. Das verhindert zum einen kritische oder Minderheiten berücksichtigende Inhalte und verlangt zum anderen eine auf den Werbespot hinführende stereotype Abfolge von Höhepunkten.

Diese Auswirkungen lassen sich nicht durchweg auf eine typisch amerikanische Mentalität zurückführen, so daß sie schon deswegen für einen interkulturellen Vergleich ungeeignet wären. Sie treten vielmehr als Folge eines nicht an publizistisch-kulturellen, sondern ökonomischen Rationalitätskriterien ausgerichteten Rundfunksystems ein, in dem das Programm als kulturelles Schutzgut seine Autonomie einbüßt und zum Vehikel außerkultureller Zwecke wird. Ähnliche Konsequenzen müssen daher bei vergleichbaren Strukturen auch in Deutschland einkalkuliert werden. Es ist damit zu rechnen, daß die wichtige Kulturinstitution Rundfunk unter kommerziellen Bedingungen ein kulturelles Defizit hinterläßt⁶³. Dieses bestünde zum einen darin, daß der Rundfunk für die Produktion und Verteilung kultureller Güter weitgehend ausfiel. Dafür blieben nur die traditionellen Kultureinrichtungen übrig, die sich aber, soweit sie Breitenwirkung entfalten wie die Schule, auf das Kindes- und Jugendalter beschränken, und, soweit sie lebensbegleitend operieren wie Theater, Museen, Volkshochschulen, keine Breitenwirkung erzielen. Da das Fernsehprogramm indes auch in seinen nicht kulturellen Teilen kulturelle Effekte hat, besteht zum anderen die Gefahr, daß es Weltverständnisse und Einstellungsmuster fördert, die dem Anspruchsniveau, welches eine komplexe Gesellschaft voraussetzt und auch in ihren Bildungsinstitutionen zu vermitteln sucht, gerade zuwiderlaufen.

⁶³ Vgl. Kübler, Medienverantwortung (Fn. 52), S. 117.

Für den Einzelnen, der sich die nicht persönlich erfahrbare Umwelt vorwiegend am Fernsehgerät erschließt, entstünde durch ein solches, auf informative, kritische und bildende Sendungen weitgehend verzichtendes Fernsehen ein verzerrtes Weltbild, das die Orientierung in der Gegenwart und die Deutung der eigenen Befindlichkeit nicht erleichtert⁶⁴. Da das erweiterte und anreizendere Programmangebot den Fernsehkonsum zudem eher vergrößert als verringert, fördert es die Tendenz zu passiver Nutzung der ebenfalls noch wachsenden Freizeit. Insbesondere dürfte die mit dem Fernsehen verbundene Schwächung der Lesebereitschaft und Lesefähigkeit weiter zunehmen. Indessen werden Einblicke in komplizierte Zusammenhänge und adäquate Deutungen für umgebende Realitäten noch immer größtenteils sprachlich vermittelt und lesend angeeignet. Intensive Nutzung eines kulturell verarmten Fernsehens beeinträchtigt deswegen die kulturellen Voraussetzungen der Persönlichkeitsentfaltung. Daran erweist sich erneut, daß die Mündigkeit des Staatsbürgers, die zur Legitimation des Marktmodells gern herangezogen wird, bei der Gestaltung des Rundfunksystems nicht als Gegebenheit vorausgesetzt werden darf, sondern als vom Rundfunksystem mitkonstituiertes Produkt zu verstehen ist⁶⁵. Der demokratische Staat steht dann bei der Ordnung des Rundfunkwesens vor dem Problem, die Mündigkeit des Bürgers einerseits zugrundelegen und andererseits doch ständig stützen zu müssen. Es kann ohne Bevormundung nur gelöst werden, wenn sich die Stützungsmaßnahmen selbst wieder aus dem Verfassungsziel personaler Entfaltung legitimieren.

Auf der Ebene der sozialen Integration droht durch ein vorwiegend auf anspruchslose Unterhaltung gerichtetes Fernsehen eine Vernachlässigung der kulturellen Traditionen, aus denen sich die kollektive Identität von Gesellschaften und Nationen speist. Das hat desintegrierende Wirkungen, die sich in Krisenzeiten destabilisierend bemerkbar machen. Sie werden dadurch noch verschärft, daß sich die nachteiligen Folgen mangelnder kultureller Stützung der

⁶⁴ Vgl. U. Saxer, Führt ein Mehrangebot an Programmen zu selektivem Rezipientenverhalten?, *Media Perspektiven* 1980, S. 395; J. G. Blumler, Integrationsfunktion und Rundfunkordnung, *Media Perspektiven* 1980, S. 156.

⁶⁵ Dazu W. Hoffmann-Riem, Medienfreiheit, in: ders. (Hrsg.), *Sozialwissenschaften im Studium des Rechts*, Bd. II, 1977, S. 56 ff.; J. P. Müller, Grundrechtliche Aspekte der Mediengesamtkonzeption, *Z. f. schweiz. R.* 99 (1980), S. 31; P. Hunziker, Das Publikum als Marktpartner im „publizistischen Wettbewerb“, 1981.

individuellen Handlungskompetenz schichtenspezifisch verteilen⁶⁶. Während ein Großteil der Bevölkerung, der seine kulturelle Reproduktion vorwiegend dem Fernsehen überläßt, sich ständig im eigenen Nichtwissen bestätigt, hebt sich ein kleiner Kreis überlegen Informierter immer weiter von der Menge ab. Damit wird die Wissenskluft in der Gesellschaft vertieft und die Gleichheit als Prämisse demokratischer Willensbildung auf ihr formales Element reduziert und damit real dementiert. Dagegen ist die stabilisierende Wirkung eines Fernsehens, das eher zur Ablenkung als Bewußtmachung von Problemen neigt, nur schwach verankert. Langfristig bereitet es vielmehr Enttäuschungen vor, die dann zum Ausbruch kommen, wenn sich die Probleme krisenartig zuspitzen und die Diskrepanz von Welt und Scheinwelt unübersehbar wird. Steht in solchen Situationen nicht genügend kulturell vermittelter Sinn zur Verfügung, droht dem politischen System der Entzug von Legitimation, auf die gerade der seine Machtmittel zugunsten individueller Freiheit begrenzende demokratische Staat in besonderem Maße angewiesen ist.

Freilich ist die kulturelle Austrocknung des Rundfunks nicht das Ziel der Befürworter einer privatwirtschaftlichen Rundfunkstruktur. Daß auch sie die Gefahr aber nicht gänzlich ausschließen können, wird an der Forderung sichtbar, den öffentlichrechtlichen Rundfunk als Kulturreserve und Garanten einer Grundversorgung der Bevölkerung neben dem privatrechtlichen beizubehalten⁶⁷. Es fragt sich aber, ob in einem solchen dualistischen System der öffentlichrechtliche Rundfunk seine Aufgabe noch zu erfüllen vermag. Das amerikanische Beispiel des Public Broadcasting System⁶⁸, das in der Machart dem kommerziellen Fernsehen unterlegen ist und nur sehr geringe Einschaltquoten erzielt, spricht dagegen. Doch handelt es sich hier um einen nachträglich zum privaten hinzugetretenen, mangelhaft ausgestatteten Rundfunk, dessen Wettbewerbsfähigkeit von vornherein nicht gewährleistet war. In den europäischen Ländern, die ein dualistisches System praktizieren, trat das private Fernsehen dagegen zu einem ausgebauten und funktionstüchtigen öffentlichen

⁶⁶ Vgl. *U. Saxer*, Medienverhalten und Wissensstand, in: Bertelsmann Texte 7, Buch und Lesen, 1978, S. 35 ff.

⁶⁷ Vgl. *Klein*, Rundfunkfreiheit (Fn. 55), S. 79; *M. Bullinger*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980, S. 93 ff.; dazu *Stock*, Koordinationsrundfunk (Fn. 58), S. 96 ff.

⁶⁸ Vgl. Carnegie Commission on the Future of Public Broadcasting, 1979; *Hoffmann-Riem*, Media Perspektiven 1980, S. 363.

System hinzu. Doch zeigt sich auch hier wie ebenfalls in Japan, daß die öffentlichen Anstalten erhebliche Zuschauereinbußen erlitten, die nur durch Niveauanpassungen wieder aufgefangen werden konnten⁶⁹. Den Preis zahlt die Kultur. Die Wettbewerbsfähigkeit eines neben dem kommerziellen Fernsehen bestehenden öffentlichen Rundfunks wird daher von den Autoren, die sich diese Frage stellen, großenteils skeptisch beurteilt⁷⁰.

Ausschlaggebend ist damit, ob privatwirtschaftlich betriebener Rundfunk in ein ordnungspolitisches Konzept einbezogen werden kann, das die kulturellen Anforderungen des Grundgesetzes gegen die ökonomischen Imperative durchsetzt. Dabei geht es weniger um die Möglichkeit des Erlasses entsprechender Normen als um ihre Steuerungsfähigkeit. Auch hier weckt das amerikanische Beispiel Zweifel⁷¹. Eine zuverlässige Beantwortung der Frage für die andersartige deutsche Situation erscheint derzeit aber noch nicht möglich. Indessen enthalten die bereits vorliegenden Entwürfe für Landesmediengesetze nicht einmal auf der normativen Ebene hinreichende kulturelle Gewährleistungen. Der niedersächsische Gesetzentwurf⁷² stellt an die privaten Veranstalter keinerlei kulturelle Anforderungen, sondern verlangt in seinen Programmrichtlinien nur publizistische Fairneß. Der baden-württembergische Entwurf⁷³ nennt als Ziel des privaten Rundfunks zwar „vielfältige Möglichkeiten der Information, Bildung und Unterhaltung“, hält dieses Ziel aber offenbar allein durch die Existenz privater Veranstalter für gesichert und trifft deswegen keine Vorsorge für seine Realisierung. Bezüglich der Werbung sind beide Entwürfe bemüht, amerikanische Verhältnisse zu vermeiden. Doch verfehlt die zentrale Vorschrift, daß die Werbeträger keinen Einfluß auf das Programm nehmen dürfen⁷⁴, die Realität, in der dieser Einfluß nicht personell, sondern

⁶⁹ Vgl. J. Heyn/H. J. Weiss, Das Fernsehprogramm von ITV und BBC. Zum Einfluß des kommerziellen auf das öffentlichrechtliche Fernsehen, *Media Perspektiven* 1980, S. 145; zu Japan K. Winckler, *Ökonomie und Ideologie des Fernsehens*, 1977.

⁷⁰ Vgl. B.-P. Lange, *Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation von Rundfunkveranstaltern*, 1980, S. 71 ff.; Schmidt, *Rundfunkgewährleistung* (Fn. 53), S. 63.

⁷¹ Vgl. W. Hoffmann-Riem, *Fernsehkontrolle als Ritual?*, *JZ* 1981, S. 73; Lange, *Kommerzielle Ziele* (Fn. 70), S. 46 ff.

⁷² LT-Drucks. 10/1120 vom 5. 5. 1983.

⁷³ Hektogramm des Staatsministeriums Baden-Württemberg vom 4. 7. 1983.

⁷⁴ Baden-Württemberg § 26 Abs. 1 Nr. 1; Niedersachsen § 38 Abs. 3. Vgl. Hoffmann-Riem, *Media Perspektiven* 1980, S. 369.

systemstrukturell durch die Marktbedingungen verankert ist. In Ergänzung der vom FRAG-Urteil beanstandeten Mängel⁷⁵ verdienen daher auch die kulturellen Defizite der erkennbaren künftigen Rundfunkordnung verfassungsrechtliche Aufmerksamkeit.

⁷⁵ BVerfGE 57, 295.

Leitsätze des Mitberichterstatters über:

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

I. Historisch

1. Das Problem der Zuordnung von Staat und Kultur entstand als Folge der Loslösung der kulturellen Lebensbereiche aus ihren politischen und religiösen Bindungen, die Kultur als abgegrenztes System mit eigenen Zwecken und eigener Sachgesetzlichkeit nicht zugelassen hatten.

2. Der Ablösungsprozeß setzte um 1750 ein, erfaßte Kunst, Wissenschaft, Religion und Erziehung und entließ ausgangs des 18. Jahrhunderts die Vorstellung von kultureller Autonomie, auf deren Grundlage der heute gebräuchliche geistig-ästhetische Kulturbegriff erst möglich wurde.

3. Die Ausbildung kultureller Autonomie ist Teil des umfassenderen Vorgangs funktionaler Differenzierung der Gesellschaft, der die verschiedenen Sozialbereiche auf ihnen spezifische Rationalitätskriterien verweist und den Staat aus seiner allzuständigen Führungsposition verdrängt.

4. Die Umstellung der Gesellschaft auf funktionale Differenzierung machte auch eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur erforderlich. Dafür hat sich im Lauf der Geschichte eine Reihe von Varianten entwickelt, die vier Grundmuster umfaßt.

5. Im einzelnen: Trennung von Staat und Kultur (dualistisches Modell); Förderung der Kultur zu außerkulturellen Zwecken (utilitaristisches Modell); Förderung der Kultur um ihrer selbst willen (kulturstaatliches Modell); politische Steuerung der Kultur (dirigistisches Modell).

II. Systematisch

6. Die verfassungsrechtliche Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Kultur setzt einen Kulturbegriff voraus, der über die bloße Addition der anerkannten Kulturbestandteile hinausgeht und aus der sozialen Funktion der Kultur entwickelt wird.

7. Kultur ist als ein überpersonales System von Weltdeutungen, Sinnstiftungen, Wertbegründungen und -überlieferungen samt deren symbolischen Ausdrucksformen zu verstehen, dessen soziale Funktion in der ideellen Reproduktion der Gesellschaft liegt.

8. Die Bedeutung der so verstandenen Kultur besteht für den Einzelnen in der Sicherung eines Grundvorrats an Wissen, Sinnerleben und Ausdrucksformen, den er mit anderen teilt und der intersubjektive Verständigung und sinnhaftes soziales Handeln erst ermöglicht.

9. Für die Gesamtheit stellt die Kultur die Grundlagen kollektiver Identität und sozialer Integration bereit, auf der auch die Integrationsleistung des Staates basiert, dessen Institutionen und Aktivitäten selbst kulturell gegründet sind und kultureller Legitimation bedürfen.

10. Im kulturellen Bereich liegen daher Funktionsvoraussetzungen für die Erfüllung der Staatsaufgaben. Insofern ist der Staat von der Kultur abhängig, die ihrerseits zur Sicherung und Einverleibung der grundlegenden identitätsverbürgenden Werte wieder auf den Staat angewiesen ist.

11. Da der oberste verfassungsrechtliche Zielwert der Menschenwürde und die auf ihn bezogene demokratische Herrschaft nur unter bestimmten kulturellen Voraussetzungen realisierbar sind, erteilt das Grundgesetz dem Staat auch ohne ausdrückliche Kulturstaatsklausel einen Kulturauftrag.

11. Einer ins Grundgesetz eingefügten Kulturstaatsklausel käme daher keine konstitutive, sondern nur deklaratorische Bedeutung zu. Sie könnte sich aber für eine kulturell erweiterte Grundrechtsinterpretation und Grundrechtspolitik appellativ auswirken.

13. Der verfassungsrechtliche Kulturauftrag bezieht sich auf die Sicherung der kulturellen Grundlagen von personaler und kollektiver Identität (konservatives Element), die Ermöglichung kreativer kultureller Prozesse (innovatives Element) und die Verbreitung kultureller Güter (distributives Element).

14. Die Erfüllung des Kulturauftrags richtet sich nach den kulturellen Grundrechten, die geistige Prozesse sowie deren spezifische Ausdrucksformen schützen und dadurch die kulturelle Kommunikation offen und ihre Hervorbringungen pluralistisch erhalten.

15. Staatliche Kulturpflege hat der grundrechtlich gesicherten Autonomie der kulturellen Lebensbereiche Rechnung zu tragen. Sie muß selbst von Steuerung nach politischen Motiven frei sein und die Kultur vor kulturexternen Einflüssen von dritter Seite in Schutz nehmen.

III. Exemplarisch

16. Als wichtiger Faktor bei der Sozialisation, Umweltorientierung und Einstellungsbildung ist auch der Rundfunk eine kulturelle Insti-

tution, und zwar bezüglich seines gesamten, nicht etwa nur des bildenden, künstlerischen oder religiös-weltanschaulichen Programms.

17. Aus der Zugehörigkeit des Rundfunks zur Kultur folgt die Notwendigkeit einer kulturellen Interpretation der Rundfunkfreiheit, die die bisherigen Ansätze beim Kommunikationsprozeß und seiner konstitutiven Bedeutung für die Demokratie ergänzt.

18. Als kulturelle Freiheit bezieht sich die Rundfunkfreiheit auf das Programm und seine spezifisch publizistische Ausdrucksform. Dagegen sind kulturelle Freiheiten weder wirtschaftliche Freiheiten noch garantieren sie regelmäßig private Strukturen.

19. Eine den kulturellen Anforderungen entsprechende Rundfunkordnung muß ein kulturell angemessenes Programm gewährleisten. Dazu gehört sowohl die Vermittlung der kulturellen Grundlagen von Person und Gesellschaft als auch ein zugänglicher Anteil kultureller Sendungen i. e. S.

20. Es bestehen Zweifel, ob ein kommerzielles Fernsehen in der Lage ist, in ausreichendem Maß Kulturgüter zu produzieren und zu verteilen. Die Anforderungen des FRAG-Urteils (BVerfGE 57, 295) an eine verfassungsgemäße Rundfunkordnung sind daher kulturell zu ergänzen.

3. Bericht von Professor Dr. *Norbert Wimmer*, Innsbruck

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen Österreichs

I. Das österreichische Verfassungsrecht enthält keinen expliziten Kulturauftrag für das staatliche Gemeinwesen. Es fehlen sowohl eine Kulturstaatsklausel, eine einschlägige Staatszielbestimmung, aber auch allgemeine oder spezielle Förderungsaufträge und auch Erziehungsziele. Das Wort „Kultur“ kommt in der österreichischen Bundesverfassung gar nicht vor. Dies bedeutet natürlich nicht, daß Kultur aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht existent ist. Die Parallele zur Sozialstaatlichkeit drängt sich auf. Österreich ist trotz fehlender Sozialstaatsklausel sicher ein Sozialstaat und auch der Mangel eindeutiger kultureller Aufträge läßt keinen Rückschluß auf die tatsächliche kulturelle Befindlichkeit unseres Gemeinwesens und ihre Einbettung in die Rechtsordnung zu.

Eine juristische Erörterung der damit verbundenen Fragen ist gar nicht so einfach, wenn man in Rechnung stellt, daß die österreichische Verfassungsdogmatik weithin durch eine äußerst diskrete Zurückhaltung gegenüber der Existenz von Verfassungsaufträgen und Verfassungswerten ganz allgemein gekennzeichnet ist. Damit steht sie ganz im Einklang mit dem Verfassungsalltag, der durch das permanente Konsensstreben der politischen Parteien geprägt ist und deshalb fast hermetisch von politischen Wertkonflikten, wozu letztlich auch die Akzentuierung von Verfassungsaufträgen zählt, abgeschirmt wird. Ins Positive gewendet führt dies dazu, daß unsere Verfassungskultur um die Maxime der Wertoffenheit zentriert und sich dabei einerseits auf ein weithin liberales Verfassungsverständnis und andererseits eine diesem Verständnis entsprechende positivistische Verfassungskonstruktion abstützt. Dem entspricht im konkreten, daß z.B. Zuständigkeitsbestimmungen, die den Bund und die Länder betreffen, lediglich als Ermächtigungsnormen interpretiert werden. Ebenso sind die österreichischen Grundrechte im wesentlichen abwehrend und staatsgerichtet textiert und werden von der herrschenden Verfassungsinterpretation ebenso verstanden. Dies gilt auch für Kompetenzen und Grundrechte, die kulturelle Belange betreffen. In einer Gesamtschau dieser kulturellen Bezugspunkte unserer Verfassung mit anderen, grundlegenden Verfassungsstruk-

turen (Demokratie, Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit), aber auch mit einfachgesetzlichen Ausformungen, kristallisiert sich daher eindeutig und kaum überraschend ein offenes Kulturkonzept als das von der österreichischen Verfassung vorausgesetzte Kulturverständnis heraus. Für Österreich ist aus der Verfassung kein Auftrag des Staates zum aktiven kulturellen Engagement zu entnehmen. Soweit aber der Staat im Kulturbereich tätig ist, soll er sich im Sinne des offenen Kulturkonzepts verhalten. Die Annahme einer verfassungsrechtlichen Gesamtentscheidung zugunsten eines in sich geschlossenen, nur auf bestimmte Werte, Inhalte und Ausdrucksformen fixierten Kulturkonzepts käme jedenfalls mit grundlegenden Institutionen und Garantien unserer Verfassung in Konflikt. Dem entspricht, daß die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft (Art. 17 und 17a StGG) keine einfachgesetzliche Einschränkung zulassen, da sie ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet sind. Der Kunstbegriff des neuen Art. 17a StGG ist vom Gesetzgeber nicht nur deshalb auch in den Materialien offen gelassen worden, weil es zu schwierig und zu kontrovers gewesen wäre, das was Kunst ist, näher zu definieren, sondern er wollte bewußt ein offenes und relatives Kunstverständnis der individualrechtlichen Absicherung zugrunde legen.

Diese gedankliche Sparsamkeit des Gesetzgebers soll hier nicht ergänzt werden durch Überlegungen, was Kunst und Kultur nun tatsächlich sind. Das Ergebnis solcher Bemühungen sind ja doch nur allgemeine Wendungen, die für die juristische Gegenstandsabgrenzung wenig bringen. Da aber nun ein operationaler Kulturbegriff fehlt, ist es wohl ehrlicher, ein zugegebenermaßen unreflektiertes allgemeines Kulturverständnis der Auswahl und Vorstellung der staatlich-rechtlichen Rahmenbedingungen der Kultur zugrunde zu legen.

II. Als verfassungsrechtliche Markierungen des offenen Kulturkonzepts sind zunächst individualrechtliche Garantien zu nennen. Kulturbezogene Freiheiten werden durch mehrere Grundrechtsartikel geschützt, deren Geltungsbereiche sich zum Teil überschneiden. Ich erwähne hier nur das Recht auf freie Meinungsäußerung, mit dem auch die Pressefreiheit verbunden ist. Repressive Maßnahmen sind zulässig, wenn sie gesetzlich zum Schutz der Interessen eines einzelnen oder der Gesamtheit vorgesehen sind. Eingriffsauslösend können alle im Art. 10 EMRK angeführten Rechtsgüter sein. Anders jedoch bei der Kunstfreiheit (Art. 17a StGG), in deren Schutzbereich auch die Vermittlung und Lehre der Kunst fallen. Hier können wegen des fehlenden Gesetzesvorbehaltes nur grund-

rechtsimmanente Schranken eingriffslegitimierend wirken. Diese Schrankenproblematik ist aber nicht über die dem Begriff der Kunst immanenten Schranken zu lösen, sondern über die Definition des nicht eingriffsfreien Spielraumes künstlerischer Betätigung. Sowohl die Vorfrage, ob etwas Kunst ist und damit der im Vergleich zu Art. 13 StGG größeren grundrechtlichen Freiheit des Art. 17a StGG unterliegt, als auch das Abstecken der Grenzen eingriffsfreier künstlerischer Betätigung wird von der Verfassungsinterpretation noch zu lösen sein. Nicht nur der VfGH, auch die ordentlichen Gerichte werden sich etwa in Vollziehung des StGB oder des PornographieG mit den Grenzen der Kunst auseinanderzusetzen haben. Die notwendige Abgrenzung der Geltungsbereiche von Art. 13 und 17a wird es unumgänglich machen, einen qualitativen Kunstbegriff oder doch einige Kriterien dafür zu ermitteln, was allerdings der Offenheit und Relativität des verfassungsrechtlichen Kunstbegriffs keinen Abbruch tun muß.

Als weitere für die Kulturfreiheit wesentliche verfassungsrechtliche Garantien seien hier lediglich erwähnt: Die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, die absoluten Grundrechtsschutz genießt. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit umfaßt auch die Freiheit von kirchlichen Handlungen und der Teilnahme an kirchlichen Feierlichkeiten (Art. 14 Abs. 1 und 3 StGG). Das Recht der häuslichen und öffentlichen Religionsausübung genießen sowohl Anhänger gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften als auch andere (Art. 15, 16 StGG und Art. 63 StV v. St. Germain, Art. 9 EMRK).

Neben diesen individualrechtlichen enthält die österreichische Verfassung auch korporativrechtliche Garantien, so insb. die allgemeine Vereinsfreiheit. Zu erwähnen sind weiters kulturell relevante Freiheiten und Rechte bestimmter Verbände und Bevölkerungsgruppen. Die gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften haben das Recht der gemeinsamen öffentlichen Religionsausübung, ordnen und verwalten ihre inneren Angelegenheiten selbständig und haben das Recht, für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmte Anstalten, Stiftungen und Fonds zu besitzen (Art. 15 StGG). Sie haben das Recht und die Pflicht, für den Religionsunterricht in den Schulen zu sorgen (Art. 17 Abs. 4 StGG).

Die slowenischen und kroatischen Minderheiten Österreichs haben das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Organisationen, Versammlungen und Presse in eigener Sprache. Sie haben Anspruch auf Elementarunterricht in slowenischer oder kroatischer Sprache und auf eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen. Sie nehmen insbesondere auch an den kulturellen Einrich-

tungen unter den gleichen Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige teil.

Die bisher angeführten individualrechtlichen Gewährleistungen kulturbezogener Freiheiten enthalten mehrfach auch institutionelle Elemente. Die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre (jetzt wohl auch die Kunst und ihre Lehre) sichert – insofern sie an Universität und Hochschulen betrieben wird – einen selbständigen Wirkungsbereich dieser Institutionen.

Eine in der Verfassungsrechtswissenschaft nicht unbestrittene Einrichtung ist das Rundfunkmonopol des ORF (BVG 1974/396 und BG 1974/397). Die Zulässigkeit eines Rundfunkmonopols wird insbesondere im Hinblick auf Art. 10 EMRK bestritten (z. B. von Korinek, AA VfGH). Diese Monopolisierung der kulturpolitisch so eminent zentralen Institution hat u. a. zur Folge, daß die einfachgesetzlichen Vorschriften des ORF-Gesetzes und dessen interne, dem Privatrecht zuzurechnenden Regelungen (vgl. VfSlg 7717, 7718, 7593) ins Blickfeld des Kulturverfassungsrechts rücken und ihnen aus dieser Perspektive eine über den formalen Charakter hinausgehende Bedeutung zukommt. Die Reichweite dieses Mediums prägt das kulturelle Bewußtsein und Verhalten der Menschen in einer Weise, die andere kulturelle Beeinflussungen und Initiativen auf eine marginale Rolle beschneiden.

Auf Grund des verfassungsgesetzlichen Konzessionsverbotes ist die Printmedienverfassung eine offene. Das neue MedienG 1981 steckt die Grenzen äußerer und innerer Pressefreiheit ab.

III. Die materiellrechtlich nicht erfaßte und wahrscheinlich auch gar nicht determinierbare Pluralität von Kultur, die Unwägbarkeiten und Subjektivität kultureller Präferenzen verlagert die Sicherung von Pluralität und Offenheit auf die organisatorische Ebene. Konkurrierende kulturpolitische Zuständigkeiten, staatliche, kommunale, korporative und private kulturpolitische Verantwortung sind es, die in letzter Instanz das offene Kulturkonzept sichern.

Die Kulturgeographie Österreichs ist geprägt von Überangeboten und Leerräumen, sieht man von der Volkskultur einmal ab. Nicht nur Bildung und Einkommen entscheiden über kulturelle Teilhabe, auch die Entfernung zu den Ballungszentren. Die Distanz zur städtischen Fülle kultureller Angebote wird allerdings durch vielfältiges und reges Vereinsleben und in sich verstärkendem Ausmaß durch Angebote der Erwachsenenbildung z. T. wettgemacht. Hier gestaltend zu wirken obliegt vor allem den Ländern. Wenn Kultur, wie es Pernthaler formuliert, eines der Hauptkriterien für die territoriale,

organisatorische und politische Gliederung des Raumes ist, so ist zur Erhaltung dieser geographischen Vielfalt auch notwendig, daß die kulturelle Kraft zwischen den einzelnen Regionen ausgeglichen ist; nur dann ist ein gleichberechtigter Austausch und wechselseitige Befruchtung möglich. Die kulturelle Kraft einer Region ist mitentscheidend auch für die wirtschaftliche (Abwanderung) und die politische Entwicklung.

In diesem Zusammenhang ist besonders auf die „Kulturzuständigkeit“ der Länder hinzuweisen. Soweit einzelne kulturbezogene Kompetenzen nicht ausdrücklich dem Bund zugezählt sind, fallen kulturelle Angelegenheiten in die Zuständigkeit der Länder. Neben den entweder dem Bund oder den Ländern zukommenden hoheitlichen Kompetenzen, besteht eine konkurrierende Ermächtigung zur privatwirtschaftlichen Kulturförderung auf Grund des Art. 17 bzw. 116 B-VG für Bund, Länder und Gemeinden. Die sich daraus ergebenden Möglichkeiten verweisen aber letztendlich auf die Finanzverfassung.

Hinzuweisen ist letztlich auf die verbandliche Kulturförderung, die als republikanische Nachfolge des Mäzenatentums des Adels gesehen wird. Die Finanzkraft einiger dieser mediatären Institutionen (Sozialversicherungsträger, Kammern, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände) macht sie zu einem der wichtigsten Auftraggeber und Vermittler von Kultur.

IV. Nähern wir uns nach dieser Bestandsaufnahme noch einmal dem Kern des Themas, der Frage, wie soll das staatliche Gemeinwesen seinem Kulturauftrag nachkommen? Kultur, das steht fest, kann nicht staatlich angeordnet werden, kulturelle Teilnahme nicht durch einen Anschlußzwang sichergestellt werden; sie wird aber durch staatliche Maßnahmen erschwert oder erleichtert.

Kulturpolitische Möglichkeiten ergeben sich, wie schon erwähnt, zum einen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung der Gebietskörperschaften: Die Verwaltung von Kulturbetrieben (Theater, Orchester, Bibliotheken usw.), öffentliche Aufträge, Ankäufe usw. bilden das wesentlichste, relativ flexible Instrumentarium. Dieses teilt allerdings auch im empfindlichen kulturellen Bereich die allgemeine verfassungsrechtliche Problematik der Privatwirtschaftsverwaltung im Hinblick auf Rechtsschutz, Grundrechtsbindung, Legalitätsprinzip und Bundesstaatlichkeit. Insoweit der Art. 17 B-VG eine Verrechtlichung in der Form von Selbstbindungsgesetzen zuläßt, wurde diese Möglichkeit sowohl vom Bund (z. B. Bildungsarbeit-FörderungsG 1972, PresseförderungsG 1979, Erwachsenenbildungs-

förderungsG 1973) als auch von den Ländern (insb. KulturförderungsGe) genutzt. Durch diese Gesetze aber auch auf Grund der allgemeinen Ermächtigung des § 8 BundesministerienG wurden verschiedenste Beiräte eingerichtet. Unbeschadet der Ministerverantwortlichkeit (Art. 20 B-VG) konnte durch diese „Gremialisierung“ dem mit wachsender kultureller Pluralität drohenden Entscheidungsnotstand der Kulturbürokratie begegnet werden, Pluralität durch Verfahren erleichtert und die Kulturverwaltung von einer reagierenden zu einer auch von sich aus gestaltenden Instanz entwickelt werden. Freilich besteht auch bei uns die Tendenz, das Bekannte, Gefällige und Bequeme vorzuziehen. „Pragmatisierte Subventionsempfänger“ (große Theater und Orchester, Opernhäuser, große Festspiele z.B.) verbrauchen einen Großteil der in Budget und Vergabeplänen vorgesehenen Mittel. Jeder Kürzungsversuch bzw. auch die Verweigerung von Zuwachsraten setzt sich dem Vorwurf der Kulturdemontage und Arbeitsplatzvernichtung aus. Dennoch konnten in den letzten Jahren gezielte Kontrapunkte gesetzt werden (z.B. die Aktion moderne Literatur in den Schulen, die unter schweren oppositionellen Beschuß geraten ist, die Gründung eines Frauenorchesters, das auch in Schulen und Betrieben auftritt).

Soweit Kulturbetriebe im staatlichen Besitz sind und die diesen Betrieben eingeräumte Autonomie dies zuläßt, können auch diese zur Setzung von kontrastierenden Akzenten abseits kommerziell ebenfalls durchführbarer Kultur eingesetzt werden. Wenn diese Betriebe schon defizitär arbeiten, dann wenigstens in einer der Rechtsnatur und dem Zweck eines öffentlichen Betriebes gerechten Weise. Was bei wirtschaftlich öffentlichen Unternehmungen die besondere Affinität und Verpflichtung zu den wirtschaftspolitischen Zielen des Staates ist, müßte bei den öffentlichen Kulturbetrieben die besondere, von privaten Betrieben nicht erwartbare, Indienstnahme zugunsten kulturpolitischer Zielsetzungen des Staates sein.

Die entscheidendsten Daten für die kulturelle Szene wurden auch schon in der Vergangenheit nicht von der Kulturpolitik im engeren Sinn gesetzt, sondern waren Folgen anderweitiger Politikbereiche, z.B. die Vermehrung von Freiheit als Ergebnis der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Aber auch auf der Negativseite schlugen die Auswirkungen „kulturfremder“ Kompetenzen zu Buche. Als Stichworte seien nur genannt: Wohnbau, Verkehrsplanung, Fremdenverkehr, neue Technologien. Die Kulturpolitik im engeren Sinn ist dann aufgerufen, anderwärts angerichteten Schaden wieder gut zu machen oder zumindest zu kaschieren. Denkmalschutz und Altstadterhaltung leisten wir uns nicht nur um ihrer selbst willen, sondern auch als Kompensation für die Monotonie und den Purismus gegenwärtiger

Massenkultur. Eine Klausel, daß 2% der Bausumme für „Kunst am Bau“ zu verwenden sind (§ 2 Abs. 3 Sbg KulturförderungsG), hat zur Voraussetzung, daß sich Bauen und Kunst schon längst getrennt haben, von Baukunst nur mehr in seltenen Fällen die Rede sein kann. Aufgabe einer kulturstaatsgemäßen Verfassungsinterpretation müßte es sein, Kultur wieder mit den „harten“ Sachmaterien zusammenzubringen, die kulturstiftende Dimension dieser Kompetenzen zu erkennen.

V. Letztlich sei noch kurz die Situation der Kulturschaffenden selbst angesprochen. Die soziale Situation vieler Kulturschaffender ist trist. Zum Teil fehlen für die freiberuflich Tätigen jene minimalen sozialen Absicherungen, die für andere Selbständige bereits geschaffen wurden. Ein KünstlersozialversicherungsG, von den Vereinigungen der Künstler schon lange gefordert, gibt es bisher noch nicht, wirft auch tatsächlich große Probleme auf. Das „geheime Arbeitsrecht“ der Kulturschaffenden, das Urheberrecht, bildet Grundlage für Entscheidungen, die selbst dem Laien unbillig erscheinen. (Das Entgelt für Urheberrechte im Kabelfernsehen wurde mit S 3,— pro Monat und Kabelteilnehmer festgesetzt. Die Kabelfernsehgebühr beträgt ca. S 140,—). Wird das Fehlen sozialstaatsgerechter Grundrechte in vielen Bereichen dadurch gemildert, daß auf der einfachgesetzlichen Ebene mannigfaltige soziale Rechte bestehen, so trifft dies bei vielen Kulturschaffenden nicht zu. Auch die Freiheit der Kunst und der Kultur – und beide wahrscheinlich in besonderem Maße – bedürften einer zumindest minimalen materiellen Unterfütterung, sonst gerät sie in Gefahr, zur bloßen Fassade eines sich als Kulturstaat präsentierenden Gemeinwesens zu werden.

4. Bericht von Professor Dr. *Thomas Fleiner-Gerster*, Fribourg

Der Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen der Schweiz

I. Die Spannungsfelder schweizerischer Kulturpolitik

1. Nationalsprachen, Nation, Kantone und Kleinräumigkeit

In der Schweiz richtet sich der Kulturauftrag an ein Gemeinwesen mit vier verschiedenen Nationalsprachen. Artikel 116 unserer Bundesverfassung bestimmt:

„Das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische sind Nationalsprachen der Schweiz“.

Gleichzeitig versteht sich unser Bundesstaat auch als eine Nation, welche, unabhängig von den verschiedenen Sprachen, eine kulturelle Eigenständigkeit zu vertreten hat. Von diesem nationalen Verständnis ist jedenfalls die Präambel unserer Bundesverfassung geprägt, wenn sie dem Wunsch nach nationaler Einheit mit folgenden Worten Ausdruck gibt:

„... in der Absicht den Bund der Eidgenossen zu festigen, die Einheit, Kraft und Ehre der *schweizerischen Nation* zu erhalten und zu fördern ...“

Der schweizerische Bundesstaat wird aber getragen von 23 Völkerschaften, die jede für sich ein eigenes, historisch gewachsenes Kulturverständnis vertritt. Artikel 1 der Bundesverfassung beginnt denn auch mit den Worten:

„Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der dreiundzwanzig souveränen Kantone, als: ... dann folgt die Aufzählung der einzelnen Kantone ... bilden in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft“.

Die *Kulturhoheit der Kantone* ist und bleibt deshalb der Eckpfeiler schweizerischer Bundesstaatlichkeit: Schule und Universität sind kantonale Angelegenheiten, die Kantone oder ihre Gemeinden regeln das Verhältnis von Kirche und Staat, sie vergeben Kultur-

preise und subventionieren ihr Theater, ihr Orchester oder ihre Oper.

Vielsprachigkeit, nationale Eigenständigkeit, kantonale Souveränität und, nicht zu vergessen: die Kleinräumigkeit, dies sind die besonderen Spannungsfelder, in denen sich schweizerische Kulturpolitik, getragen von der Gemeinde, vom Kanton und vom Bund, zu bewegen hat.

2. Besondere Probleme der Kulturförderung der schweizerischen Eidgenossenschaft

Da teilen sich beispielsweise der Bund und der Kanton Graubünden die schwierige Aufgabe, die drei verschiedenen Idiome des Rätoromanischen für die weniger als 50.000 rätoromanisch sprechenden Bündner zu erhalten. Französischsprachige Kollegen beschwerten sich darüber, daß ihre auf französisch geschriebenen juristischen Werke von den Deutschschweizern überhaupt nicht zur Kenntnis genommen und in Frankreich, sofern sie nicht in Paris erscheinen, kaum beachtet werden.

Italienisch sprechende Filmschaffende müssen versuchen, über Koproduktionen mit dem italienischen Fernsehen, Filme zu produzieren, in denen sie sich dem kulturellen Verständnis Italiens anpassen haben. So müssen sie auf die Eingabe ihrer eigenen Ideen weitgehend verzichten, soweit diese von den demokratischen und humanitären Traditionen der Eidgenossenschaft, der italienischsprachigen Schweiz und der Bevölkerung des Kantons Tessin geprägt sind.

Die Programmdirektoren des Radios und Fernsehens der deutschen Schweiz dagegen müssen wieder den schwierigen Entscheid fällen, ob Schweizer Filme oder Hörspiele in der Schriftsprache oder im Dialekt gespielt werden sollen. Wird die Schriftsprache verwendet, erleichtert dies die Möglichkeit der Koproduktion mit der Bundesrepublik Deutschland. Das deutsch-schweizerische Publikum aber wird einen in der Schriftsprache ausgestrahlten Schweizerfilm kaum akzeptieren.

Die Unterstützung von Bildungseinrichtungen auf dem Gebiet der Kultur, die Förderung und Prämierung kultureller, kreativer Leistungen, die Kulturerhaltung und die Pflege der internationalen Zusammenarbeit sowie die Festlegung des Pflichtenheftes von Radio und Fernsehen stellen das mehrsprachige, mit der Kultur der Nachbarländer verbundene schweizerische Gemeinwesen vor eine besondere Herausforderung.

II. Verfassungsgrundlagen des Bundes

1. Lücken der Bundesverfassung

Neben der Frage, inwieweit der Staat durch Förderungsbeiträge mittelbar oder unmittelbar die Kulturtätigkeit beeinflussen soll, muß namentlich auch die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund geregelt werden. Es ist deshalb kein Zufall, daß unsere Bundesverfassung weder ein allgemeines Recht auf Zugang zur Kultur (*accès à la culture*) im Sinne der auch heute noch gültigen Präambel der französischen Verfassung von 1946 enthält, noch sich ausdrücklich zur Kunstfreiheit im Sinne von Art. 5 des Bonner Grundgesetzes äußert. Selbst im Bereich von Radio und Fernsehen fehlen entsprechende Verfassungsgrundlagen. Seit den 50er Jahren haben Volk und Stände standhaft Vorschläge für eine Verfassungsgrundlage im Bereich von Radio und Fernsehen zurückgewiesen. Ob es gelingen wird, die derzeit vom Parlament zu verabschiedende Vorlage durchzubringen, wird die Zukunft weisen.

Die Bundesverfassung gibt dem Bunde lediglich einige punktuelle Aufträge, wie z. B. im Bereich der Filmförderung und des Denkmalschutzes. Auf keine Verfassungsgrundlage stützen sich hingegen beispielsweise der Bundesbeschluß über die Förderung der schweizerischen Kunst von 1887, über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums von 1890, über die Förderung der angewandten gewerblichen Kunst von 1917 sowie das Bundesgesetz betreffend die Stiftung Pro Helvetia. Auf keine ausdrückliche Kompetenznorm können sich schließlich alle jene Maßnahmen des Bundes zur Wahrung und Förderung der sprachlichen und kulturellen Eigenart des Kantons Tessin, der Ligia Romontscha und der Pro Grigioni Italiano stützen.

2. Kulturinitiative

Aus diesem Grunde wurde vor einiger Zeit eine Kulturinitiative eingereicht, die dem Bund eine allgemeine Verfassungsgrundlage auf dem Gebiet Kultur verschaffen und ihn dazu verpflichten möchte, unter Wahrung der Kulturhoheit der Kantone, wenigstens ein Prozent der Ausgaben des Bundes für die Kulturförderung zur Verfügung zu stellen. Eine allgemeine Kompetenz des Bundes zur Förderung der Kultur stößt allerdings bei den Kantonen, die auf ihre Kulturhoheit bedacht sind, auf wenig Gegenliebe, und gegen das Kulturprozent wehren sich all jene Kreise, die die Ausgaben des Bundes vermindern wollen. Zur Zeit prüft deshalb der Bundesrat,

ob er Volk und Ständen einen weniger weitgehenden Gegenvorschlag unterbreiten will.

III. Besondere Aufgaben der Kulturförderung in der Schweiz

1. Kulturverbreitung

Gemeinden, Kantone und Bund, die den an das Gemeinwesen gerichteten Kulturauftrag ernst nehmen, stehen schließlich vor einer weiteren Herausforderung: Sie müssen sich nicht nur um die Bildung junger Künstler, die Förderung besonders guter künstlerischer Werke, die Erhaltung des bestehenden Kulturgutes und die Vertretung schweizerischer Kultur im Ausland bemühen, sie müssen vor allem auch um die *Verbreitung der Kultur im Inland* besorgt sein.

Zur Förderung des gegenseitigen kulturellen Verständnisses zwischen den einzelnen Sprachgruppen und Kantonen bedarf es nämlich wegen der Vielsprachigkeit unseres Landes noch zusätzlicher Anstrengungen. Da muß beispielsweise die Untertitelung oder die viel kostspieligere Synchronfassung eines französischsprachigen Filmes auf deutsch und auf italienisch finanziert werden. Schriftsteller und Professoren verlangen Beiträge für die Übersetzung literarischer oder wissenschaftlicher Werke. Radio und Fernsehen müssen den einzelnen Sprachgruppen die Möglichkeit geben, ihre Nachrichtensendungen eigenständig zu gestalten, damit sie ihrem besonderen kulturellen Verständnis besser entsprechen.

2. Kleinräumigkeit des Landes

Alle diese mit der Vielsprachigkeit der Schweiz verbundenen Probleme werden zudem noch überschattet von den zusätzlichen Schwierigkeiten, denen unser Land wegen seiner Kleinräumigkeit ausgesetzt ist. Denn die Schweiz möchte sich darum bemühen, ein eigenes kulturelles und, im Sinne der Präambel der Bundesverfassung, nationales und politisches kulturelles Verständnis zu fördern.

Viele Politiker glauben, Kulturschaffende müßten nur gute Filme herstellen, gute Bücher schreiben und schöne Musik komponieren, um sich durchsetzen und ihre Produkte verkaufen zu können. Mit anderen Worten: gute Kultur setzt sich auf dem freien Markt immer durch, diese Behauptung stimmt jedenfalls für ein kleines Land wie die Schweiz nicht. Wer sich, wie beispielsweise die Filmhersteller, aber auch die Musiker gegen den Einfluß amerikanischer Großproduktionen und Großunternehmen durchsetzen muß, wer seinen Film in ein

Kino bringen möchte, das vertraglich an eine amerikanische Verleihfirma gebunden ist, wer beim Fernsehen mit einem billig einzukaufenden amerikanischen Serienprodukt konkurrieren möchte, wer bei einer ausländischen Plattenfirma seine Musik anpreisen möchte und wer in den modernen Markt des Pay-TV, des Satellitenfernsehens und des Videomarktes einsteigen möchte, der hat, ohne staatliche Hilfe in einem kleinen Land wie der Schweiz, schlechterdings als einzelner Künstler keine großen Chancen. Chancen hat er nur, wenn er in ein Großunternehmen einsteigt oder dessen Anweisungen befolgt. Aber dann muß er oft auf einen für ihn meist wesentlichen Teil eigenständigen kulturellen Verständnisses verzichten.

IV. Ziele der schweizerischen Kulturförderung

1. Das schweizerische Kulturverständnis

Wer sich mit der schweizerischen Literatur, mit Filmen, aber auch mit Malern und zum Teil mit Musikern auseinandersetzt, wird feststellen, daß es so etwas wie ein schweizerisches Kulturverständnis gibt. Im Zentrum unserer Kultur steht kaum die große Weltgeschichte, die einen Racine oder Schiller bewegt hat, noch sind es die dramatischen Höhen und Tiefen der menschlichen Seele und des menschlichen Geistes, die uns bei Goethe oder bei Shakespeare faszinieren. Von Rousseau bis zu Dürrenmatt, von Ramuz bis zu Frisch, von Böcklin bis zu Hodler, von Tanner bis zu Goretta und Gloor, alle werden sie abgeschreckt oder angezogen von der kleinen, bürgerlichen, der Macht und der Größe abholden demokratisch freiheitlichen Welt des abseits gelegenen Kleinstaates, der seinen Frieden im gegenseitigen Gespräch und in der Bereitschaft zum Kompromiß zu finden glaubt. In der Tat, trotz der Vielsprachigkeit gibt es ein von der Geschichte und dem gemeinsamen politischen Schicksal geprägtes nationales Kulturverständnis.

Wenn diese Kulturleistung sich auch für die Zukunft weiter entwickeln soll, wenn man sie nicht in der Coca-Cola-Kultur, in billigen Fernsehserien, wie im Dallas- oder im Denverclan, oder in der Dudelmusik amerikanischer Plattenfirmen ersticken lassen will, dann muß das Gemeinwesen seinen Beitrag leisten. Allerdings muß verhindert werden, daß die freie und schöpferische Leistung, anstatt in Großkonzernen zu ersticken, von der fantasielosen Staatskultur der Diktatur weggewischt wird. Das freiheitliche Gemeinwesen, das sich um Kulturförderung bemüht, muß bereit sein, die Gratwanderung zwischen der diktierten Staatskultur einerseits und der schrei-

rischen, ganz auf den freien Markt angewiesenen Kultur andererseits zu beschreiten.

2. Vielfältige, den Bedürfnissen angepaßte Kulturförderung

Dieses Ziel aber läßt sich nur verwirklichen, wenn die staatliche Kulturpolitik den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Kulturbereiche Rechnung trägt und flexibel ist.

Malerei ist anders zu fördern als Ballett. Theater und Musik gehören nicht auf die gleiche Ebene, Denkmalpflege untersteht anderen Gesetzen als die Erhaltung sprachlicher Minderheiten. Aber nicht nur die verschiedenen Kulturbereiche sind unterschiedlich zu behandeln, zu differenzieren ist die staatliche Aufgabe bei der Förderung der bestimmten kulturellen Tätigkeiten und Leistungen. Der Staat trägt eine unterschiedliche Verantwortung, je nachdem, ob es um die Förderung des Nachwuchses, die Prämierung einer bestimmten kulturellen Leistung, die Erhaltung, die Verbreitung oder die Präsenz der Kultur im Ausland geht, oder ob es sich um die Erteilung eines staatlichen Auftrages im Rahmen von Radio und Fernsehen oder um den Ankauf eines Bildes oder einer Skulptur handelt.

Bei der staatlichen Filmförderung beispielsweise muß man nicht nur bedenken, daß die Herstellung eines Filmes im Vergleich zur Herstellung anderer Kulturgüter ein sehr kostspieliges Unternehmen ist, welches vom Produzenten Unternehmergeist, rechtliche Kenntnisse und Führungsqualitäten voraussetzt. Man wird auch bedenken müssen, daß das gesamte Filmwesen, von der Herstellung von Auftrags- und Werbefilmen über das Fernsehen über die Produktion von Dokumentar- und Spielfilmen bis zum Filmverleih im In- und Ausland, wirtschaftlich betrachtet, als ein Ganzes behandelt werden muß. So nützt es beispielsweise wenig, die Herstellung von Filmen zu unterstützen, wenn die Infrastruktur fehlt oder der Filmverleih nicht funktioniert. Man kann aber auch die Filmförderung nicht allein dem Fernsehen überlassen, weil für das Fernsehen nur schon bezüglich der Länge von Spielfilmen andere Kriterien gelten als für Filme, die primär im Kino gezeigt werden sollen.

3. Demokratie

Das demokratische Gemeinwesen wird sich aber schließlich auch um eine demokratische Kulturförderung zu bemühen haben. Im Zentrum der Kulturförderung soll nicht nur die Prestigekultur stehen, sondern auch die sogenannte Kleinkultur, das Laientheater der Gemeinde oder das Kammerorchester, nicht nur der anerkannte

Filmregisseur, sondern auch der mit einfachen Mitteln, wie mit der Videokamera auskommende Filmschaffende, nicht nur die Produzenten guter Kultur, sondern auch und vor allem die einzelnen Autoren. Überdies wird sich das Gemeinwesen auch um den Zugang zur Kultur nicht nur für die Elite in der Stadt, sondern auch für die Bevölkerung in einer kleinen und armen Berggemeinde zu kümmern haben.

In diesem Sinne erfüllen Gemeinden, Kantone und Bund ihren Kulturauftrag in den vielfältigsten Formen über die unterschiedlichsten mehr oder weniger vom Staat abhängigen Institutionen und Kommissionen, die Mittel ausgeben können, welche aus den verschiedensten Finanzquellen stammen, angefangen vom Verkauf des Schoggitalers am ersten August über den Lotteriefonds bis zu den Billet- und allgemeinen Steuern.

5. Aussprache und Schlußworte

Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen

Vorsitzender (Schmitt Glaeser): Verehrte Kollegen, ich begrüße Sie zur Aussprache über den ersten Beratungsgegenstand. Die Hoffnung ist berechtigt, daß der heutige Nachmittag besondere Ergebnisse zeitigen wird: dies nicht nur wegen der sehr reizvollen Referate und Landesberichte. Ein wesentlicher zusätzlicher Impuls dürfte die Tatsache sein, daß wir zahlreiche ehemalige und amtierende Kultusminister in unseren Reihen haben. Dies muß das Niveau der Diskussion nachhaltig prägen, wobei es nicht so sehr darauf ankommt, ob die Herren Minister und Senatoren auch anwesend sind oder gar das Wort ergreifen – die „Gestimmtheit“ jedenfalls ist kulturell.

Wir möchten auch in diesem Jahr – wiederum im Einverständnis mit den Referenten – auf die Vorgabe einer Gliederung der Diskussion aus den bekannten Gründen verzichten und nur einige Stichworte nennen, die vor allem auch den Referenten wichtig erscheinen. Da wäre zunächst einmal das Stichwort „Kulturbegriff“, dann „Kultur in ihrem Verhältnis zum Staat“, aber auch in ihrem Verhältnis zu „anderen Trägern“ – wenn ich es einmal so global formulieren darf; das schließt ein das Phänomen „Träger-Pluralismus“ i. S. von Peter Häberle, und die damit verbundene Assoziation der Konkurrenz, des Wettbewerbs der Träger untereinander. Nächstes Stichwort wäre „verfassungsrechtliche Grundlagen eines Kulturauftrags“; gibt es das, wo finden wir sie? Auch Kulturförderung im weitesten Sinne gehört hierher. Schließlich meinen wir, daß unser Thema nicht nur auf materiell-rechtliche, sondern in besonderem Maße auch auf Organisations- und Verfahrensfragen zielt. Des weiteren sollten wir noch auf spezifische Einzelbereiche zu sprechen kommen, vor allem auf solche, die von den Referenten nicht näher behandelt werden konnten, wie etwa Schule, Religion, Sport-, Freizeitkultur, Wissenschaft. Hieran schließt sich die dringende Bitte, den breit angelegten Problemkreis des Rundfunkrechts möglichst zu meiden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß wir uns in diesem, auch in unserem Kreis so herzlich geliebten Thema „verlaufen“.

Was den technischen Ablauf der Diskussion betrifft, darf ich vor allem um kurze Beiträge bitten. Unmittelbare Erwidierungen, die sog. Spontanbeiträge, sollten durch Aufheben beider Hände ange-

zeigt werden und auf zwei Minuten beschränkt sein. Für die normalen Beiträge gilt der Fünf-Minuten-Takt. Das ist die Übung und ich hoffe, daß Sie damit einverstanden sind. Mit Rücksicht auf die Nachfolgeveranstaltung müssen wir die Aussprache um 18.00 Uhr beenden. Ich möchte daher gegen 17.30 Uhr die Referenten um ihre Schlußworte bitten. Für die Diskussion stehen uns also zweieinhalb Stunden zur Verfügung.

Ich darf nun Herrn Zacher bitten, die Diskussion zu eröffnen.

Zacher: Meine Herrn Kollegen! Ich werde heute – entgegen allem, was mir hier als Gewohnheit unterstellt wird –, nicht sagen, daß ich alles anders gemacht hätte und daß ich finde, daß man alles hätte anders anlegen sollen. Sondern ich sage heute, und dies aus Überzeugung: Ich glaube, wir sind sehr gut bedient worden, nicht nur formal, sondern auch in der Weise, wie das Thema ausgeschöpft wurde. Herr *Grimm* hat uns gesagt, was die Kultur für das Gemeinwesen, für die Gesellschaft und für das Individuum bedeutet: Voraussetzung und Medium. Herr *Steiner* hat uns die positive Ordnungsproblematik ausgebreitet. Ich glaube, daß auch die Beiträge von Herrn *Fleiner* und Herrn *Wimmer* wesentliche Ergänzungen waren. Zu Herrn *Fleiner* möchte ich hervorheben, daß es mir sehr wichtig erscheint, daß er die Unterscheidung der verschiedenen Kulturinstrumentarien betont hat: vom Ballett bis zur Wissenschaft. Und von Herrn *Wimmer* halte ich die zwei gewissermaßen sozialstaatlichen Bemerkungen für sehr wichtig, die er eingefügt hat. Da ist zunächst einmal der Hinweis, daß die kulturelle Ambiance immer wichtiger wird, je mehr sich die Freizeitgesellschaft ausbreitet. Kultur als Antwort auf die Sinnfrage und als Befriedigung der Regelnachfragen, die mit der immer größeren Freizeit auftreten! Sodann ist da die andere Frage, die er genannt hat, nämlich die soziale Stellung der Kulturschaffenden.

Erlauben Sie mir gerade daran einige Bemerkungen zur Komplementarität zwischen dem heutigen Thema und dem Sozialstaats Thema anzuknüpfen. Ich glaube, daß wir dem Vorstand besonderen Dank schulden, daß er gerade in dieser Zeit dieses Kulturstaats Thema aufgegriffen hat – nicht nur um des Kulturstaates selbst willen, sondern weil ich glaube, daß in diesem Lande viel zu lange eine einseitige sozialstaatliche Glücksverheißung gegolten hat und die kulturstaatliche darüber zu sehr vergessen worden ist. Die Komplementarität zwischen Kulturstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit möchte ich zunächst in der Richtung skizzieren, daß man sozialstaatliche Glücksverheißung ja nur mit verfügbaren Gütern wirklich realisieren kann: mit Umverteilung, d. h. Ökonomisierung und Monetari-

sierung. Was damit nicht erreichbar ist, hat der Sozialstaat selten in den Griff bekommen. Die Komplementarität wird aber auch nur dann sichtbar, wenn der Sozialstaat aus ökonomischen Gründen zurückstecken muß wie zur Zeit. Dann sieht man erst recht und deutlich auch, daß die kulturellen Kräfte der Gesellschaft für das Überleben der Gesellschaft als solcher in einem Maße konstitutiv sind, wie das in der Wohlstandsphase fast nicht mehr wahrnehmbar war.

Von der Sozialstaatlichkeit her ist auch noch eine andere Bemerkung zu machen. So wurde immer wieder gefragt, soll es eine Kulturstaatsnorm geben oder nicht? Da kann man nur sagen: das kann man ganz frei halten, so wie auch bei der Sozialstaatsnorm. Dafür, ob ein Staat sozial ist oder nicht, ist es fast gleich, ob er sich in der Verfassung Sozialstaat nennt oder nicht. Das können wir an unseren Nachbarn Österreich und Schweiz ebenso sehen wie weltweit. Es gibt unsoziale Staaten, die sich Sozialstaat nennen, und soziale Staaten, die das nicht in der Verfassung haben. Und so dürfte es bei der Kultur und beim Kulturstaat auch sein.

Erlauben Sie mir nun aber, noch einige Bemerkungen über das zu machen, worauf ich meine, daß wir unser Augenmerk bei der Diskussion noch intensiver lenken sollten. Ich meine, als Ausgangspunkt könnten wir das Einverständnis nehmen, daß – und so interpretiere ich unsere Referenten allesamt – von der Verfassung her gesehen Kultur zumindest und zuerst die Ausschöpfung aller einschlägigen Grundrechtsräume ist. Die Grundrechte sind die eigentliche und die primäre kulturelle Leistung unseres Gemeinwesens. Die Ausschöpfung der Grundrechte ist die primäre kulturelle Leistung unserer Gesellschaft. Die Schwierigkeit fängt dann an, wenn wir – und auch da, glaube ich, herrscht allgemeine Übereinstimmung – nun sehen: das genügt nicht; der Staat, das Gemeinwesen, hat dazu einen zusätzlichen Auftrag. Das Gemeinwesen muß sich selbst integrieren und es muß diese Ausschöpfung der Grundrechte fördern. Damit bekommen wir zwei Dimensionen des staatlichen Kulturauftrags über die Herstellung der grundrechtlichen Bedingungen hinaus, nämlich daß der Staat die Herstellung von Kultur als solche fördert und letztlich auch Inhalte, kulturelle Inhalte, bestimmt. Er kann das negativ tun, kann Grenzen setzen; und er muß es auch positiv tun. Er kommt darum nicht herum. Herr *Grimm* hat das für den Rundfunk behauptet. Darüber kann man vielleicht streiten. Aber sicher muß der Staat etwa im Schulwesen kulturelle Inhalte bestimmen. Hier muß das Gemeinwesen sich entscheiden, in welchem kulturellen Programm es nun die Kinder „indoktriniert“ wissen will. Wir haben also – erstens – die Herstellung (das Freisetzen, die Ermöglichung, die Förderung, das eigene Ins-Werk-Setzen) von Kul-

tur als staatliche Aufgabe und wir haben – zweitens – die (negative, begrenzende, aber auch positive) Inhaltsbestimmung von Kultur als staatliche Aufgabe.

Und damit komme ich zu zwei Linien, deren Verhältnis für mich eigentlich das Verwirrende ist. Die eine Linie: Kultur wird produziert, indem der Staat Inhalte bestimmt, indem der Staat Kultur herstellt, ohne den Inhalt zu bestimmen (obwohl das nie so zu scheiden ist) und indem er den Individuen und den Gruppen Raum läßt, die Kultur aus der Gesellschaft heraus hervorzubringen. Also: Inhaltsbestimmung, Herstellung und gesellschaftliche Darstellung von Kultur. Die andere Linie geht von der staatlichen Veranstaltung von Kultur (Schule, Wissenschaft, Oper etc.) über die staatliche Förderung von Kultur bis zur Gewährung und Begrenzung der gesellschaftlichen Hervorbringung von Kultur. Jedes der drei Phänomene der einen Linie kann jedem der drei Phänomene der anderen Linie begegnen und sich damit verbinden. Hier ergeben sich eine Menge von Ordnungsnachfragen: Was darf konkret – in der jeweiligen Kombination – geschehen, was darf nicht geschehen? Und sie erscheinen mir alle irgendwie aus den Interferenzen der Erscheinungsformen staatlicher Kulturgestaltung hervorzugehen. Herr *Steiner* hat vier Kategorien gebracht, wie man diese Ordnungsnachfrage befriedigen kann: Neutralität, Pluralität, Subsidiarität, Dezentralität. Und er hat selbst gesagt, daß sie nur Stichworte sind. Mehr kann man so allgemein auch nicht sagen. Neutralität kann dort, wo der Staat wirklich den Inhalt bestimmen muß, nicht genügen. Pluralität ist, wie wir alle wissen, eine sehr allgemeine Formel, die die Probleme auf das Konkrete verschiebt. Subsidiarität – hier müssen wir erst wieder fragen, was müssen überhaupt Gemeinwesen kulturell tun, was müssen größere Gemeinwesen tun? Dezentralität ist nun eine Kategorie, von der wir uns vielleicht noch am ehesten allgemein leiten lassen können.

Ich verspreche mir mehr davon, wenn wir direkt an die Verfassungsnormen herangehen. Wir müssen einerseits die Sachstrukturen (die Dreier-Typologien von Inhaltsbestimmung/Herstellung/gesellschaftlicher Darstellung und von staatlicher Veranstaltung/Förderung/Gewährung und Begrenzung und deren Kombinatorik) aufnehmen, andererseits die kulturstaatlich relevanten Inhalte der Verfassungsnormen. Und aus dieser Verbindung müssen wir die konkret richtigen Lösungen gewinnen. Wir müssen uns etwa fragen – und damit komme ich auf Herrn *Steiners* Referat zu –, was bedeuten die Zuständigkeitsnormen z. B. für Inhaltsbestimmung und Veranstaltung oder für Herstellung gesellschaftlichen Kulturbetriebs auf einem bestimmten Sektor? Hier würde ich davon ausgehen – und das

würde ich nun von Herrn *Grimm* ableiten –, daß eigentlich jedes Gemeinwesen einen ihm zugehörigen, ihm anhängenden Kulturauftrag hat. Aber wir müssen das nun genauer feststellen. Welche Phänomene passen in einen bestimmten Zuständigkeitsrahmen hinein? Andere normative Ansatzpunkte sind dann die Grundrechte. Wir müssen die Grundrechte von ihrer eigenen Struktur her befragen: die Individualgrundrechte (so Art. 2, 4 und 5 GG), die Kollektivgrundrechte (so z. B. der Familie) sowie die Verfassungsgarantien der Religionsgemeinschaften, die ja kulturell sehr wichtig sind. Ein ganz interessanter Faktor scheint mir Art. 12 GG – auch heute vormittag schon ins Spiel gebracht – zu sein: Kunst als Beruf, Kultur als Beruf, aber auch Kultur als ökonomischer Beruf. Schließlich Art. 7 GG, der zu wenig noch ins Blickfeld gerückt worden ist, der ja gerade ein Grundrecht inmitten der staatlichen Veranstaltung von Kultur ist.

Alles in allem glaube ich, daß wir dazu kommen müssen, daß wir eine Pluralität des Kulturauftrags aller Gemeinwesen bejahen und daß dem die Pluralität einer Kulturträgerschaft in der Gesellschaft entsprechen muß. Aber die Einzelfragen lassen sich nur aus der Verbindung des jeweiligen Typus von Kultur-Aktivität mit den Zuständigkeits- und Grundrechtsnormen klären.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Zacher*, für die grundlegenden Ausführungen. Jetzt bitte Herr *Oppermann*.

Oppermann: Verehrte Kollegen, ich möchte mich zunächst der Sprache desjenigen Bereichs bedienen, den Herr *Grimm* am Ende in den Vordergrund seiner Überlegungen gestellt hat, nämlich des Fernsehens, und den Vorstand und die Referenten zu dem „Kontrastprogramm“ beglückwünschen, das uns heute vorgelegt wurde. Auf der einen Seite ein Bündel sehr wesentlicher dogmatischer Fragen, die Sie, Herr *Steiner*, in den Vordergrund gestellt haben. Bei Ihnen, Herr *Grimm*, war es im ersten Teil des Referates mehr die große Weltuhr, kulturhistorisch gesehen, wie sie getickt hat und wie sie tickt. Beides sind sehr legitime Gesichtspunkte, dann noch bereichert durch die Landesberichte, die ihrerseits die Spezifika der beiden Nachbarländer vor Augen führten. Ich fand das als Gesamtbukett zunächst einmal sehr beeindruckend.

Zu drei Punkten möchte ich ein paar Bemerkungen machen: Zum Kulturbegriff, wie Sie es vorgeschlagen, haben Herr Vorsitzender, dann zur Frage der Einfügung einer Kulturstaatsklausel in das Grundgesetz und vielleicht zum Schluß zwei ganz kurze Anmerkungen zum Rundfunk. Zum Kulturbegriff möchte ich mich dezidiert zu

Ihrem Ansatz, Herr *Steiner*, bekennen, der Addition, also zum Kulturbegriff i. S. eines gewachsenen Rechtsbegriffes. Man kann das selbstverständlich auch so anlegen, wie Sie es getan haben, Herr *Grimm*, was sehr viele bereichernde wesentliche und wichtige Aspekte erbringt, dieses große kulturhistorische Panorama muß man auch haben. Aber wenn man die Frage nach den Erträgen für die konkrete verfassungsrechtliche oder gar verwaltungsrechtliche Kulturrechtsordnung stellt, scheint mir kein Weg an einer gewissen Selektion aus dem großen geschichtlichen Befund vorbeizuführen, und das ist im Grunde diese sogenannte Addition. Was ist Kultur im Sinne des Rechtsbegriffs? Langjährige Erfahrung und Staatspraxis hat dazu geführt, daß bestimmte Bereiche, ablesbar beispielsweise an den Geschäftsbereichen der Kultusministerien, oder was immer man nehmen will, als „kulturell“ angesehen werden. Welcher abstrahierende Grundgedanke steht hinter solcher Benennung? Ich versuche es gerne mit der Formel „Kultur ist das, was im besonderen die Welt des Geistes, die Welt des Immateriellen betrifft“. So grenzt man insbesondere vom Wirtschaftlichen und vom Sozialen ab. Auch so also ein Bekenntnis zu dieser additiven Methode, die aber im Grunde nicht nur eine additive, sondern eine sich aus der Empirie und letztlich aber auch aus weiteren Gesichtspunkten speisende Methode ist, mit der sinnvoll ausgewählt wird und Schwerpunkte gesetzt werden.

Etwas bedauert habe ich es, das betrifft beide Referate, daß Sie die beiden Kernbereiche der Kulturordnung, Schulen und Hochschulen, die finanziell oder auch personell 80 % oder mehr vom Ganzen ausmachen, nicht als Exempla gewählt haben, sondern Randbereiche wie Kunst einerseits und Medien andererseits. Dabei erlaube ich mir, Herr *Grimm*, besonders zu Ihnen zu sagen: Die Frage, privater Rundfunk neben öffentlichem Rundfunk ist nicht eine Frage, die sich nach der kulturellen Inzidenz dieses Sektors entscheidet. Das ist im Grunde eine Frage, die sich nach den allgemeinpolitischen Kriterien des Art. 5 Abs. 1 GG bemißt, also Meinungsäußerung, Demokratieprinzip u. s. f. Das Kulturelle ist hier ein sehr begrenztes Element in dem reichen Bukett uns allen schon bekannter Argumente, mit denen Sie uns einen etablierten Standpunkt sehr eindrucksvoll vorgetragen haben. Das Problem Privatrundfunk ist nicht eine Zentralfrage unserer kulturellen Themenstellung.

Zweitens zur Kultur im Grundgesetz: Herr *Steiner* hat die Frage, ob die kulturelle Seite in unserer Verfassung bereits hinreichend abgedeckt wird durch die Grundrechtsinterpretation, wie sie sich in 30 Jahren zu Art. 5 Abs. 3, 6 Abs. 2, 7, 12 GG usw. entwickelt hat, oder ob eine Verfassungsergänzung durch eine neue kulturelle

Staatszielbestimmung, eine „Kulturklausel“ wünschenswert sei, sehr deutlich vorgetragen. Ich hatte eigentlich erwartet – Herr *Grimm* hat das dankenswerterweise dann so getan –, daß Ihre lobenswerte Absicht, eine „Überdehnung“ der kulturellen Grundrechte zu vermeiden, etwa in Gestalt eines Förderungsanspruchs aus der Kunstfreiheit des Art. 5 Abs. 3, dazu führen müßte, eine Kulturklausel oder Kulturstaatsklausel innerhalb von Art. 20 GG zu bejahen, wie von der Reformkommission „Staatszielbestimmungen“ vorgeschlagen. Hier wäre ich noch für etwas Aufklärung dankbar. Wir bedanken uns im übrigen, daß der Scheinwerfer der Vereinigung auf die bescheidenen Bemühungen dieser kleinen Kommission gerichtet wurde. Die Kulturklausel hat den Sinn, da stimme ich vollkommen mit Ihnen, Herr *Grimm*, überein, einer deklaratorischen appellativen Norm. Aber nicht nur das, sondern sie soll andere, heute „kulturstrapazierte“ Bestimmungen entlasten. Sie beide haben vollkommen mit Recht abgelehnt, daß man z. B. alle möglichen kulturellen Forderungen in die Sozialstaatsklausel hineingeheimnist, oder insoweit die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG bemüht. Das sind etwas verquälte Versuche, an Stellen des Grundgesetzes einzuhaken, bei denen man sicher nicht in erster Linie an die kulturellen Belange gedacht hat. Solche Prinzipien würden entlastet werden; das ist ein sehr wesentliches Moment zugunsten einer Kulturklausel, die im Rahmen des Art. 20 Abs. 1 an dem verfassungspolitischen „Drive“ der Rechtsstaats- und Sozialstaatsklausel teilhaben könnte. Ich stimme mit Ihnen, Herr *Steiner*, überein, daß eine solche Kulturklausel im GG nicht das Schattendasein des Kulturstaatsprinzips in der bayerischen Verfassung zu teilen brauchte. Als Klausel der Gesamtstaatsverfassung hätte sie den dortigen Charakter einer unmittelbar wirksamen Staatszielbestimmung. Insofern würde ich doch Sinn in einer solchen Klausel sehen. Staatsüberforderung hatten Sie, Herr *Steiner*, durch die Kulturklausel befürchtet. Die kulturelle Betätigung des Staates geht aber prinzipiell bereits so weit in den verschiedenen öffentlichen Tätigkeitsbereichen, daß ich nicht glaube, daß große zusätzliche Bereiche sozusagen in Gefahr kämen, „staatsüberfrachtet“ zu werden, nur weil man die „Schlagseite“ des Art. 20 korrigieren würde, daß er nämlich nur Rechtsstaat und Sozialstaat anspricht und die dritte große Dimension öffentlicher Förderung vernachlässigt. Die Ergänzung des Art. 28 bei Einfügung der Kulturklausel in Art. 20 Abs. 1 GG war in unseren Augen nur eine verfassungstechnisch notwendige Konsequenz. Wenn man etwas in Art. 20 Abs. 1 tut, ist es gesamtstaatlich – Bund und Länder – gemeint. Daher muß dann auch die Homogenitätsregelung in Art. 28 entsprechend ergänzt werden. Die Kulturklausel ist somit föderalismusneu-

tral. Sie wäre nicht etwa eine „Bundesklausel“, sondern würde sich in den jeweiligen unveränderten Kompetenzbereichen an den Bund oder die Länder wenden.

Letzte Bemerkung noch einmal zum Rundfunk: Herr *Grimm*, wenn Sie sagen, der Rundfunk ist insgesamt eine kulturelle Institution, dann kann man dem selbstverständlich zustimmen. Die Feststellung zeigt aber die Gefahren des ganz weiten Kulturbegriffs auf, den Sie gebracht hatten. Man könnte dann natürlich genau dasselbe auch von anderen Institutionen sagen, darauf möchte ich die Aufmerksamkeit lenken. Dann wäre die Zeitungspressen oder das Buchverlagswesen genauso eine kulturelle Institution in diesem largen Sinne, und niemand wird dem widersprechen. Dann müßten sich aber eigentlich auch dort Konsequenzen ähnlicher Art und Weise zugunsten öffentlich-rechtlicher Organisationsformen ergeben, wie Sie sie beim Rundfunk empfohlen haben. Ich möchte die Frage an Sie richten, ob dann nicht auch verfassungsrechtlich eine Priorität zugunsten des Staatsverlages oder einer öffentlich-rechtlich strukturierten Presse gesetzt werden müßte? Schließlich könnte man angesichts der Wirklichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner bekannten Programme Ihre Ausführungen, Herr *Grimm*, auch als ein Plädoyer dafür verstehen – die Worte „Dallas“ und „Denver-Clan“ sind bei Herrn *Fleiner* bereits angeklungen –, daß verboten werden müßte, ungefähr 50 % des Programmes in Gestalt privater amerikanischer und sonstiger Fernsehserien bei uns auszustrahlen, um das kulturell ausgewogene Programm wirklich zustande zu bringen, das Ihnen als Leitbild vorschwebt. Ich weiß nicht, ob das in Ihrer Absicht lag. Anders ausgedrückt, ist nicht die „Öffentlichkeit“ des heutigen Rundfunks, die Sie uns unter dem Aspekt „Kultur“ vorgeführt haben, nur eine Art Worthülse, hinter der sich sehr verschiedenartige, schon längst öffentlich und privat gemischte Realitäten verbergen? Vielen Dank!

Badura: Herr Vorsitzender, verehrte Kollegen! Wir haben zwei Vorträge zu dem Thema „Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen“ gehört. Das Thema hat sich nicht entschieden, wem dieser Kulturauftrag zufällt und hat damit den Referenten den entsprechenden Spielraum geöffnet. Beide haben allerdings mehr oder weniger deutlich das Thema gleich so verstanden: Kulturauftrag des *Staates*, und haben das in der einen oder anderen Weise erläutert. Ich glaube, daß dem so verhältnismäßig diffus gestellten Thema die weite Begriffsfassung, die Herr *Grimm* gewählt hat und die er zugleich in einer außerordentlich beeindruckenden historischen Analyse erläutert hat, angemessener ist. Den Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwe-

sen unter Ausschluß von Schule, Hochschule u. a. zu behandeln – so etwa, wie es in These 2 von Herrn *Steiner* erscheint – führt von vornherein zu ganz bestimmten anderen Ergebnissen, als wenn man die Betrachtung auf der Grundlage der weiten Fragestellung von Herrn *Grimm* vornimmt.

Faßt man das Thema als Frage auf, würde ich antworten: Selbstverständlich, der Staat hat einen Kulturauftrag, der Staat ist nur als *Kulturstaat* lebensfähig. Das ist historisch so, das ist philosophisch so. Der deutsche Nationalstaat hat sich als Verfassungsstaat und zugleich als Kulturstaat im 19. Jahrhundert durchsetzen wollen und durchgesetzt. Nationalkultur ist ein notwendiges Pendant zum nationalen Verfassungsstaat und im selben Maße wie der nationale Verfassungsstaat in Verfall gerät, tut es die Nationalkultur, und umgekehrt, so daß es meiner Ansicht nach auf den ersten Blick vielleicht weitschweifig erscheinen könnte, der Sache nach aber vollkommen zutrifft, wenn wir zunächst die weitgespannten Erörterungen von Herrn *Grimm* gehört haben. Die Architektur etwa ist ein Signum der Kultur des Staates, auch als Staat und als politische Erscheinung. Ich würde mich dagegen wenden, Kultur und Politik entgegensetzen, oder „Kultur und Recht“ oder ähnliche Antithesen zu versuchen. Das kann man nicht auseinanderhalten, um so mehr wenn man es so versteht, wie Herr *Grimm* es gesagt hat, nämlich, daß die Legitimation des modernen Verfassungsstaates ohne die kulturstaatliche Entscheidung nicht möglich ist. Es gibt natürlich verschiedene Arten einer solchen Entscheidung, und wir sehen sie ja auch vor uns. Aber gerade diesen Punkt, daß man die politische Legitimität und die Kultur als Sinnstiftung – abgekürzt gesprochen: – zusammensieht, halte ich für vollständig überzeugend, und wenn man das für den Inhalt der Verfassung zugrunde legt – auch wenn es nicht drinsteht –, dann ergeben sich eine ganze Reihe von verfassungsrechtlichen Konsequenzen, oder lassen sich jedenfalls die verfassungsrechtlichen Fragen, die hier eine Rolle spielen, beantworten. Man kann dann nicht sagen, der Staat darf Kultur nicht betreiben oder fördern. Es kann dann vielleicht so sein, daß er eine schlechte Kultur fördert, aber man kann es ihm nicht verbieten. Man kann den Staat eigentlich als einen öden Staat bezeichnen, der sich von der Kultur freizeichnen will, weil er glaubt, daß er hier im Sinn von Distanz oder Enthaltensamkeit sich verhalten müßte. Er kann es natürlich falsch machen – das ist eine andere Frage.

Der *Bundesstaat* nun, in dem wir die verfaßte Staatlichkeit betrachten müssen, wirft die Kompetenzfrage auf, und ich glaube, daß gerade diese beiden Vorträge – und hier gilt das, glaube ich, für Herrn *Steiners* Vortrag in der gleichen Weise – erkennen lassen, daß

eine Art Vorbehalt der Kultur für die Länder nicht richtig sein kann. Es ist natürlich notwendig, auf der Basis der *lege artis* entwickelten Kompetenzbestimmungen zwischen Bund und Ländern zu trennen. Aber in der Interpretation des Grundgesetzes dürfte noch nicht alles das ausgeschöpft worden sein, was als Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen auch dem Bunde zufallen müßte.

Der dritte große Punkt ist dann die Frage der *Freiheit* oder des Ausmaßes der Beschränkbarkeit eines solchen staatlichen Kulturauftrages. Ich glaube, daß hier einfach unterschiedliche Grenzen gesetzt werden müssen. Wenn die Verfassung Wissenschaft und Kunst, Lehre und Forschung ausdrücklich für frei erklärt, dann ist das eben eine hinzunehmende Entscheidung auch für Politik und staatliche Gesetzgebung. In der Schule ist es anders und soll es gerade so nicht sein, wie Art. 7 GG und andere Punkte beweisen. Es gibt also keinen allgemeinen Satz: „Die Kultur ist frei“, vor allem, weil man auch gar nicht wüßte, was das dann heißen sollte. Wenn man einen staatlichen Kulturauftrag voraussetzt, was soll dann „Freiheit“ eigentlich noch sein, in dieser undifferenzierten und abstrakten Weise. Es ist eine glückliche Idee gewesen, daß beide Referenten ein bestimmtes Gebiet genommen haben: der eine die freie Kunst, hauptsächlich, der andere die allerdings vielleicht weniger freie Welt der Medien, vor allem des Rundfunks. Gerade darüber ist man verschiedener Meinung, und da fand ich es etwas enttäuschend, daß Herr *Grimm* sagte: Ja, hier ist der einzige verfassungsrechtliche Fixpunkt der Freiheit. Das hat er so gesagt, obwohl die Thesen 19 und 20 das gar nicht wiedergeben; denn Herr *Grimm* hat sich ja im selben Atemzug für eine öffentlich-rechtlich verfaßte Rundfunkorganisation ausgesprochen und hat in gewisser Weise die FRAG-Entscheidung noch überboten, indem er neben den politisch-demokratischen Organisationsprinzipien, die der Gesetzgeber hier hervorzukehren hätte, auch noch kulturelle verlangt. Ich fürchte, wenn man damit ernst machen würde – mit den Thesen 19 und 20 –, würde es außerordentlich schwierig sein, überhaupt noch Rundfunksendungen so zu veranstalten, daß sie den verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügen.

Brohm: Meine Herren Kollegen, ich glaube, man bekommt bei einem Thema „Staatlicher Kulturauftrag“ die wesentlichen Fragen kaum in den Griff, wenn man, pointiert gesprochen, darunter die staatliche Kunstförderung versteht. Ich meine, daß man von der Funktion ausgehen muß, die Kultur für das staatliche Gemeinwesen in einem pluralistischen Staat hat. Angesichts der hier bestehenden divergierenden Interessen und Meinungen ist das Hauptproblem ei-

nes modernen Staates dieser Konzeption doch, wie er bei diesen zentrifugalen Kräften die Einheit wahren kann. Wir versuchen, diese Einheitswahrung im wesentlichen durch gesetzliche Regelungen zu erreichen. Darin liegt m. E. mit ein Grund für die Gesetzesflut, die wir heute allenthalben feststellen. Aber wir alle haben gerade in den letzten Jahren gesehen, daß allein mit Gesetzen diese Einheit nicht bewahrt werden kann. Es bedarf ergänzend auch gemeinsamer Überzeugungen und Werteinstellungen. Die Grundwertediskussion macht das deutlich. Hier haben unter staatsrechtlichen Aspekten die Kultur, und m. E. auch der Kulturauftrag des Staates ihren Platz. Von der Funktion der Kultur im politischen Gemeinwesen her gesehen – und unter dieser Fragestellung müssen wir als Staatsrechtler das Problem angehen – muß man in der Tat den Begriff der Kultur sehr weit ziehen. Ich stimme Herrn *Grimm* in seinen Leitsätzen 7 bis 10 zu, wenn er dort sagt, daß Kultur geradezu Voraussetzung für das Funktionieren staatlicher Institutionen ist. Kultur in diesem Sinne ist Wertvermittlung und Werterzeugung. Sie wird wesentlich geleistet in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kunst und Religion. Damit sind nicht alle geistigen Bereiche erfaßt, in denen Kultur erzeugt und vermittelt wird. Aber auf eine Aufzählung oder Definition aller dieser Bereiche kommt es hier nicht an. Wichtig in diesem Zusammenhang scheint mir die Frage zu sein, was der Staat dabei zu tun hat. Nun, in diesen Bereichen von Kunst, Wissenschaft und Religion kann im Einzelfall auch desintegrierend gewirkt werden. Darin liegt die Gefahr für den Staat, und darin liegt m. E. die Frage nach dem staatlichen Kulturauftrag, nämlich, ob hier der Staat von seiner Seite aus, kraft eigener Initiative wirksam werden kann, um fördernd in einer bestimmten Richtung zu wirken. Kann der Staat selbst die Wertvermittlung vornehmen oder kann er fördernd auf die Gesellschaft einwirken, ist er dazu ermächtigt, oder vielleicht sogar verpflichtet?

Herr *Steiner* hat in seinem Referat ganz im Sinne der liberalen Staatskonzeption eigentlich nur gesagt: Die Identifikation des Bürgers mit dem Staat erfolge durch die Chance der Freiheit. Das ist sicher ein ganz wichtiges Moment. Aber ich frage mich, reicht es heute angesichts der starken zentrifugalen Kräfte zur Integration des Staates aus? Muß nicht der Staat auch seinerseits etwas zur Integration tun dürfen, „muß“ er es nicht sogar tun? Und da scheint mir wiederum die Argumentation von Herrn *Grimm*, mit der er den Kulturauftrag des Staates begründet hat, letztlich überzeugend zu sein.

Was bedeutet dann diese Art Kulturauftrag im dogmatischen Sinne? Ich meine zunächst einmal die Zulässigkeit eigener staatlicher

Tätigkeit zu solcher Wertvermittlung, die Zulässigkeit staatlicher Förderung gesellschaftlicher Tätigkeit, und unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich dann, wenn es notwendig ist, um das Funktionieren staatlicher Institutionen aufrechtzuerhalten, auch die Pflicht des Staates, kulturell fördernd in diesem Sinne tätig zu werden. Aber hier gibt es natürlich Grenzen. Man muß sich fragen, wo eine solche staatliche Kulturförderung u. U. in eine Bevormundung übergeht. In diesem Punkte möchte ich der Argumentation von Herrn *Grimm* nicht folgen, wie er sie uns in seinem Beispiel anhand der Medienpolitik vorgeführt hat. Ich glaube, daß man hier mit allgemeinen Erwägungen sehr leicht der Gefahr erliegt, Kulturförderung und Kulturauftrag in staatliche Kulturbvormundung oder staatliche Wertungsbevormundung überzuführen. Hier, scheint mir, kann die Grenze nur in einer sehr strengen dogmatischen Argumentation gefunden werden, wie sie vorwiegend Herr *Steiner* im Hinblick auf die Kunst versucht hat, indem man die Grundrechte in ihrer negativen Abwehrfunktion ins Spiel bringt, wenngleich ich auch bei Herrn *Steiner* keine endgültige Lösung gefunden habe. Wahrscheinlich werden wir sie generell alle nicht finden und müssen sie jeweils im Einzelfall ermitteln.

Böckenförde: Ich möchte anknüpfen an die Leitsätze 7 und 5 bis 6 von Herrn *Steiner* und die Leitsätze 10 und 11 von Herrn *Grimm*. In ihnen wird, wenn ich das richtig sehe, unabhängig von dem Unterschied zwischen Theorie und Dogmatik eine verschiedene Zielrichtung deutlich. Herr *Steiner* ist davon ausgegangen, daß der Kulturauftrag des Staates keiner eigenen verfassungsrechtlichen Legitimation bedarf, insbesondere nicht einer ihn erst legitimierenden Herleitung aus den Grundrechten, der Staat vielmehr aus sich Kulturpolitik betreiben oder Kulturaufgaben wahrnehmen kann als Teil seiner auf das Gemeinwohl bezogenen Tätigkeit. Er hat damit den Kulturauftrag als Teil der politischen Verantwortung des Staates, genauer: der handelnden staatlichen Organe qualifiziert. Die Grundrechte erscheinen betont als staatsgerichtete Freiheitsgewährleistungen, nicht als erst eine Legitimation für staatliches Handeln begründende und dadurch zugleich auch begrenzende Handlungsaufträge. Die Grundrechte, soweit sie auf Kulturtätigkeit bezogen sind, verhindern staatliche Monopolisierungen, verhindern Indoktrinierung und Diskriminierung und sichern dadurch die Freiheit der Hervorbringung von Kultur in und aus der Gesellschaft heraus. Dem ist nachdrücklich zuzustimmen.

In den Thesen 14 bis 17 ist diese Position näher ausgefaltet worden, und ich möchte gerade auch diesen Thesen nachdrücklich zu-

stimmen und dabei ein besonderes Gewicht auf die These 17 legen, die ja der Verknüpfungspunkt ist. Es kann ja staatliche Kulturförderung und Kulturtätigkeit auch umschlagen in Diskriminierung von freier Kulturtätigkeit. Da haben Sie die freiheitsgewährleistende Grenze, die man hier ziehen muß, auch durchaus gezogen.

Herr *Grimm* hat am Ende seiner eindrucksvollen staatstheoretischen Rechtfertigung des staatlichen Kulturauftrags im verfassungshistorischen Kontext sich die Frage gestellt, ob nicht diese staatstheoretische Rechtfertigung und auch die von ihm vorgenommene Darlegung der Notwendigkeit staatlicher Kulturtätigkeit in die verfassungsrechtliche Ebene umgesetzt werden könne und müsse. Sie haben das, Herr *Grimm*, unternommen durch die Verankerung des staatlichen Kulturauftrags in dem Achtungsgebot der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes. Meine Frage: Ist das notwendig und bringt es eigentlich etwas? Das Problem, das dahintersteht, scheint mir folgendes zu sein: Wir haben in den letzten Jahren in der staatsrechtlichen Diskussion zunehmend die Staatszwecke wiederentdeckt, und zwar die Staatszwecke in einem objektiven, staats- und verfassungstheoretisch begründeten Sinn als Grundlage notwendiger Staatsaufgaben. Und jetzt sind wir dabei, diese Staatszwecke bzw. verfassungstheoretisch begründeten notwendigen Staatsaufgaben in die Grundrechte einzuhängen, um ihnen dadurch rechtliche Verbindlichkeit zu verleihen, weil wir einen anderen Anknüpfungspunkt in der Verfassung nicht haben. Ich glaube, daß darin auch der Zug zur Steigerung der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte einen seiner Gründe hat. Aber die Frage ist doch, ob damit die Grundrechte nicht überfrachtet und überlastet werden. Sie erhalten dann eine objektiv-rechtliche Dimension, die nicht lediglich eine Verstärkung ihrer subjektiv-rechtlichen, auf personale Freiheit gerichteten Gewährleistungen darstellt (BVerfGE 50, 337), sondern die gewissermaßen danebensteht. Die Folge ist dann entweder, daß die subjektiv-rechtliche Seite, die Grundrechte haben und haben müssen, bewirkt, daß diese objektiven Staatsaufgaben subjektiv-rechtlich angereichert werden mit dem Ergebnis, daß zunehmend Politikbereiche verrechtlicht werden und folgerichtig zunehmend zur verfassungsgerichtlichen Prüfung in Karlsruhe landen, oder aber, will man dies vermeiden, das, was zunächst, um ihm Verbindlichkeit zu verleihen, in die Grundrechte eingehangen worden ist, wieder normativ entleert wird, im Sinne eines bloßen allgemeinen Auftrags, wenn es um konkrete gerichtliche, verfassungsgerichtliche Überprüfung geht. Wozu ist das Ganze dann aber gut? Bedarf es wirklich über den theoretischen Nachweis der Notwendigkeit staatlicher Kulturbetätigung hinaus noch der verfassungsrechtlichen Legitimation

durch das Einhängen in die Grundrechte, die damit zum normativen Bezugspunkt auch der Staatszwecke werden? Ist es nicht hinreichend zu sagen, daß es diese Staatszwecke gibt, daß die Art und der Umfang ihrer Verwirklichung eine Sache der Politik ist und daß die Verfassung dafür den Rahmen abgibt, Grenzen zieht und gegebenenfalls auch gewisse Richtpunkte setzt, aber doch nicht erst alles staatliche Handeln legitimieren muß.

Eine abschließende Bemerkung noch zum Inhalt des Kulturauftrages. Ich bedauere auch etwas, ohne daß das bei dem umfassenden Charakter des Themas ein Vorwurf an die Referenten sein soll, daß das staatliche Schulehalten gar nicht in Blick genommen worden ist. Das ist doch ein primäres und sehr wichtiges Feld der Verwirklichung des staatlichen Kulturauftrages. Ich möchte hier an die Bemerkungen von Herrn *Brohm* anknüpfen im Hinblick auf die Integrationsfunktion, die dem öffentlichen Schulwesen zukommt, gerade auch als eine Balancierung der auch zentrifugalen Kräfte, die eine pluralistische Gesellschaft, die sich entfaltet, notwendig mit sich bringt. Daher stellt sich die Frage – und da werden auch die Grundrechte bedeutsam –, was kann Inhalt des staatlichen Kulturauftrages im Bereich des Schulehaltens, der Festlegung der Unterrichtsprogramme usw. sein: Nur ein Weitertragen des kulturellen Erbes, oder können auch Verbindlichkeiten in der Schule vorgestellt werden; wie weit ergeben sich dafür Grenzen aus den grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen? Wie weit kann der religiös-weltanschaulich neutrale Staat in der öffentlichen Schule Inhalte noch mit einem Verbindlichkeitsanspruch vorstellen oder kann er nur pluralistisch Meinungen nebeneinanderstellen? Ich möchte diese Frage hier nur aufwerfen, ohne jetzt weiter darauf einzugehen, aber vielleicht wäre das auch ein Thema, das wir einmal zum Gegenstand unserer Verhandlungen machen können.

Häberle: Verehrte Kollegen. Ich möchte mich auf *drei* Schwerpunkte konzentrieren: Erstens auf die Frage der Weite des Kulturbegriffs, jetzt verdeutlicht in meiner These, daß Kultur einen über Verfassung, Staat und Recht auch in der Generationsfolge hinausgreifenden Zusammenhang schafft, den Verfassung, Staat und je positives Recht als solche für ein Volk allein so nicht herstellen können; zweitens eine Überlegung zum Stichwort „kultureller Träger-Pluralismus“ als Ausdruck meines offenen Kulturkonzepts von 1979, hierher gehört auch die Frage, die die *Denninger-Oppermann-Staatsziele-Kommission* im September 1983 behandelt hat: Soll in das Grundgesetz ausdrücklich ein kulturelles Grundrecht auf Gründung privater Hochschulen aufgenommen werden? Drittens folgt

die verfassungspolitische Frage danach, ob und wie Art. 20 und 28 Grundgesetz um eine geschriebene Kulturstaatsklausel zu ergänzen sind, ich habe dies 1980 unter dem Stichwort „Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat“ vorgeschlagen, die erwähnte Staatsziele-Kommission verfolgt jetzt einen parallelen Weg. –

Zum ersten Punkt vorweg die Bemerkung, daß ich so, wie sich dies gehört, dem Votum des Papstes des deutschen Kulturverwaltungsrechts, Herrn *Oppermann* blind folge, nämlich seiner Eingangsbemerkung zu den Referaten. In der Tat war der Vorstand gut beraten, daß er heute Persönlichkeiten von unterschiedlicher Struktur und Kultur, Vorverständnis und Methodenwahl gegeneinander „hetzte“, so daß es zu einem „Kontrastprogramm“ kam. Jetzt zum *ersten* Punkt, zur Weite des Kulturbegriffs. Herr *Steiner*, ich freute mich sehr, daß Sie diesen weiteren, soziologischen Kulturbegriff in Leitsatz I 1 zunächst zur Kenntnis genommen haben. Autobiographisch habe ich das auch gerade von Ihnen erwartet. Den Kollegen hier im Raum darf ich verraten, daß Herr *Steiner* seit langem verbal und praktisch einer der Träger der Sportkultur, weit über Bielefeld und Regensburg hinaus, ist: Er leitet universitäre Fußballmannschaften. Darum ist er persönlich für diesen weiteren soziologischen Kulturbegriff sensibilisiert. Im übrigen folge ich freilich Herrn *Grimm*, der sehr hintergrundsreich die geschichtliche Dimension der „Kultur“ ausgeleuchtet hat, ich folge besonders seiner verfassungsrechtlichen Kulturauftragsthese. *Mit* Herrn *Steiner* bin ich der Auffassung, daß der Kulturbegriff im Recht variabel zu verstehen ist, je nach kulturellem Kontext, in dem die einschlägige Verfassungs- bzw. Rechtsnorm steht. *Gegen* Herrn *Steiner* votiere ich hinsichtlich der Passagen seines Referates, in denen er die Problematik von Demokratie und Volk aus der Kultur- und Kulturstaatsfrage herausgenommen hat. Sie, Herr *Steiner*, haben sich ein wenig ironisch geäußert – wie Ihnen das zukommt – über die These des hoch zu schätzenden *Hilmar Hoffmann* „Kultur für alle“, von mir ergänzt zum „Kultur von allen“. Zwar vertrete ich gewiß nicht eine Art platte Demokratisierungstheorie in bezug auf die Sache Kultur. Doch sollten wir einen doppelten Weg suchen, um möglichst vielen Mitbürgern Zugang zur Kultur in den verschiedenen Lebensbereichen und abgestuft zu eröffnen, neuere Grundrechtstexte sehen dies auch vor. Neben diese erstrangige grundrechtliche Dimension gehört ein zweites: Wir müssen einen Zusammenhang herstellen zwischen dem Demokratieprinzip unserer verfassungsstaatlichen Verfassung und der Kultur(staats-)problematik bzw. optimale Bedingungen hierfür schaffen. Herr *Steiner*, Sie haben den Begriff der „kulturellen Demokratie“ sehr rasch abgelehnt. Dem möchte ich mit Hilfe eines

Beispiels aus der Geschichte widersprechen, das Herr *Grimm* ausnahmsweise noch nicht erwähnt hat. Verehrte Kollegen, seien wir bitte nie „hochnäsiger“ gegenüber sogenannten Alternativkulturen, Volks- oder Subkulturen. Denken wir aus unserer deutschen Kulturgeschichte etwa an die Figur des *Hans Sachs*. Er ist nicht etwa nur verewigt durch *Richard Wagner* bzw. dessen „Meistersinger“. Viel früher hat *Albert Lortzing* in seiner Oper *Hans Sachs* ein Stück an unserer Kulturnation gearbeitet. Im Vorfeld der Revolution von 1848, die vorgefundene Strukturen aufbrechen wollte, ging es *Lortzing* um einen Dichter, *Hans Sachs*, der starken Rückhalt beim Volk besitzt. Das Volk ist als Kulturträger Garant lebendiger Weiterentwicklung der Kunst, an ihr aktiv beteiligt. Herr *Stern*, der ein *Wagner*-Verehrer ist, wird mir hier nicht widersprechen können, weil auch *Wagner* schon diesen Weg weiterging. – Damit komme ich zum zweiten Stichwort, zum *kulturellen Trägerpluralismus*. Er reicht von den Ländern über den Bund und die Gemeinden einerseits – an meinem Begriff des „kommunalen Kulturverfassungsrechts“ möchte ich erst recht beflügelt durch den heutigen Länderbericht von Herrn *Fleiner* durch die Schweiz und trotz der Einwände von Herrn *Steiner* festhalten, auch bleibt der besondere Zusammenhang zwischen Bundesstaatlichkeit und Kulturstaatlichkeit, und er reicht von Verbänden, Gewerkschaften über Kirchen, religiöse Gruppen, sonstige freie Träger bis hin zum einzelnen Bürger andererseits. In freiheitlichen Gemeinwesen haben *viele* in Staat und Gesellschaft Verantwortung für Freiheit und Vielfalt der Kultur. Dies ist Ausdruck eines pluralistischen Kulturkonzepts. – Ein Wort zum *dritten* Punkt, zur rechtspolitischen Verankerung von Kulturstaatsklauseln im Art. 20, 28 Grundgesetz. Ich spreche mich entschieden *für* die Aufnahme des Kulturstaatszieles in unserer Verfassung aus. So begrenzt die kulturellen Kompetenzen des Bundes sind und bleiben sollten und so sehr eine ausdrückliche Kulturstaatsklausel für den Bund in Art. 20 GG praktisch nur deklaratorische Bedeutung hätte: Ihre Verankerung in Art. 20 und konsequent dann auch in Art. 28 könnte kulturell „appellativ“ wirken, ganz im Sinne von Herrn *Grimms* These 12.

Kaiser: Kulturelle Leistungen können sich in einem Feuerwerk äußern, wie Herr *Steiner* es heute früh in seinem Referat abgebrannt hat – genußvoll. Kultur hat viele Facetten, und in dem Referat von Herrn *Grimm* war nun doch seine Hochschätzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine so zentrale Facette, daß ich, Herr Vorsitzender, ähnlich wie einige meiner Vorredner, mit einer Frage darauf zurückkommen möchte, bei der ich mich mit Herrn *Oppermann* berühre: Wenn man, Herr *Grimm*, bedenkt, wieviel

ZDF und ARD in den USA einkaufen, läuft dann Ihre Hochschätzung der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht doch auf ein Kompliment für das Amerikanische hinaus? Das Kultur zu nennen im Hinblick auf Ihren weiten Kulturbegriff – und da sind Sie ja sehr nachsichtig, so scheint mir –, mag jedermann überlassen bleiben.

Ich wünschte, wir hätten viel Zeit, um den historischen Teil von Herrn *Grimm* zu diskutieren, einmal, weil er diesem historischen Teil ja in seinem Referat einen sehr großen Umfang gegeben hat, und weil weiterhin, wie mir scheint, seine Äußerungen zur geltenden Verfassung stark durch Historisches geprägt sind. Ich muß mich da aber sehr kurz fassen, und ich möchte das – wenn Sie erlauben – ein wenig pointieren.

Die Entwicklung der kulturellen Autonomie ist von Ihnen, Herr *Grimm*, sehr stark in die Nähe der Emanzipation des Bürgertums gerückt worden. Das scheint mir zu eng und auch historisch zu kurz gesehen. Bisher hat man das eher als einen Vorgang im großen Prozeß der Säkularisierung gesehen, der ja doch ein Kennzeichen der ganzen Neuzeit ist und nicht erst ein Vorgang, der – das ist Ihre Zahl in der Ziffer 2 –, 1750 einsetzt. Und ich meine, Kultur hatte mindestens seit der Renaissance auch nicht diese utilitaristische Funktion, die bei Ihnen gelegentlich stark hervortritt. *Dante, Erasmus, Shakespeare* lassen sich nicht in Anspruch nehmen für die Auffassung, sie hätten mit ihren Werken im Dienste der Herrschenden gestanden; wenn ich es pointieren darf: Ich kann deren Werke nicht verstehen als Ausschwitzungen kirchlicher oder weltlicher Herrschaftsverhältnisse. Natürlich billige ich der marxistischen Kunstbetrachtung eine wichtige Funktion in unserem Kulturbegriff zu, und hätten wir die Zeit, würde ich gerne *Lukács* und unter anderen Gesichtspunkten *Walter Benjamin* hier in die Diskussion einführen.

Sie definieren in Ihrer Ziff. 7 Kultur (und im Vortrag haben Sie es noch stärker hervorgehoben, als es hier steht) als die ideelle Reproduktion der Gesellschaft. Und auch in der vorausgehenden Ziffer haben Sie schon die soziale Funktion der Kultur stark unterstrichen. In dieser Definition fehlt der einzelne, auf den Sie zwar in der nachfolgenden Ziffer zu sprechen kommen, aber er steht nicht in der Definition. Und ich meine, im Mittelpunkt jeder Kulturauffassung und jeder Kulturdefinition müsse der einzelne so sehr stehen wie schon in der Theologie Luthers der einzelne vor Gott steht.

Roellecke: Ich fühle mich durch beide Referate so bereichert, daß ich noch einige Zeit darüber werde nachdenken müssen. Es erleichterte aber mein Nachdenken, wenn Sie, Herr *Grimm*, zwei Fragen beantworten könnten, die sich beide auf den Kulturbegriff beziehen.

Die erste knüpft an Ziffer 7 Ihrer Leitsätze an. Habe ich Sie recht verstanden, wenn ich denke, daß Sie den Systembegriff für Ihre Argumentation benötigen, um relativ verselbständigte Systeme wie Wissenschaft, Kunst, Erziehung und Religion im Gesamtsystem Kultur unterzubringen? Daß der Systembegriff bei Ihnen nicht ein bloßes Wort ist, und keine Verlegenheit? Unter dieser Voraussetzung bin ich mir freilich nicht klar, in welchem theoretischen Zusammenhang Sie System verwenden. Natürlich wird ein System durch seine Funktionen verdeutlicht. Zum System gehören aber auch und vor allem seine Grenzen. Ich sehe nicht, welche Systemgrenzen Sie angeben. Wo ist bei dem, was Sie als Kultur beschreiben, eigentlich die System/Umwelt-Beziehung? Daß Kultur die Gesellschaft ideell reproduzieren soll, während Wirtschaft sie materiell reproduziert, scheint mir auch keine hinreichende Grenzbezeichnung zu sein. Materiell/ideell ist nur ein Dual, mit dem man Ununterscheidbares grob unterscheidet. Das war die erste Frage: Was ist „System“? Die zweite: Ich bin mir nicht sicher, ob Sie nicht bei Ihren Überlegungen zu den Medien die von Ihnen selbst gewählte Kulturdefinition wieder verlassen. Denn bei den Medien scheint mir ein Kulturbegriff zugrunde zu liegen, der an idealistische Vorstellungen anknüpft, den ich einmal grob mit „feiner Lebensart“ bezeichnen möchte. Abstrakt gesehen, als ideelle Reproduktion der Gesellschaft, kann man ja auch Pornofilme und ähnliche Emanationen als Stück Kultur interpretieren. Es wäre vielleicht Subkultur – aber es wäre Kultur. Sie dagegen wollen bei den Medien unterscheiden zwischen solchen Darstellungen oder Bildern, die integrieren und die in diesem Sinne vielleicht positiv zu bewerten sind, und anderen, die vielleicht desintegrieren. Diese Unterscheidung wird jedoch von Ihrem Kulturbegriff in Leitsatz 7 nicht getragen.

Steiger: Ich wollte genau in die gleiche Richtung argumentieren wie Herr *Roellecke*, daß hier ja auch zwei Begriffe von Kultur vorliegen. Wenn man nur auf Sinnvermittlung abstellt, ist in der Tat die Differenzierung, die Sie für den Rundfunk gebracht haben, nicht tragfähig genug. Aber auch noch von einer anderen Seite her möchte ich fragen nach dem Begriff – Herr *Roellecke* hat das schon angesprochen, – nach der Systemdifferenzierung in Ihrem Leitsatz 7, Herr *Grimm*. Wir haben in der Bundesrepublik vor einigen Jahren – vor ungefähr zwei, drei Jahren – ja eine lebhaft Auseinandersetzung auf der Bühne des Deutschen Bundestages zwischen dem damaligen Bundeskanzler und dem damaligen Oppositionsführer über den Führungs- und Gestaltungs- und Wertanspruch der Politik gehabt. Ich meine jetzt nicht die Institutionen Schule, Hochschule

usw., sondern ich meine in der Tat jetzt Politik selbst als Ideen- und Wertvermittlung, Wertbegründung. Sie werden sich erinnern, daß der damalige Bundeskanzler gesagt hat: Das ist Aufgabe u. a. der Kirchen: die Regierung hat darin nichts zu suchen. Der damalige Oppositionsführer, der jetzt Bundeskanzler ist und seine Auffassung auch in seinen Regierungserklärungen wiederum betont hat, ist da prinzipiell anderer Auffassung, so daß also von daher die Systemgrenze zwischen Politik und Kultur nicht klar genug gezogen worden ist. Dies gilt aber auch für die Ökonomie. Das wirtschaftliche System vermittelt selbst auch Werte, und diese Wertbegründung und Wertvermittlung ist in unserer sehr stark auf ökonomische Zusammenhänge ausgerichteten Gesellschaft – wie stark das ist, erleben wir ja im Augenblick wieder –, von außerordentlicher Bedeutung, so daß m. E. auch von daher die Frage der Systembegrenzung zur Kultur erheblich wird. Denn wir können das nicht als Usurpation von Sinnvermittlung und Sinnbegründung und Wertüberlieferung ansehen, die dann irgendwie zu bekämpfen wäre; sondern das ist in der Sache selbst begründet; es ist eine Notwendigkeit, weil beide Bereiche, Politik und Wirtschaft, für unser Gesamtleben grundsätzlich gestaltende Bedeutung haben. Das zu leugnen – oder dies als Usurpation zu bezeichnen – würde einen Verleugnungseffekt und Regressionseffekt der Wirklichkeit zur Folge haben, der diese Funktion und diese Aufgabe von Politik und Ökonomie, die m. E. vorhanden ist, wegstreicht und dann allgemein und verfassungsrechtlich nicht mehr bewältigbar macht. Ist nun die Gegenposition sinnvoll, die Herr *Oppermann* angezeigt hat vorhin in der Zustimmung zu Herrn *Steiner*, daß wir nur aufzählen? Das scheint mir deswegen nicht gerechtfertigt zu sein, weil wir ja nun gerade auf dem Wege zur Kulturstaatsklausel sind – oder besser Kulturklausel –, die nicht von ungefähr kommt. Herr *Böckenförde* hat vorhin die Funktion der Grundrechte im objektiven Sinne angesprochen, und ich selbst habe dazu auch einiges gesagt und vielleicht etwas gesagt, was manchem von Ihnen nicht so ganz gefällt. Ich bin froh, wenn wir solche Klauseln bekommen, weil dann in der Tat dieser objektive Gehalt der Grundrechte zurückgeschraubt werden kann. Wenn es notwendig ist, heute neue Staatszielbestimmungen in bezug auf Kultur und Umwelt in das Grundgesetz einzufügen, dann deswegen, weil eben andere Staatszielbestimmungen vorhanden waren in der Sozialklausel, diese aber nicht. Wenn wir eine solche Kulturklausel bekommen, dann stellt sich mit Notwendigkeit die Frage, was wir darunter verstehen, und in gewisser Weise ist das, was wir heute hier gehört und diskutiert haben, eine vorweggenommene Interpretation oder Kommentierung dessen, was von Ihrem Ausschuß her vielleicht dann auch ins Grund-

gesetz eingeht. Die Frage ist also, wie könnte eine Abgrenzung vorgenommen werden? Da wird man wahrscheinlich Trägerelemente mit hineinbringen müssen institutioneller Art, aber nicht nur institutioneller Art, weil eben sonst das von Herrn *Kaiser* mit Recht hervorgehobene Individuum herausfallen würde. Zur Systemabgrenzung gehören Funktion und Struktur. Dann wird man wahrscheinlich auch in die Richtung nachdenken, um, wie Herr *Fleiner* in seinem Landesreferat angedeutet hat, instrumentelle Kriterien mit hineinzunehmen in den Begriff der Nr. 7, wie Sie ihn definiert haben, denn daß eine Differenzierung sein muß, das ist selbstverständlich für mich, das möchte ich nicht etwa in Frage stellen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Danke schön. Sind zu diesem speziellen Problemkreis jetzt noch irgendwelche unmittelbaren Beiträge? Das ist nicht der Fall. Dann darf ich zunächst Herrn *Steiner* Gelegenheit zu einem Zwischenwort geben.

Steiner: Ich darf mich zu den Beiträgen äußern, die mir nicht zugestimmt haben, und mich für die bedanken, in denen Zustimmung zu hören war. Mit dem Beitrag von Herrn *Oppermann* will ich beginnen. In diesen Beitrag lassen sich auch einige andere integrieren. Herr *Oppermann* hat sich zu meinem Kulturbegriff bekannt. Ich durfte darauf hoffen, Herr *Oppermann*, da es der Ihre ist; mein bescheidener Beitrag bestand eigentlich nur in dem vielleicht etwas versteckten Versuch, zu verdeutlichen, daß dieser Kulturbegriff inhaltsreicher ist als sein Ruf. Ich habe auch hoffentlich deutlich machen können, daß sich inzwischen mit dem Bereich „Kunst und Kultur“ ein selbständiger Teilbegriff entwickelt hat, und in diesem Zusammenhang die These herausgearbeitet, daß dies nicht nur ein terminologisches, sondern auch ein Sachproblem ist. Sie haben sich, Herr *Oppermann*, enttäuscht gezeigt, daß ich mich nicht zu dem auch von Ihnen intendierten Versuch einer kulturellen Anreicherung des Grundgesetzes bekannt habe. Dabei sind die Pro-Gesichtspunkte, die Sie noch einmal ins Feld geführt haben, von mir in die Abwägung durchaus einbezogen worden. Ich habe jedoch die Abwägung aus manchen genannten und aus manchen ungenannten Gründen in ein anderes Ergebnis münden lassen. Einer davon ist – das sage ich offen – ein wesentlich föderalistischer Aspekt. Herr *Zacher* hat im Grunde meine Bedenken bestätigt, wenn er die These vertritt, jeder Staat sei immanent auch Kulturstaat. Dann würde die Aufnahme einer Kulturstaatsklausel in das Grundgesetz den Bund ausdrücklich in eine potentiell unbegrenzte Zuständigkeit für Kulturfragen einweisen. Herr *Badura* hat die These vertreten, daß wir

das Grundgesetz in bezug auf die kulturellen Bundeskompetenzen noch nicht ausgeschöpft haben. Ich habe dies sicher auch nicht getan, Herr *Badura*, ich habe auch nicht den Versuch unternommen, gleichsam den Bund „bundesunfreundlich“ auf eine kulturelle Randrolle festzulegen. Er ist ja ein heimlicher Kulturriese. Das ergibt sich aus der Haushaltsstatistik, das ergibt sich auch aus der Summe der Aktivitäten, die ich hier im einzelnen nicht vortragen konnte. Mit Herrn *Zacher* und gegen Herrn *Oppermann* würde ich auch weiterhin die Auffassung vertreten, daß politisch-praktische und budgetäre Wirkungen von einer solchen Kulturklausel wahrscheinlich nicht in dem gewünschten Maße zu erwarten sind. Das deckt sich auch mit den Ergebnissen meiner zu den Vorbereitungen dieses Referats gehörenden Recherchen. Ich habe allgemein die Auffassung vorgefunden, daß es ein kulturelles Manko aus der Sicht der Praxis nicht gibt. Sie haben, Herr *Badura*, gerügt, daß ich den staatlichen Kulturauftrag sehr stark in den Vordergrund und die Kulturtätigkeit in freier Trägerschaft etwas in den Hintergrund gerückt habe. Ich muß sagen, daß ich – Herr *Badura*, ich bitte um Entschuldigung, wenn ich hier Ihren Beitrag mißverstanden habe, darf aber gleichwohl diesen Punkt wenigstens kurz aufgreifen – einfach die privaten und die gesellschaftlichen Kräfte im Zusammenhang mit der Terminologie „Kulturauftrag“ nicht in den Vordergrund stellen wollte, weil dies für mich zu sehr nach „verfaßter“ Kulturgesellschaft „riecht“. Es ist wahrscheinlich mit dem „Kulturauftrag“ ähnlich gefährlich wie mit der „öffentlichen Aufgabe“. Spricht der Staat vom Kulturauftrag der Gesellschaft, dann denkt er an deren Bindung, spricht die Gesellschaft von ihrem Kulturauftrag, so denkt sie an Subventionen. Sie, Herr *Brohm*, haben moniert, daß mein Kulturbegriff zu eng ist. Ich darf Ihnen sagen, daß ich lange geschwankt habe, ob ich nicht einen weiten Kulturbegriff der Themausführung zugrunde lege, und dann auch – Herr *Häberle* hat es ja bei seiner Einführung in meinen persönlichen Schwerpunkt schon angedeutet – beispielsweise den Sport einbeziehe. Da hätten sich natürlich Möglichkeiten der Darstellung gerade auch der Identifikation des einzelnen mit dem Gemeinwesen eröffnet, von denen die Kultur im engeren Sinne nur träumen kann. Ich habe dies dann doch nicht getan, weil ich – und ich glaube, hier unterscheiden wir uns, Herr *Brohm* – meine, daß dies nicht nur ein weitergefaßtes, sondern ein anderes Thema gewesen wäre. Herr *Häberle* hat sich, wenn ich diesen Beitrag aufgreifen darf, enttäuscht gezeigt, daß ich mich gegenüber der Formel „Kultur für alle, Kultur von allen“ etwas zurückhaltend gezeigt und den vielleicht etwas respektlosen Satz „Geld für alles“ hinzugefügt habe. Herr *Häberle*, ich habe eigentlich nur, und daran hal-

te ich fest, die These vertreten, daß sich diese Kulturkonzepte, die im übrigen heute da sind und morgen vielleicht wieder verschwinden, aus der Verfassung nicht ableiten lassen. Das hängt auch damit zusammen, und dies darf ich noch anfügen, Herr *Hüberle*, daß diese Begriffe außerordentlich vieldeutig verwendet werden. Der von Ihnen erwähnte Begriff der „kulturellen Demokratie“ ist bei den einen „Demokratie als Lebensform“ und damit Bestandteil des weiteren Kulturbegriffs, in anderen Teilen der Literatur ist er in Ihrem Sinne, also im Sinne der breiten Teilhabe am kulturellen Bereich einschließlich der „Produktion“ gebraucht. Dies ermutigt mich zu sagen, wir sollten die Verfassung freihalten von der Fixierung auf kulturpolitische Tages-Modelle. Wir müßten sonst immer wieder die Kommentare umschreiben, und gerade mit „Umschreibungen“ haben wir in letzter Zeit nicht die allerbesten Erfahrungen gemacht.

Vorsitzender: Danke, Herr *Steiner*! Nun bitte Ihr Zwischenwort, Herr *Grimm*!

Grimm: Ein additiver Kulturbegriff ist, wie ich glaube, überhaupt kein Kulturbegriff. Denn additiv vorzugehen, bedeutet ja nichts anderes, als nur über Teilbereiche zu reden. Streng genommen kann man dann lediglich zum staatlichen Kunstauftrag, zum staatlichen Forschungsauftrag, zum staatlichen Bildungsauftrag etc. Aussagen machen. Wenn sich diese Bereiche aber unter dem Sammelnamen „Kultur“ zusammenfassen lassen, müssen sie auch etwas Gemeinsames haben. Wird dieses Gemeinsame herausgearbeitet, übersteigt es bereits einen bloß additiven Kulturbegriff. Es ist dann allerdings auch möglich, daß der Begriff der Kultur mehr deckt als diejenigen Bestandteile, von denen ausgehend er gebildet wurde. So ist es mir mit dem Rundfunk gegangen, den ich unter anderem deswegen als Exempel gewählt habe.

Die Gemeinsamkeit der kulturellen Lebensbereiche, die sie gleichzeitig von ihrer Umwelt abgrenzt und es erlaubt, sie als eigenes System zu betrachten, ist in ihrer Funktion zu suchen, und diese erblicke ich in der Hervorbringung und Verteilung ideeller Güter, die wiederum im Zusammenhang mit Sinnfragen stehen (was man sich nicht nur affirmativ vorstellen darf). Das schließt nicht aus, daß sie materielle Träger haben, Buchseiten zum Beispiel, oder materiell verwertet werden, etwa auf Kunstauktionen. Aber das Spezifische der Kultur ist nicht erfaßt, wenn man sie nur unter dem Gesichtspunkt ihres Materialwerts oder ihres Handelswerts betrachtet. Ich kann daher noch nicht erkennen, warum dieses Merkmal nicht ge-

eignet sein soll, Kultur von anderen Sozialbereichen systemtheoretisch zu unterscheiden.

Nun stellen Sie die Frage, ob ich diesen Kulturbegriff eigentlich durchhalte oder nicht bei meinem Exempel, dem Rundfunk, in den gewohnten Kulturbegriff zurückfalle. Meiner eigenen Intention nach nicht. Es geht mir ja beim Rundfunk weniger darum, daß auch einmal eine Oper oder ein Kulturmagazin gesendet wird. Ich leite aus dem kulturrechtlichen Verständnis von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vielmehr ab, daß eine Institution, die für viele die Hauptquelle der Weltinformation und -interpretation ist, auch ein Weltbild vermitteln muß, das der Realität standhält und dem Rezipienten hilft, sich kompetent in der Welt zu bewegen. Diese Forderung bezieht sich aber nicht nur auf kulturelle Programme im engeren Sinn. Es geht daher auch keineswegs um die Befriedigung elitärer Bedürfnisse, sondern um eine kulturelle Grundausstattung von Individuum und Gesellschaft.

Diese scheint mir allerdings in einem kommerziellen Runfunksystem bedroht. Dagegen zieht nun, wie ich glaube, nicht das Argument, daß im öffentlich-rechtlichen Runfunk ebenfalls Sendungen zu sehen sind, die von der Wirklichkeit eher ablenken, als sie zu erhellen. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, ob im kommerziellen System ein kulturell angemessenes Programm, das der öffentlich-rechtliche Rundfunk trotz seiner bekannten Mängel immerhin noch ausstrahlt, zu erwarten ist. Es muß sich ja bei der künftigen Rundfunkordnung niemand darum sorgen, ob der Fernsehzuschauer genügend unterhalten wird. Die Unterhaltung ist in keiner Rundfunkordnung in Frage gestellt. Es geht nur darum, in welchem Maß Kultur als Voraussetzung individueller Orientierung und sozialer Integration, und zwar einer, die auch Krisenzeiten besteht, noch vermittelt wird.

Nun sind in der Diskussion weiter Befürchtungen laut geworden, daß der Rundfunk bei meiner Deutung zu einem Instrument der Volksbevormundung werden könnte. Das scheint mir aus zwei Gründen unzutreffend. Zum einen, weil es mir ganz fern liegt, den Rundfunk allein auf die Vermittlung sogenannter anspruchsvoller Inhalte zu verpflichten. Zum zweiten, weil ich dem Zuschauer nur die Wahlmöglichkeit erhalten will. Es geht also nicht darum, den Interessenten an Unterhaltung gegen seinen Willen auf ernste Programme zu verweisen, sondern nur darum, daß auch ernste Programme wählbar bleiben und nicht in einer so wichtigen kulturvermittelnden Einrichtung wie dem Rundfunk völlig ausfallen.

Rauschning (Zwischenruf): Wie kommen Sie bei dieser Auffassung zu der Befürchtung, daß, wenn es privaten Rundfunk neben öffentlichem gäbe, der öffentliche Rundfunk diesem Rest nicht mehr leisten könne? Das ist nicht verständlich.

Grimm: Ja, Herr *Rauschning*, es handelt sich in der Tat vorläufig um eine Befürchtung, keine Gewißheit. Der gegenwärtige Kenntnisstand erlaubt wohl niemandem von uns eine sichere Voraussage. Die Befürchtung gründet sich aber auf Untersuchungen, die Erfahrungen mit bereits existierenden dualen Systemen auswerten und zumindest zu Zweifeln Anlaß geben, ob ein öffentlicher Rundfunk, der mit einem kommerziellen System konkurrieren muß, das von kulturellen Aufgaben dann gerade entlastet ist, diesem gegenüber noch wettbewerbsfähig bleibt. Daher lag mir in der gegenwärtigen Situation daran, ein Aufmerksamkeitszeichen zu setzen, daß die kulturrechtliche Problematik der Rundfunkordnung mit einer Garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neben einem kommerziellen noch nicht für gelöst gehalten werden darf.

In der Diskussion ist sodann die Frage aufgetaucht, ob dasselbe Modell nicht folgerichtig auch auf andere kulturelle Bereiche wie Verlage, Presse etc. übertragen werden müßte. Ich möchte aus diesem Anlaß gern nochmals hervorheben, daß ich die Frage nach öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Strukturen im Kulturbereich für sekundär halte. Sicherzustellen ist, daß die kulturvermittelnden Einrichtungen ihre kulturelle Funktion insgesamt angemessen erfüllen. Die Organisationsform erscheint demgegenüber zweitrangig. In der gegenwärtigen Situation kann man wohl, trotz des einen oder anderen Vorbehalts bei der Presse, sagen, daß die kulturellen Leistungen hinreichend erbracht werden, so daß für Verlage, Schallplattenfirmen etc. keinerlei Notwendigkeit besteht, Veränderungen zu diskutieren.

Noch ein kurzes Wort zur Intervention von Herrn *Böckenförde*. Herr *Böckenförde* stimmt mir ja im Ausgangspunkt zu, daß es verfassungstheoretisch gesehen einen staatlichen Kulturzweck gibt, und bezweifelt nur, daß er in Verfassungsrecht übersetzt und insbesondere an die Grundrechte angebunden werden muß. In der Tat hat das Thema, das wir heute behandeln, seinen systematischen Ort in der Staatszwecklehre. Das Dilemma ist nur, daß wir derzeit keine anerkannte Staatszwecklehre besitzen und, wie es scheint, auch in absehbarer Zeit keine zustande bringen werden. Unterdessen rekonstruieren wir die Staatsaufgaben recht mühsam aus den im Grundgesetz niedergelegten Staatszielbestimmungen und Grundrechten. Auch der Kulturauftrag kann unter diesen Umständen,

wenn er keine unverbindliche Einsicht auf der Ebene der Staatslehre bleiben, sondern dogmatisch folgenreich werden soll, nur über positives Verfassungsrecht vermittelt werden. Die wichtigste Schaltstelle sind dann aber die Grundrechte.

Damit sage ich allerdings meinem Eindruck nach gar nichts Umwerfendes, sondern hole für die kulturellen Grundlagen von Freiheit nur das nach, was für die materiellen Grundlagen der Freiheit längst selbstverständlich geworden ist. Es wird doch kaum noch bestritten, daß die Grundrechte die Freiheit nicht nur formal, sondern unter Einschluß der materiellen Bedingungen ihres Gebrauchs schützen, was nicht vorschnell mit Teilhaberechten identifiziert werden darf, sondern durchaus auf der Stufe der Verfassungsaufträge verharren kann. Wenn aber die Freiheit, ebenso wie sie materielle Voraussetzungen hat, auch von ideellen abhängt, dann ist es notwendig, sie nach ihrer sozialstaatlichen Fundierung nun auch kulturell zu fundieren. Wird dieser Schritt für überflüssig gehalten, fürchte ich, daß die ganze Kulturstaatsdiskussion verfassungsrechtlich leerläuft, woran mir nach allem, was ich gesagt habe, nicht gelegen wäre.

Schließlich sind sowohl Herr *Steiner* wie auch ich mehrfach darauf hingewiesen worden, daß die Schule in den Vorträgen zu kurz gekommen sei. Ich kann dazu nur sagen, was wahrscheinlich viele Referenten vor mir gesagt haben: Es war in einer früheren Fassung des Referats vorhanden und ist dann der zeitlichen Begrenzung zum Opfer gefallen. Ich mute Ihnen aber nicht zu, das gestrichene Kapitel nachträglich doch noch anhören zu müssen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Grimm*. Wir fahren in der Diskussion fort. Das Wort hat Herr *Öhlinger*.

Öhlinger: Ich darf mit einer Vorbemerkung beginnen. Ich habe die in diesem Kreis vielleicht etwas problematische Ehre, die Einheit einer Kulturnation zu repräsentieren, wenn stimmt, was gestern angeblich – ich habe es selber nicht gelesen – in der FAZ gestanden ist, wonach wir Österreicher der deutschen Kulturnation angehören. Ich bin mir nicht sicher, ob alle Österreicher den Bestandteil „Nation“ in diesem Begriff akzeptieren würden, sicher aber den Bestandteil „Kultur“. Auch wenn Herr *Wimmer* – aber das ist die Funktion eines Landesberichts – eher kulturelle Differenzen im Bereich der Rechtskultur aufgezeigt hat, so werden doch die Österreicher akzeptieren, daß wir einem einheitlichen Kulturkreis angehören, und ich kann daher auf die Vertiefung dieser bilateralen Dimension unseres Themas verzichten.

Ich wollte eine Frage an Herrn *Grimm* richten, eine Frage, die sich mit jener berührt, die Herr *Böckenförde* schon angeschnitten hat. Ich teile Ihre staatstheoretische Begründung eines staatlichen Kulturauftrags. Herr *Grimm* hat aber betont, daß dies ein verfassungsrechtlicher Kulturauftrag ist. Mir geht es um die Differenz zwischen „staatstheoretisch“ und „verfassungsrechtlich“. Ich sehe diese Differenz in der Justitiabilität. Es geht mir also nicht nur darum, ob man diesen Kulturauftrag in Verfassungsrecht umsetzen muß, sondern: ob man, auch wenn man ihn in Verfassungsrecht umgesetzt hat, überhaupt die normative Ebene des Rechts erreicht und nicht bei einem bloßen Programmsatz bleibt. Aber vielleicht spreche ich hier von einem typisch österreichischen positivistischen Rechtsbegriff, womit ich wieder rechtskulturelle Differenzen illustriert habe. Nicht würde ich zustimmen, daß mit der Exemplifizierung an der Rundfunkfreiheit diese Frage schon beantwortet ist, denn diese läßt sich auch anders begründen und man braucht dazu nicht die staatstheoretische Begründung eines staatlichen Kulturauftrags. Damit bin ich bei einem dritten Punkt: Wir haben in Österreich im Rahmen unserer bundesverfassungsgesetzlichen Verankerung der Rundfunkfreiheit den verfassungsrechtlich positivierten Auftrag an den Gesetzgeber, auch für ein entsprechendes kulturelles Niveau des Rundfunks Sorge zu tragen. Es heißt außerdem in diesem Zusammenhang, daß Rundfunk eine „öffentliche Aufgabe“ ist, was sicherlich nicht im verwaltungsrechtlichen Sinn zu verstehen ist, aber, wie die Diskussion darüber gezeigt hat, auch eine kulturelle Dimension hat. Insofern würde ich die kulturelle Abstinenz der österreichischen Verfassung nicht ganz so sehen, wie mein Kollege *Wimmer*. Ich glaube, daß damit in Österreich – deutlicher vielleicht als in der Bundesrepublik – ein verfassungsrechtlicher Auftrag besteht, der auch Konsequenzen in organisatorischer Hinsicht hat, und hier würde ich Herrn *Grimms* Folgerungen aus österreichischer Sicht absolut zustimmen und seine Skepsis, daß privater Rundfunk dieses kulturelle Niveau beeinträchtigen kann, teilen. Bemerkenswert ist, daß in der ganzen Diskussion in Österreich dieser Aspekt bislang kaum eine Rolle gespielt hat. Insofern sind Ihre Bemerkungen, Herr *Grimm*, auch für uns Österreicher sehr wichtig. Danke.

Erichsen: Herr Vorsitzender, wenn Sie gestatten, möchte ich gern auf zwei Punkten insistieren, die schon angesprochen worden sind. Einerseits hat Herr *Steiner* in seinem Zwischenwort eine Frage nicht wieder aufgenommen, sondern nur Herr *Grimm* ist darauf eingegangen, und zum anderen hat Herr *Grimm* auch seinerseits eine, wie mir scheint, sehr wichtige Frage in seinem Zwischenwort nicht bedient.

Herr *Steiner*, mich hat heute morgen nach Ihrem Referat die Frage beschäftigt, von welchem Verständnis des Verhältnisses von Staat und Verfassung Sie ausgegangen sind. Wenn ich Sie recht begriffen habe, haben Sie die Grundrechte ganz auf ihren individualrechtlichen Abwehrgehalt reduziert. Bestätigt hat mir meinem Empfängerhorizont jedenfalls Herr *Böckenförde*, der das wohl auch so gesehen hat. Sie haben dann in der These 5 von einem „Großklima kultureller Autonomie“ gesprochen, und ich muß Ihnen gestehen, daß ich gewisse Schwierigkeiten habe, diese Aussage in meinen juristischen Kategorien unterzubringen. Sie haben dann nachher davon gesprochen, daß die Bundesrepublik aus ihrem staatlichen Selbstverständnis heraus einen Kulturauftrag habe. In Übereinstimmung mit Herrn *Grimm* und im Gegensatz zur Auffassung von Herrn *Böckenförde* meine ich, daß hier der objektiv-rechtliche Regelungsgehalt der Grundrechtsnorm zu kurz gekommen ist. Ich weiß nicht, Herr *Steiner*, ob Sie das bewußt haben kappen wollen oder ob das nur der Breite des Themas bzw. den damit verbundenen sehr umfassenden Anforderungen an die Referenten zum Opfer gefallen ist. Ich darf nur rein vorsorglich darauf hinweisen, daß das Bekenntnis zum objektiv-rechtlichen Verpflichtungsgehalt der Grundrechtsnorm nicht zugleich eine Verpflichtung zum Gießkannenprinzip bedeutet. Lassen Sie mich indessen meine Ausgangsfrage mit der Bemerkung weiterführen, daß Sie zwar einerseits die Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes für verbindlich angesehen haben, daß Sie aber andererseits den Gesetzesvorbehalt – und auch das hat ja etwas mit Zuständigkeitsverteilung, nämlich unter den Funktionen zu tun – im Hinblick auf die Kultursubventionen noch nicht einmal einer Problematisierung für würdig erachtet haben. Schließlich haben Sie auf das staatliche Selbstverständnis Bezug genommen.

Meine Auffassung, daß die Verfassung den Staat konstituiert, führt mich zu der Frage, woher dieses staatliche Selbstverständnis eigentlich kommt. Wenn es vorkonstitutionell begründet und geprägt ist, wieso ist dann die de constitutione lata verordnete föderative Struktur eine verbindliche Verteilungsmaxime im Hinblick auf den in diesem Selbstverständnis begründeten Kulturauftrag.

Herr *Grimm*, Sie haben den staatlichen Kulturauftrag bejaht und ihn – wie ich meine zutreffend – wesentlich grundrechtlich begründet. Herr *Zacher* hat vorhin schon – und darauf möchte ich noch einmal zurückkommen – darauf hingewiesen, daß diese Bejahung eine Kehrseite hat. Es stellt sich nämlich die Frage nach dem Inhalt des Kulturauftrages. Wenn ich das noch recht im Ohr habe, haben Sie gesagt, Rundfunk sei nicht das Mittel individueller Meinungsäußerung, sondern Rundfunk habe eine öffentliche Aufgabe zu erfül-

len. Welches ist denn nun die öffentliche Aufgabe? Information oder Meinung? Oder auf eine andere Erscheinung gewendet, die – wie schon mehrfach betont wurde – heute etwas zu kurz kam: die Schule. Was ist die Aufgabe der Schule? Erziehung oder Bildung? Und schließlich – auf unseren ureigensten Bereich gesehen – was ist die Aufgabe der Universität? Bildung oder Ausbildung? Ich darf gemeinsam mit Herrn *Oppermann* darauf hinweisen, daß hier wesentliche Bereiche in Ihren Referaten ausgespart worden sind. Ich beklage das angesichts der Weite der Themen, die den Referenten eine Auswahl abverlangte, nicht als Vollzugsdefizit, aber ich glaube, meine Herren, daß gerade die Frage nach dem Auftrag der Universität im Hinblick auf die vor uns liegenden nächsten zehn Jahre eine Herausforderung ist, die sehr nachdrückliche Aufmerksamkeit beansprucht. Ich bedanke mich.

Leisner: Meine Herren Kollegen, ich bin durch die Themenstellung kulturell verunsichert hierhergekommen. Und das war sicher der Zweck, den der Vorstand verfolgt hat. Durch die Referate bin ich noch weiter verunsichert worden, und das war auch ihre Aufgabe.

Lassen Sie mich drei Fragen ansprechen: zunächst den mehrfach bereits erörterten Kulturbegriff. Ich kann mich, jedenfalls was das Recht anlangt, nicht zu einer globalen Bestimmung des Kulturbegriffs bekennen. Im Verfassungsrecht finde ich eine solche nicht, ich glaube auch nicht, daß es sinnvoll ist, hier von „Addition“ zu sprechen. Dies wäre der Einheit des Kulturbegriffs nicht angemessen, doch finden wir sektoral verschiedene, ganz unterschiedliche Regelungen vor, etwa eine Wissenschaftsfreiheit, eine Rundfunkfreiheit, eine Kunstfreiheit und vieles andere noch – das alles im Recht. Außerrechtlich mögen wir einen größeren Kulturbegriff erkennen, es mag dann unsere Aufgabe sein, in langsamer, sehr vorsichtiger Induktion die Qualität des Kulturellen in allen traditionellen Rechtsbereichen zu erkennen und daraus vielleicht eines Tages auch einen einheitlicheren Kulturbegriff oder zumindest eine gewisse Kulturqualität zu erschließen.

Davon sind wir noch weit entfernt. Wir sollten also festhalten an der bisherigen sektoralen Behandlung, nach Wissenschaftsfreiheit, Kunstfreiheit usw.

Das schließt nicht aus, daß es noch eine andere Dimension gibt, über die heute noch nicht gesprochen worden ist, eine gewisse „Vertikale der Kultur“. Wohnkultur ist eben nicht nur wohnen, Eßkultur nicht nur essen. Alle Professoren mögen glauben, was sie betreiben, sei Kultur, Lehre etwa und Forschung. Vielleicht aber sind wir nur

Steigbügelhalter, helfen wir nur hinauf, vielleicht beginnt erst „höher oben“ dann, in unseren Schülern, die über uns hinauswachsen, die Kultur, der Anfang der wahren Forschung, der höheren Erkenntnis. Erklären wir nicht „alles zur Kultur“, wo doch vielleicht nur „die Spitzen“ Kultur sind?

Ein Zweites: staatsfreie Kultur und doch Kulturauftrag. Ich muß gestehen: für mich bleibt das nach wie vor eine Quadratur des Zirkels. Natürlich wird hier jeder Zustimmung finden, der für möglichst staatsfreie Kultur eintritt, doch ebenso natürlich wollen wir dann doch den zählenden und fördernden Kulturstaat nicht missen. So liberal ist hier jeder, jenseits aller Parteipolitik. Doch seien wir vorsichtig! Hätte es eine solche Vereinigung vor 120 Jahren gegeben, wäre dort darüber gesprochen worden, wie es etwa mit dem Sozialstaat stehe, so wäre damals auch allgemeine Meinung gewesen: Gutes tun und Soziales – das soll der Staat allenfalls fördern; seine eigentliche Aufgabe ist das nicht. Wer weiß, wo man in 100 oder 120 Jahren angekommen sein wird, ob es da nicht selbstverständlich geworden ist, daß der Staat genauso zum vollen Kulturstaat erstarkt, wie er inzwischen zum Sozialstaat erwachsen ist, mit all jener ungeheuren Macht, die wir täglich erfahren. Dann aber ist es unser aller Aufgabe vorzubeugen, nicht jedoch in dem Sinne, daß es nichts geben soll als „freie Kultur“; vielmehr sollte es heißen: „freie Kultur in einem freien Staat“ – so, wie früher die Liberalen forderten: „freie Kirche im freien Staat“. Kulturfreiheit ist nicht ein Alibi, hinter dem wir uns verstecken können, um im übrigen in unserem Staat Dirigismus zu produzieren, „wenn nur die Kultur frei bleibt“. Nein, die Kulturfreiheit ist immer nur so groß, wie letztlich auch die ökonomische Freiheit Raum hat und alle anderen Freiheiten auch.

Wir wollen eines nicht vergessen: In der Demokratie, von der Herr *Steiner* gesprochen hat, von der aber in der Diskussion vielleicht zu wenig die Rede war, steckt eine gewaltige Tendenz zur Einnahme der Kultur als volle Staatsaufgabe. Denn wenn das Volk das *peuple en miniature* ist, soll dann dieses Volk nicht zugleich *der* Kulturträger sein, ist es denn nicht das Volk, das die Kultur schafft? Ihm gehören ja alle an, die Eliten und das „einfache Volk“ – und sie sind doch vertreten im Parlament, warum sollte dann dieses Parlament nicht Kulturstaatlichkeit betreiben? In der Demokratie liegt diese Virtualität – wir müssen auf der Hut sein, daß hier nicht dasselbe geschieht wie in der Sozialstaatlichkeit.

Dritte und letzte Frage: Vielleicht sollten wir uns noch mehr Gedanken machen über die Formen der Kulturförderung, insbesondere über die einzusetzenden Organe. Ich sehe hier eine ganz eigentümliche Gewaltenteilung. Wer wird tätig? Zunächst einmal die von

Herrn *Steiner* angesprochene Bürokratie. Ich teile Ihre Auffassung, Herr *Steiner*: Immer nur von der Kulturfeindlichkeit der Bürokratie zu sprechen, ist abwegig. Das wissen wir nicht nur als Bayern, sondern vor allem aus der preußischen Kulturverwaltung, was an großem Liberalismus von Ministerialbeamten geleistet worden ist, gerade weil sie nichts verstehen wollten und weil oft Einfalt die schönste Kultur erblühen läßt. Warum sollten wir das so zurückdrängen? Dies ist doch eine Gewalt, die im kulturellen Bereich tätig sein darf, weil sie gerade durch ihre Distanz Freiheit verbürgt – ganz einfach deshalb, weil der Beamte in erster Linie Karriere machen will; Karriere aber durch Kulturgestaltung – da wird man nicht weit befördert.

Die zweite Instanz ist der Gesetzgeber. In seinem großen Förderungsrahmen argwöhnen wir rasch Dirigismus. Doch wir sollten auch diese Gefahr nicht überschätzen. Gesetzgebung ist, gerade im kulturellen Bereich, stets doch nur eine große Rahmengesetzgebung, zu sehr ins einzelne kann sie nie gehen. Und gerade die Gewaltenteilung zwischen der austeilenden Verwaltung und der rahmensetzenden Gesetzgebung ist durchaus freiheitsgünstig.

Bedenklicher scheint mir eine „dritte Gewalt“, verkörpert durch die „Jury“ – im Grunde sind es „Zünfte“, die „Notabeln“, man mag das auch „den Sachverstand“ nennen. Ist das nun der Weisheit letzter Schluß – zu dezentralisieren, „die Kultur“ aus den Händen der Ministerialbeamten zu nehmen, aus den Händen des Volkssouveräns und der Gewählten des Volkes, um sie jenen Schriftstellerverbänden, jenen Malervereinen zu übertragen, die dann ihre Notabeln in die Juries hineinstützen, jenen Wissenschaftsförderungsorganen, in denen wir als Kollegen über andere Kollegen, Freunde und Feinde, schöne Gerichte abhalten? Ich kann darin, wenn es übersteigert wird, keinen Fortschritt sehen. Dies ist kein Zeichen der Freiheit, sondern Neokorporativismus. Die „Macht der Jury“ muß also in engen Grenzen bleiben. Das Vierte und Letzte, und hier sollten wir doch auch einmal Demokraten sein, das darf vielleicht sogar ich in diesem Kreise sagen: Den „Betroffenen“, den „Konsumenten“ muß mehr Raum gewährt werden. Wenn eine Oper von Wagner ständig ausverkauft ist, eine andere – wenngleich modernere – ständig vor leerem Haus gespielt wird, warum sollte das denn nicht auch ein plébiscite de tous les jours bedeuten, warum sollten wir denn so viel intelligenter sein im Namen des Elitären als die vielen Mitbürger – wo doch so vieles gegen elitäre Kultur ständig vorgebracht wird? Die Applausfunktion des Publikums, die Konsumfunktion, das alles hat doch seine kulturfördernde Bedeutung.

Diese vier Gewalten: Die Exekutive, die Legislative, unsere Notabeln, die wir ja nicht missen wollen, weil wir teilweise selbst solche

sind oder werden wollen, und schließlich das Volk – nicht ganz zu vergessen –, das alles zusammen kann und soll „Kulturgewalt“ ausüben, es fragt sich nur, in welcher Mischung, in welcher Gewaltenverschränkung. Da helfe uns der Glaube eines Rousseau: Wir werfen die zerschnittenen Glieder in die Luft, dann wird uns die Kultur schon vom Himmel in die Hände fallen.

Kirn: Ich möchte Herrn *Leisner* weitgehend zustimmen, wenn ich es auch leider nicht so brillant ausdrücken kann wie er. Aber dafür beginne ich lateinisch: *omnis definitio periculosa* – namentlich die Definition der Kultur. Ich frage mich: Dürfen wir auf einer Juristentagung vom Begriff der Kultur oder sollten wir nicht lieber vom Begriff von Recht und Staat ausgehen? Und wenn wir schon vom Kulturbegriff ausgehen, dann müssen wir uns entschieden an die These 7 von Herrn *Steiner* halten: Das Grundgesetz ist kein kulturverfassungsrechtliches Gesamtkunstwerk. Sie steht, wie mir scheint, in klarem Widerspruch zur These 11 von Herrn *Grimm*, wonach aus der Menschenwürde zu folgern sei, daß das Grundgesetz dem Staat einen Kulturauftrag erteilt. Ich meine, wenn wir vom Begriff des Staates und des Rechts ausgehen, worin unsere eigentliche Legitimation als Juristen liegt, dann müssen wir uns erinnern, wie Hermann *Heller* die Grenze gezogen hat: Er hat gesagt, der Staat ist nicht zusammengesetzt aus ganzen Menschen, sondern aus menschlichen Leistungen. Staat und Recht sind Produkte menschlicher Leistung und enthalten nicht ganze Menschen. Aber genau in diese Gefahr, den Staat aus ganzen Menschen zusammengesetzt zu sehen, kommt man, wenn man vom Kulturbegriff in dem Sinne ausgeht, wie Herr *Grimm*, der einen Ganzheitsbegriff bildet, schön historisch abgerundet, und diesen dann auf die gesamtgesellschaftliche Organisation und ihren souveränen Vermittler, eben den Staat, überträgt. Wenn wir die Nüchternheit, die wir als Juristen doch haben sollen, zugrunde legen, dann müssen wir fragen, wie kann Staat und Recht, in welchen Formen können Staat und Recht in der Gesellschaft wirken?

Wir sind uns wohl darüber einig, daß es hier prinzipiell zwei Möglichkeiten gibt. Bei der prospektiven Einwirkung, also im Fall von Planung und Vorsorge, hat letztlich die Bürokratie das Sagen: Hier muß ich nun Herrn *Leisner* widersprechen, wenn er meint, daß die Bürokratie Kulturaufträge deshalb richtig erfüllen könne, weil sich auch hier das Prinzip der sachlichen Objektivität als distanzierend auswirke. Dies geht bei den problematischen Beurteilungen und Entscheidungen im kulturellen Bereich gerade nicht mehr, weil sich der Ministerialbeamte in diesem Bereich auch als Mensch angespro-

chen fühlen muß. Es geht auch zweitens nicht mehr, weil unsere Hinterfragungsformen und -techniken so weit fortgeschritten sind – ich denke z. B. bei der Einstellung von Lehrern –, daß der ideelle weltanschauliche Horizont heute zur Rechtsfrage gemacht wird. Die Distanz des positiven Rechts geht dabei aber verloren.

Die andere Form, in der Recht auftritt, ist das Gesetz mit seiner Zwangssanktion im Einzelfall. Ich meine, daß beide Formen, die bürokratische Art der Verwaltung und die gesetzliche Zwangssanktion im Einzelfall, an die Staat und Recht notwendig gebunden bleiben, den Formen der Kultur immer entgegengesetzt sind. Rechtsformen wirken in der Kultur nicht, sondern Kultur muß vom Staat aus durch indirekte Impulse beeinflußt werden. Sobald direkte Eingriffe dieser Art erfolgen, wirken sie desorganisierend. Aus diesem Grunde scheint es mir sehr wesentlich, daran festzuhalten, daß die Grundrechte Abwehrrechte sind. Gerade in diesem Bereich muß gesichert werden, daß kulturelle Entfaltungsmöglichkeiten gegen staatliche Eingriffe verteidigt, daß sie nicht auf soziale Nützlichkeit, auf politische Verträglichkeit usw. hinterfragt werden. Nur das reinste, abstrakteste Hausrecht ist hier die richtige Form: Ich mache meine Türe zu und lasse keinen Befrager, keinen Blockwart und niemanden außer den Mitgliedern des Streichquartetts herein, mit denen ich Mozart spielen will – oder auch überhaupt niemanden, wenn ich die Sportschau im Fernsehen ablaufen lasse. Die eine Freiheit ist gebunden an die andere und dazu bedarf es der ganz abstrakten, negativen Auslegung der Grundrechte.

Ich halte es für falsch, wenn man die inhaltliche Substanz des Grundrechts der Menschenwürde ins Positive hinein ausweitet und dabei das Problem der Formen des möglichen Staatshandelns übersieht. Nach meinem Eindruck hat Herr *Grimm* hier zu historisch argumentiert. Er wies darauf hin: Einerseits hat die Kultur eine Integrationsfunktion für den Staat, andererseits der Staat eine Ordnungsfunktion für die Kultur. Dieses Harmoniemodell ist aufgeklärt-absolutistisch: Der Staatsbürger soll nicht nur wissen, daß der Herrscher und die Regierung klug sind, sondern auch, daß sie schön sind. Aus der Kunst, der Kultur, dem Bereich des schönen Scheins, soll nichts in die Staatssouveränität hineinspielen, was kritisch oder spaltend wirkt, vielmehr soll wechselseitige Integration stattfinden. Dies haben wir doch gestern im Schloß Augustenburg gesehen: Die Serenissimi im Hermelin, vom Hofmaler gemalt, damit der Untertan sehe: Der Herrscher ist nicht nur klug, sondern auch schön. Wenn ich dagegen heute unbefangen auf den wirklichen Zustand unserer Kultur hinschaue, dann sehe ich nichts von alledem, was mit staatlichen Integrationsaufgaben verbunden ist.

Wir müssen hier klare Begriffe bilden und dürfen uns nicht der üblichen Sprachschlamperei hingeben. Wir müssen vielmehr aus dem Kulturbegriff das ausschalten, was im Grunde genommen nur wirtschaftliche Verwertungsmechanismen sind. Man kann natürlich auch vom „Kulturbeutel“ sprechen und den Sack meinen, in dem man seine Zahnbürste und seinen Rasierapparat verpackt. Ist das aber eine seriöse Begriffsbildung? Wenn Sie sich die neuen Medien und dasjenige anschauen, was zukünftig über die 30 Kanäle flimmern wird und das Kultur nennen, dann scheint mir die Spannweite des Begriffs doch reichlich weit. Das wirtschaftlich Bedingte müssen wir ausschalten aus dem Kulturbegriff, um sehen zu können, wo in der Kultur menschliche Individualität sich heute geistig geltend macht. Das ist in der Kunst, das ist sicherlich in der Schule der Fall, in mancherlei Rebellion; in mancherlei chaotischen Formen tritt das auf, und da liegt eigentlich für uns die Herausforderung. Wir müssen uns fragen, wie denn diese chaotischen Erscheinungsformen in eine sozial verträgliche Form überführt werden können. Das geht meines Erachtens nicht innerhalb der Staatssouveränität, sondern da müssen wir andere Formen finden, wie z. B. in den USA, wo das Kulturleben auf freieren Füßen steht als bei uns, wo freie Schulen, freie Hochschulen die Regel sind. Dort kann Universalität sich bilden als eine soziale Individualität, eine Gruppenindividualität, und dieses Bewußtsein ist in den amerikanischen Universitäten wirklich vorhanden. Sie fühlen sich als Gruppenindividualitäten, zusammengesetzt aus kulturellen Leistungen freier Menschen, aber ohne den Anspruch, daraus eine Kulturverwaltung oder gar eine Kulturverfassung im Rahmen der Staatsverfassung als abgeschlossenes, ganzheitliches Harmoniemodell verkörpern zu wollen.

Vorsitzender: Herr *Heckel* möchte einen unmittelbaren Beitrag zu diesen Ausführungen von Herrn *Kirn* liefern. Ich ziehe diese Wortmeldung daher vor.

Heckel: Es dürfte für den Fortgang der Debatte hilfreich sein, wenn wir uns an das Problem, ja an die Notwendigkeit der Differenzierung erinnern. Kultur in einer so fortentwickelten kulturellen Situation, wie wir sie im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts haben, ist ja sehr stark individualisierte und differenzierte Kultur. Und Differenzierung scheint mir auch das einzige rechtlich gebotene und förderliche Mittel zur Lösung der kulturverfassungs- und -verwaltungsrechtlichen Problematik zu sein. Ich habe den Eindruck, daß das Thema hier seine Gefährlichkeiten hatte, indem es beide Referenten zu einer Generalisierung verleitet hat und damit zu einer Verzeich-

nung richtiger Teilaussagen in ihrer Verallgemeinerung. Und in der Diskussion hat sich dieser Eindruck verstärkt.

Ich möchte auf der Linie von Herrn *Leisner* sehr stark dafür plädieren, daß man den juristischen Kulturbegriff von den allgemeinen kultursoziologischen und kulturphilosophischen Aussagen differenziert hält, und daß man sodann die verschiedenen Bereiche und Sektoren des Kulturverfassungs- und -verwaltungsrechts getrennt und in scharfer Antithetik behandelt. Das schwierigste Problem ist andererseits die Komplementarität dieser Sektoren.

Schon der historische Rückblick, Herr *Grimm*, wirft die Frage auf, ob nicht alle Ihre vier Modelle, die Sie in der Geschichte durchgemustert haben, heute noch existent sind. Ich sehe sie auch z. T. schon längst vor 1750 verwirklicht. Seit der Renaissance – Herr *Kaiser* hat es ja gesagt – gibt es schon eine säkular emanzipierte bürgerliche Kultur, vor allem in den Städten, nicht nur in den Niederlanden, sondern auch in unseren deutschen Reichsstädten sowie in den bedeutenderen Landstädten. Wir haben ferner eine starke aristokratische Kultur, denken wir nur an die Porträtmalerei. – Dann werden seit dem 19. Jahrhundert diese durchaus verschiedenen Modelle kombiniert: 1. Die Trennung von Staat und Gesellschaft sowie die Befreiung der Kultur in die Eigengesetzlichkeit und in die Autonomie ist damals eine liberale Großleistung gewesen, die wir noch heute bewahrt haben und die auch durch die Grundrechtsinterpretation weiterhin geschützt werden muß. 2. Dies gilt auch dort, wo statt der Trennung zusätzliche staatliche Förderungen unumgänglich geworden sind, um die Realisierungsmöglichkeiten für diese staatsfreie Kultur zu erhalten. 3. Aber daneben haben wir – einst wie jetzt – doch auch die ganz „utilitaristische“ Kulturförderung durch den Staat z. B. bei der Einrichtung von Ingenieurschulen und anderem. Das ganze Schulwesen ist, wenn Sie so wollen, auf das Utilitaristische abgestellt; es muß dies auch sein zum Nutzen der einfachen Leute und zur Befriedigung der allgemeinen elementaren Lebensbedürfnisse. Nur jenes („eigentliche“) kulturstaatliche Modell der Autonomie (d. h. der rechtlichen Abgrenzung autonomer Lebensbereiche) aber hatte in den 20er Jahren – ich denke an Rudolf *Smend* – Anlaß gegeben zu jener institutionellen Betrachtung der Grundrechte, die nicht mit personalen Freiheitsrechten im Gegensatz stehen müssen; wir sehen ja an der Universität, daß Individualgrundrechte und institutionelle Garantien gar nicht voneinander geschieden werden sollen. Und schließlich: 4. Eine gewisse dirigistische Komponente wird ein Kulturstaat gar nicht entbehren können, ein demokratischer Kulturstaat noch viel weniger. Herr *Steiner*, Sie haben an die Verantwortung der kulturstaatlichen Entscheidung der Verwaltung

appelliert, die durch das Jury-Wesen bedenklich verflüchtigt wird. In der Tat, diese dirigistischen Momente sind auch vorhanden.

Die Komplementarität dieser Formen ist daran zu erkennen, daß der Staat, etwa durch die Schulen, zunächst einmal ausbilden muß, um dann den Bürger instand zu setzen, sich staatsfrei kulturell zu entfalten. Das alles zeigt den Zusammenhang dieser z. T. kontrastierenden Modelle.

Mit Herrn *Steiner* bin ich insoweit einig, als die Auswertung der Grundrechte gerade den Versuchungen zu einem übermäßigen Staatsdirigismus oder Staatskulturbetrieb entgegentreten soll, welcher ja gerade durch die Aufwertung von Grundrechten zu Anspruchsrechten bewirkt wird. Wenn Sie deshalb aus Art. 5 GG nicht die Kulturstaatlichkeit und den Kulturauftrag schlechthin ableiten können, so möchte ich dies bejahen. Aber Art. 5 GG hat nicht nur seine spezifischen Bezüge für die schaffende Kultur, sondern auch für die Ausstrahlung und Wirkung des Kunstwerks (Denkmalschutz!) und auch der wissenschaftlichen Publikation. Es geht hier nicht um ein bloßes „Großklima“ (These 5); wir müssen in diesen Zusammenhängen den grundrechtlichen Schutz auch über das rein personale Tätigwerden hinaus geben und gewisse institutionelle Momente erhalten.

Darf ich schließen mit der Frage, Herr *Steiner*, ob nicht ein gewisser Bruch in Ihrer Argumentation liegt zwischen den Thesen 5 und 6 auf der einen Seite und 17 auf der anderen Seite? Die Herausnahme der Kulturstaatlichkeit aus der zu engen Grundrechtsbindung haben Sie doch auch, wenn ich mich nicht verhöhrt habe, damit gerechtfertigt, daß der Staat Qualität zur Programmkompetenz besitzen müsse (These 16) und daß es deshalb Kunstförderung nach Qualitätsmaßstäben auch differenziert geben muß. Wenn man dem zustimmt, dann meine ich, ist die These 17 viel zu eng, in der Sie die Kulturförderung doch wieder auf Gleichheitsgesichtspunkte anhand der Ordnungswahrungsgrenze beschränken: Alles, was nicht polizeiwidrig ist, müsse gleichmäßig gefördert werden. Das will mir nun gar nicht einleuchten, und das halte ich auch für kaum vertretbar. Die Kulturstaatlichkeit verlangt Differenzierung neben der „breiten“ Kultur, die dem Unterhaltungsbedürfnis dient. Ich würde übrigens den Ausdruck „demokratische Kultur“ hier vermeiden, Herr *Häberle*. Es geht um die Förderung von Spitzenkultur und Spitzenleistung. Wir blamieren uns vor den Nachbardisziplinen unsterblich, wenn wir dies vergessen und durch unsere Interpretation zur Nivellierung zwingen.

Hoffmann-Riem: Beide Referenten haben dem Verhältnis von Kulturstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit einige Nebensätze gewid-

met, aber vermutlich mit Bedacht eben nur Nebensätze. Erlauben Sie mir, noch weitere Nebensätze anzufügen, wenn auch mit anderem Akzent, als sie aus den entsprechenden Hauptsätzen herausklangen, die Herr *Leisner* eben formuliert hat.

Es besteht vermutlich kein Streit darüber, daß Kultur- und Sozialstaatlichkeit schon seit immer in einem Spannungsverhältnis gestanden haben. Die Nutzung von kulturellen Angeboten und Bildungsmöglichkeiten war schon immer Ausdruck abgestufter Privilegien, von Privilegien allerdings, die durch das moderne Schul- und Medienwesen jedenfalls ein Stück abgebaut werden konnten. Meine große Sorge, die ich hier äußern möchte, besteht darin, daß dieser Abbau von Privilegien in der Zukunft wieder rückgängig gemacht werden könnte. Insofern möchte ich nicht auf den Rundfunk eingehen, wohl aber doch einige Fragen zu dem gesamten Komplex der neuen Medientechnologien und ihrer Nutzung äußern. Es mag Ihnen – angesichts mancher optimistischer Zukunftsvisionen – paradox erscheinen, wenn ich Anhaltspunkte dafür sehe, daß die neuen Technologien in diesem Sinne einen kulturellen Rückschritt bewirken könnten.

Ich möchte – statt vieler – nur drei Sorgen bezeichnen, die nach meiner Auffassung durch die Medientechnologien ausgelöst werden. Ich gehe davon aus, daß Kultur der Kommunikation bedarf. Vielfach geäußert wird die Befürchtung – unterstützt durch empirische Anhaltspunkte –, daß die neuen Medientechnologien und ihre Nutzung bei weiten Bevölkerungskreisen zu einem Abbau der Fähigkeiten zu einer persönlichen Kommunikation führen werden. Zweitens: Kulturteilhabe erfolgt schwerpunktmäßig in der Freizeit. Die mit den neuen Medientechnologien verbundenen inhaltlichen Angebote und die Art ihrer Nutzung können die Gefahr begründen, daß weite Bevölkerungskreise nur noch zu einer rein passiven Freizeitnutzung befähigt sein werden und damit nicht nur in die vielerorts beklagte politische, sondern auch in kulturelle Apathie verfallen. Drittens: Es besteht die Gefahr der Ausweitung der Wissens- und Kulturkluft in der Gesellschaft. Diese These ist nach vorliegenden Untersuchungen auch im Hinblick auf die Nutzung neuer Medientechnologien durch die Publizistikwissenschaft empirisch erhärtet worden.

Wenn ich diese drei Gefahren bezeichne, so möchte ich nicht verschweigen, daß die Verwirklichung dieser Gefahren nicht unausweichlich ist – ich bin kein Technologiefeind. Es gibt auch Chancen in diesen Technologien. Aber hierfür ist vorbeugende Strukturvorsorge notwendig. Insofern kommt unausweichlich auch der Staat zum Zuge. Eine Voraussetzung dafür, daß solche Gefahren vermieden werden, ist, daß der Staat seinen Auftrag zur Kulturvorsorge

auch durch die Schaffung struktureller Rahmenbedingungen erfüllt, die Vorkehrungen dafür schaffen, daß solche Gefahren nicht verwirklicht werden. An solchen unverzichtbaren Vorkehrungen wird es fehlen, wenn die Technologien einer vornehmlich kommerziellen Nutzung zugeführt werden. Sozialstaatliche Kulturvorsorge wird nur dann gelingen, wenn der Vorrang des Kulturellen vor dem Ökonomischen gewahrt bleibt. Dieses war – glaube ich – eine besonders wichtige Botschaft der Ausführungen von Herrn *Grimm*, insbesondere am Schluß seines Beitrags.

Isensee: Wenn sich Juristen von ihrer trockenen, exakten Begrifflichkeit erholen wollen, dann reden sie von Kultur. Wer „Kultur“ sagt, hat notwendig Niveau. „Kultur“ unterscheidet nichts und tut niemandem weh. Jeder kann sich etwas anderes vorstellen, aber jeder denkt an etwas Angenehmes. Das Wort kann unterschiedliche Bedeutungen annehmen, wie die Referate und Diskussionsbeiträge gezeigt haben: ganzheitlich oder sektoral, anspruchlos oder anspruchsvoll, egalitär oder elitär, sub oder super, ästhetisch, politisch oder sozial – aus dem Füllhorn des Wortes quillt, was man gerade braucht. „Kultur“ ist kein juristischer Begriff. Es ist überhaupt kein Begriff, der durch Wort plus Sinn konstituiert wird, sondern ein Wort, dem heterogene Begriffe zugeordnet werden.

Ich staune über die Verwegenheit der Professorenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, die kürzlich dafür plädiert hat, eine „Kulturklausel“ in das Grundgesetz einzufügen. Die Pflicht des Staates, „die Kultur“ (was immer das sei) zu schützen und zu pflegen, soll an der prominentesten Stelle des Verfassungstextes fixiert werden, und zwar innerhalb der Vorschrift des Art. 20 GG, deren Grundsätze der Verfassungsänderung entzogen sind. Es kann dahinstehen, ob die Aufnahme der Kulturklausel in das Grundgesetz die Staatsstrukturnorm anreichern oder antasten und ob sie ein verfassungsredaktionelles Bepackungsverbot verletzen würde. Auf jeden Fall aber müßte ein grundgesetzlicher Kulturauftrag den Anwendungsbereich des Widerstandsrechts ausweiten, daß die Ordnung des Art. 20 GG im Falle der äußersten Gefahr absichern soll. Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten würde also förmlich dazu aufgefordert, das neue, sinnvariable Schutzgut des Widerstandsrechts zu definieren und das zu leisten, was amtliche Interpreten so wenig werden leisten können wie heute die Staatsrechtslehrervereinigung. Entsprechendes gilt übrigens auch für den Umweltschutz, der ebenfalls zur Aufnahme in den Art. 20 GG ansteht.

Ich räume ein, daß diffuse Phänomene durch diffuse Begriffe manchmal adäquat repräsentiert werden. Das spricht für einen „Kultur“-Begriff im Rahmen der Verfassungstheorie, nicht aber im Rahmen der Verfassungsjurisprudenz oder des Verfassungsgesetzes. Heute besteht freilich eine Tendenz der Verfassungstheorie dazu, das Verfassungsrecht zu überwältigen und ihre Begriffe („Kultur“, aber auch „Integration“) als juristische Begriffe auszugeben.

Jetzt möchte aber auch ich meinen privaten Kulturbegriff aus der Tasche ziehen und nach einem verfassungstheoretischen, zugleich auch praktisch bedeutsamen Aspekt des Kulturstaates fragen: Hat der Staat des Grundgesetzes das Recht zu ästhetischer Selbstdarstellung? Die heute praktizierte und anerkannte Form der Selbstdarstellung, die Öffentlichkeitsarbeit, vollzieht sich über Wörter. Staatlichkeit existiert wesentlich in Wörtern. Wo aber ist das Bild des Staates, die Sichtbarkeit in einer Staatsarchitektur?

In der Bundesrepublik gilt als Dogma, das möglicherweise auf die Frankfurter Schule zurückgeht, daß der Demokratie Herrschaftsarchitektur, Einschüchterungsarchitektur, wesensfremd sei. Die Folge: die demokratische Staatlichkeit birgt sich in Gehäusen, die privaten Bürogebäuden gleichen, und versteckt sich so vor den Bürgern. Das Bundeskanzleramt geriert sich wie eine Sparkassen- und Girozentrale oder wie die Dependence eines Versandhauskonzerns. Gewollt oder ungewollt stellt sich die Bonner Demokratie als ein Dienstleistungsunternehmen dar, eines von vielen der Gesellschaft. Damit aber macht sie sich als Demokratie unsichtbar. Sie meidet Publizität. Sie vertut die Chance, Wahrzeichen zu schaffen, in denen sich das Volk wiedererkennen kann. Die demokratische Republik bedarf der ästhetischen Repräsentation. Das wußten die alten Stadtrepubliken Europas, die sich ihre Rathäuser bauten; und das wissen Demokratien mit Tradition wie die Vereinigten Staaten und Demokratien ohne Tradition wie junge Entwicklungsländer, die sich repräsentative Parlaments- und Regierungsgebäude errichten.

Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer erlebte gestern abend eine kulturelle Selbstdarstellung der Bonner Republik: den Empfang des Bundespräsidenten in Schloß Brühl. Der Bundespräsident repräsentierte das Gemeinwesen durch seine Rede. Doch die Repräsentation durch Wörter wurde überhöht durch den Schauplatz des Empfangs, das Schloß der Kölner Kurfürsten. Das Schloß bot Festlichkeit und Atmosphäre. Die glanzlose, unsinnliche Bonner Republik borgte sich Glanz von der Staatsarchitektur des aufgeklärten Absolutismus. Der barocke Kulturstaat ermöglichte ästhetische Repräsentation. Die Staatsidee, die sich im Schloß verkörpert, lebt nicht mehr. Aber die Versinnlichung dieser abgestorbenen Staatsi-

dee hatte noch die Macht, die nachgeborenen republikanischen Erben im Zusammensein mit ihrem Staatsoberhaupt zu beflügeln.

H. P. Ipsen: Ich komme aus der Lüneburger Heide, von der ein französischer Reisender, dessen Identität ich immer noch nicht ermittelt habe, berichtet haben soll, dort lebe ein wilder Volksstamm, „un tribus sauvage, nommé Heidschnuckis“. Mein danach kulturloser Wohnsitz hat mich aber nicht ganz von Hamburg gelöst, wo kulturell einiges vor sich geht, er hat mich auch bereichert durch bestimmte kulturelle Vorgänge in meiner Regierungsstadt Lüneburg (Neuwahl eines Museumsdirektors).

Diese Erfahrungen veranlassen mich, Bemerkungen zu machen zu den Leitsätzen 5 und 15 von Herrn *Grimm* (zu 5 in bezug auf das vierte, eben angesprochene Modell dirigistischer Art, das gewisse Einwirkungen zuläßt) und zur These 15, zu der Herr *Grimm* eben in seiner Zwischenbemerkung noch einmal hervorgehoben hat, staatliche Kultursteuerung habe frei zu sein von politischen Motiven, frei von kultur-externen Einflüssen. Entsprechendes gilt zu Herrn *Steiners* These 6, es sei im kulturellen Bereich eine autonom sich entfaltende Sach- und Wesensgesetzlichkeit anzuerkennen, und (These 16) das Demokratiegebot liefere keine Legitimation für die Entfaltung eines kulturellen Demokratieprinzips. In diesem Zusammenhang zu der Bemerkung von Herrn *Häberle*, Demokratisierung des Kulturellen sei doch eine sehr positiv zu beurteilende Angelegenheit: Es ist eben fragwürdig, was in diesem Sinne „kulturell“ bedeutet. Ich denke dabei an hamburgische Erfahrungen mit der sog. Stadtteil-Kulturpflege.

Meine Bemerkungen gelten – auch nach der Empfehlung von Herrn *Leisner* – für einen ganz bestimmten Sektor, denn ich pflichte ihm darin bei, daß unsere verfassungsrechtlichen Ableitungen, Folgerungen, Kategorisierungen den Kulturbegriff nicht global erfassen können, sondern es notwendig ist zu spezifizieren. So beziehe ich mich zu dem Thema der Kunstfreiheit, auf die es mir hier ankommt, auf Art. 5 Abs. 3. Ich frage mich, ob nicht zwischen Ausübung von Staatsmacht, wie sie heute unter unseren pluralistischen Verhältnissen in die Hände von „Machthabern“ einschließlich ihrer Bürokraten gelegt ist, ob zwischen derartigen Potenzen und Kompetenzen auf der einen Seite und den Anforderungen, im künstlerischen Bereich autonom nach der Kunstgesetzlichkeit zu befinden, auf der anderen Seite eine mögliche Widersprüchlichkeit angelegt ist, ob also die staatliche Macht einschließlich der Bürokratie im Kunstbereich Entscheidungen zu treffen vermag, die durchweg der Kunst adäquat sind, oder ob darin nicht Gefahren liegen.

Ich komme zur Annahme eines Spannungsverhältnisses insbesondere für Einrichtungen, die nicht wie die Universitäten körperschaftlich organisiert sind und die in ihren Gliederungen, etwa in den Fakultäten, eine gewisse eigene Entscheidungsmacht oder jedenfalls Mirwirkungsbefugnisse besitzen. Ich denke vielmehr an Einrichtungen, die anstaltlich organisiert sind, also Museen oder Kunstsammlungen und an die Position der diesen Einrichtungen vorstehenden Leiter, also des Museumsdirektors, des Direktors einer Kunstsammlung, einer Kunsthalle, wie sie in Hamburg heißt, und komme damit zu der Frage, in welcher Weise sich in diesen vom Staat in ihre Position berufenen Amtsträgern die Kunstfreiheit realisieren kann unter möglichen Einwirkungen jener politischen Machthaber. Ich komme darauf, weil in Hamburg seit 1973 ein Modellversuch einer Mitbestimmung in den Museen und in der Kunsthalle läuft. In der ersten Phase bis 1980 entschied ein paritätisch aus Wissenschaftlern und Gruppenvertretern des Verwaltungs- und technischen Personals zusammengesetzter achtköpfiger Museumsrat in allen wesentlichen Fragen, so auch der Anschaffungs- und Ausstellungspolitik. Im zweiten Modellauf ist diese paritätische Mitbestimmung zugunsten eines gewissen Übergewichts der Wissenschaftler abgeschwächt worden. Wenn es auch danach nicht zur letzten Entscheidung kommt, wird auf Grund dieser nicht-gesetzlichen Verwaltungsregelungen die Entscheidung der Verwaltung, letztlich dem zuständigen Senator vorbehalten.

Ich sehe darin in bezug auf die Wahrnehmung der Kunstaufgabe solcher Einrichtungen eine Gefährdung dessen, was Art. 5 Abs. 3 grundrechtlich gewährleistet, und zwar nicht subjektiv-individuell zugunsten des einzelnen Museumsleiters qua Person, sondern in seiner Stellung als Direktor einer Einrichtung, der als solcher diese Freiheit zukommen muß. Und deshalb meine Bedenken aus Art. 5 Abs. 3 (vgl. DVBl. 1982, S. 112 ff.), von denen ich im Gespräch hörte, daß der Herr Erstreferent sie nicht teilt, weshalb ich ihn gern hier noch einmal anspreche.

Püttner: Ich möchte mich zunächst bedanken bei den beiden Referenten, von denen ich viel gelernt habe. Allerdings schien mir, Herr *Grimm* und Herr *Steiner*, das Bild am Schluß, im ganzen gesehen, doch etwas zu harmonisch. Man kann beobachten, daß in dem munteren Volk der Kulturbeflissenen und Kulturschaffenden es große Enttäuschungen gibt, wenn jemand bei der Kulturförderung das schlechte Los gezogen hat; und das passiert leider vielen. Förderung ist immer selektiv; unsere Kulturförderung ist ausschließlich eine Kette von Ungleichbehandlungen. Anders geht es auch nicht; aber

wer ungleich behandelt wird im negativen Sinne, wer nicht zum Zuge kommt, der würde das Bild vielleicht doch ein wenig anders zeichnen als Sie.

Aber das nur vorweg – ich möchte eigentlich einen anderen Punkt ansprechen: Pluralismus und Integration. Mir scheint dies beides in einem Spannungsverhältnis zu stehen, das nicht leicht aufzulösen ist. Wenn es wirklich in den grundsätzlichen Fragen „Kultur und Kulturstaat“ Pluralismus geben soll, dann müßte man ein Nebeneinander von Kulturen dulden können und dulden wollen. Mir ist aber aufgefallen, daß in dem Schweizer Beitrag von Herrn *Fleiner* in puncto Kultur gerade das Moment der Integration stärker betont wurde; mir scheint, daß das bei uns auch so ist. Ich nenne Ihnen zwei Prüfsteine, die in den Referaten noch nicht angeklungen sind. Erster Prüfstein: Wie halten wir es eigentlich mit den kulturell andersgearbeiteten Ausländern? Da stehen wir, soweit ich sehe, ziemlich hart auf dem Standpunkt des Integrationszwangs, wenn ich das richtig sehe. Die Ausländer sollen mehr oder weniger genötigt werden, sich bei uns zu integrieren. Jedenfalls ist das bisher die amtliche Politik gewesen, und diese hat sich gerade auf das Kulturelle bezogen, jedenfalls auf den Bereich Schule. Ich erinnere mich an die Ablehnung der Gründung griechischer Privatschulen in Frankfurt, wo in aller Deutlichkeit gesagt wurde, daß solche selektiven Tendenzen nicht geduldet werden könnten, daß unsere Kultur den Maßstab bildet. Es mag sein, daß das nicht überall so ist, sondern daß dies ein Einzelfall war; immerhin halte ich es für einen Prüfstein. Ich möchte noch hinzufügen, daß auch ganz allgemein, wenn es um die Kultur im ganzen geht, offenbar Integration als oberster Wert gilt und nicht Pluralismus. Im Detail natürlich, wenn es darum geht, ob jemand mehr rot oder mehr grün malt, dann wird Pluralismus gewährt: jeder darf ein bißchen anders. Aber in den Grundsätzen liegt der Ton auf Integration.

Den zweiten Prüfstein, der in meinen Augen noch wesentlich delikater ist, möchte ich hier auch ansprechen, nämlich die Frage: Wie ist es eigentlich mit unserer gespaltenen Staatlichkeit in Deutschland im Verhältnis zur Kultur? Bisher habe ich immer als ungeschriebene These im Gedächtnis behalten, daß wir von einer einheitlichen deutschen Kultur nach wie vor ausgehen, auch nachdem die Staatlichkeit jetzt nicht mehr eine einheitliche ist, sondern leider eine gespaltene. Es stellt sich also für mich die Frage, wie es sich damit eigentlich verhält, wenn Kultur und Staat, wie das in den Referaten manchmal anklang, so sehr eng verbunden sind? Dann müßte es ja in Deutschland zweierlei Kulturstaatlichkeit geben und vielleicht auch zweierlei Kultur. Wenn dagegen die Distanz betont wird, dann könnte es so

sein, wie man es wohl im allgemeinen bisher – so meine ich – gesehen hat, nämlich daß nach wie vor eine deutsche Kultur besteht, ungeachtet der unterschiedlichen Staatlichkeit. Ich wäre dankbar, wenn Sie dazu noch ein Wort sagen könnten.

Vorsitzender: Danke, Herr *Püttner*. Nun ein Direktbeitrag von Herrn *Häberle*.

Häberle: Herr Vorsitzender, erlauben Sie bitte unmittelbar eine Bemerkung zu Herrn *H. P. Ipsens* großem Votum sowie einen „Spätschuß“-Versuch zu Herrn *Isensee*. Verehrter Herr *Ipsen*, ich stimme Ihnen darin zu, daß man dem Hausmeister des Hamburger Museums in bezug auf die Anschaffungspolitik kultureller Gegenstände keine Mitbestimmungskompetenz geben kann. Ich darf aber daran erinnern, daß in viel größerem und in einem anderen Zusammenhang die lebendige Beziehung zwischen Demokratie und Kultur auf eindrucksvolle Weise manifest wird: In der Schweiz fand in den 60er Jahren eine erfolgreiche Volksabstimmung über die Frage statt, ob eine sehr teure Sammlung von Bildern *Picassos* zu erwerben sei. Das Schweizer Volk in Basel-Stadt votierte *für* den Erwerb; in manchen Nationalkulturen bzw. Kulturnationen ist also der Bedingungs-zusammenhang zwischen Volk und Kultur sehr wirkkünftig. Einen Satz zu Herrn *Isensee*: Satz a) Herr *Isensee*, ich vermag nicht recht einzusehen, warum Sie auf der einen Seite dem *Verfassungsrecht* und der Verfassungstheorie den Kulturbezug und den Kulturstaatsbegriff sozusagen nicht zuordnen, andererseits aber „mit der anderen Hand“ über den *Staatsbegriff*, über den republikanischen Staatsbegriff, wie Sie ihn wieder formuliert haben, die Kultur dann doch wieder hervortreten lassen. Satz b) Mir ist nicht in Erinnerung, daß die bisherige Diskussion und die Referenten heute nur einen „diffusen“ Kulturbegriff erarbeitet haben. Gerade die nach Sektoren unterscheidende Variabilitätsthese von Herrn *Steiner* sowie die heutigen Voten von Herrn *Leisner* einerseits, Herrn *Heckel* andererseits, haben m. E. einen Erkenntnisfortschritt zum Ausdruck gebracht: es gibt einen nach Lebens- und Rechtsbereichen *differenzierten* normativen Kulturbegriff. Vielen Dank.

Vorsitzender: Danke, Herr *Häberle*. Direkt dazu Herr *Kaiser*.

Kaiser: Dieser „Spätschuß“ ist eine Herausforderung! Herr *Häberle*, mit dem ich mich gern einmal über seinen Staatsbegriff unterhalten würde, sollte immer noch unterscheiden können zwischen dem Pfortner und dem Souverän.

Vorsitzender: Noch ein Direktbeitrag von Herrn *Isensee*.

Isensee: Eine Spätreprik: Ich habe gesagt, Kultur sei kein tauglicher Rechtsbegriff. Aber verfassungstheoretisch hat der Begriff Sinn.

Vorsitzender: Danke, Herr *Isensee*. Nun wieder zurück zu den regulären Beiträgen. Bitte, Herr *Frowein*, Sie haben das Wort.

Frowein: Ich wollte zwei Bemerkungen an zwei Thesen der Referenten anknüpfen. Die erste bezieht sich auf die These 10 von Herrn *Steiner*, in der er – wie ich meine – dankenswerterweise auf den ja nicht ganz unwichtigen internationalen Bezug von Kultur und Kulturproblemen hingewiesen hat. Ich wollte hier eigentlich nur ergänzend – sicher den Fußnoten allenfalls vorgreifend – sagen, daß es hinsichtlich des positiven Rechts eine Fülle von nicht unwichtigen, für die Bundesrepublik verbindlichen und teilweise innerstaatlich anwendbaren völkerrechtlichen Verträgen mit unmittelbarem Kulturbefugnis gibt. Ich darf darauf hinweisen, daß Art. 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK, anders als die deutsche Verfassung ein Recht auf Bildung ausdrücklich gewährleistet. Auch der UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält gerade zum Bildungsbereich Hochinteressantes, die UNESCO-Abkommen gar nicht zu erwähnen. Meine zweite Bemerkung knüpft an die These von Herrn *Grimm* Nr. 9 an und bezieht sich auf das, was Herr *Püttner* als erster nun, wie ich meine, richtigerweise in diese Diskussion eingeführt hat: Minderheitenkultur, um dieses Stichwort so aufzugreifen. Ich stimme der These von Herrn *Grimm* in Nr. 9 im Grundsatz zu, aber ich glaube, dies ist nur eine Teilwahrheit. Und wenn sie so steht, ist sie in der großen Gefahr, als Teilwahrheit Wichtiges zu verstellen. Herr *Kaiser* hat, wenn ich es recht in Erinnerung habe, vorhin schon einmal gesagt: Hier ist der kollektive Charakter der Kultur gesehen und der einzelne bleibt außen vor. Auch die Minderheit wird hier, wahrscheinlich verkürzt, nicht erwähnt. Und ich glaube, gerade für das Kulturproblem ist die Minderheit von ganz zentraler Bedeutung. Ich glaube, das müssen wir in unserem Lande hervorheben, wo sich ein Kulturkollektivismus in einer kurzen Phase breitgemacht hat, aber in einer sehr wirksamen und eben doch für die Beteiligten auch langen Phase, die Herr *Grimm* erwähnt hat. Die preußisch-jüdische Minderheitskultur des vorigen Jahrhunderts ist sicherlich ein ganz besonders interessantes Beispiel für Wirksamkeit von Minderheitskultur in Deutschland. Ich meine, daß es mit dem nicht zu Ende ist, was Herr *Püttner* eben gesagt hat: Kultur ist hin-

sichtlich der Minderheiten, die heute in Deutschland sind, also vor allem der ausländischen Minderheiten, grundsätzlich Integrationszwang. Erstens einmal kann es Integrationszwang in diesem Sinne schon aus rechtlichen Gründen nicht geben. Aber ich bin auch der Auffassung, daß die Bundesländer, die ohne irgendeine geschriebene Norm automatisch für den Schulunterricht von nicht deutsch sprechenden Minderheiten gesorgt haben, und zwar durch Kulturangebote fremder Lehrer, eine Rechtspflicht erfüllt haben. Das Land Nordrhein-Westfalen zahlt im Jahr große Beträge für türkische, griechische und andere Lehrer. Ich glaube, daß das ein Punkt ist, der zentral zu unserem Diskussionsbereich gehört.

Rauschnig: Ich meine, daß ich als Schüler von Herbert *Krüger* nicht in den Verdacht komme, die Bedeutung auch von Kultur für Identifikation und Integration zu unterschätzen. Nur hat Kultur natürlich einen internationalen Aspekt, vielleicht sogar ein Menschheitsaspekt. Wir können die Kultur, anders als es bisher auch in der Diskussion meistens dargestellt wurde, nicht nur national in Anspruch nehmen, und ich meine, daß, wenn es eine staatliche Kulturaufgabe gibt, sie auch darin besteht, uns an den geistigen Bewegungen in dieser Welt teilhaben zu lassen und diese Teilhabe zu fördern. Das hat ganz konkrete Auswirkungen, um es auch auf das Exempel von Herrn *Grimm* zu bringen. Wir mögen uns über den öffentlichen Rundfunk mancherlei Gedanken machen. Wenn wir nicht mehr Vielfalt zulassen wollen, dann übernimmt eben Radio Luxemburg das, was Sie als Gefahr von seiten des privaten Rundfunks ansehen, und ich meine schon, daß wir beim Zuschnitt der Sendekugel für Fernsehsatelliten ein Interesse daran hätten, daß wir österreichische, schweizerische, englische und französische Fernsehsendungen empfangen können. Wenn jemand unseren Rundfunk nicht einschalten will, dann werden wir auch nicht dadurch höhere Einschaltquoten erreichen, daß wir die Konkurrenz verhindern. Ich glaube schon, daß ein internationaler Zugang zur Kultur uns aus diesem Provinzialismus wohl befreien wird.

Bryde: Ich glaube, daß wir die Probleme, die Herr *Frowein* mit der These 9 von Herrn *Grimm* hat, und die der Sache nach wohl auch Herr *Püttner* hat, nur angehen können, wenn wir zurückgehen zum Kulturbegriff. Ich könnte dem Kulturbegriff von Herrn *Grimm* in 7 und 8 zustimmen, aber, und das wird gerade deutlich, wenn wir die internationale Dimension der Kultur berücksichtigen, die Mitmenschen, mit denen ich einen Grundvorrat an Wissen sinnerlebend teile, sind nicht identisch mit meinen Mitbürgern. Die Systemgren-

zen der verschiedenen kulturellen Systeme Religion, Kunst, Wissenschaft sind nicht identisch mit Staatsgrenzen, mein religiöses Sinnerleben teile ich z. B. mit Millionen Menschen auf der ganzen Welt, aber mit vielen Mitbürgern nicht. Es muß natürlich auch gemeinsames Sinnerleben und gemeinsame Werte innerhalb einer Nation geben. Das ist das, was Sie in These 9 sagen. Aber was Sie hier Kultur nennen, Herr *Grimm*, kann meines Erachtens nicht mit dem identisch sein, was Sie in These 7 Kultur nennen. Es geht nur um einen Ausschnitt an gemeinsamen Werten, um etwas, was man vielleicht politische Kultur nennen kann, möglicherweise um Werte, die viel mehr zum politischen System gehören als zum kulturellen. Ich glaube, wenn wir auf das Gesamte dessen, was Sie in These 7 und 8 Kultur nennen, die These 9 beziehen, und von dort aus einen Kulturauftrag in These 10 konstruieren, dann laden wir tatsächlich dem Staat zuviel an Kulturauftrag auf.

Vorsitzender: Danke, Herr *Bryde*. Wir kommen nun zu den Schlußworten der Referenten. Als ersten darf ich Herrn *Grimm* bitten.

Grimm: Ich bin zunächst dankbar, daß Herr *Erichsen* mich an eine unterbliebene Antwort erinnert hat. Ich fürchte, daß es nicht die einzige gewesen ist, und entschuldige mich schon vorweg, wenn es mir auch im Schlußwort nicht gelingen sollte, auf alle Wortmeldungen einzugehen. Aber ich will natürlich diese ausdrücklich angemahnte Antwort zu geben versuchen. Es geht im wesentlichen um die Frage, wie sich die Autonomie der kulturellen Lebensbereiche auf der einen Seite mit der staatlichen Bestimmung kultureller Inhalte auf der anderen Seite verträgt. In diesem Punkt scheint mir eine Differenzierung nötig – wie ich ganz allgemein noch einmal betonen möchte, daß mein einheitlicher Kulturbegriff Differenzierungen nach den verschiedenen Kultursektoren und ihrer jeweiligen Regelungen im Grundgesetz keineswegs ausschließt. Im vorliegenden Fall unterscheide ich zwischen Kulturbereichen, in denen primär kreative Prozesse stattfinden, und solchen, in denen primär Kultur tradiert wird. Die Grenzen verlaufen freilich nicht immer ganz trennscharf. Für kulturelle Kurationsprozesse kann es gar keine staatliche Inhaltsbestimmung geben. Das verbieten die einschlägigen Grundrechte, namentlich Art. 5 Abs. 3 GG. Sie wäre mit der grundrechtlich geschützten Eigengesetzlichkeit solcher Prozesse unvereinbar. Das verhält sich aber anders mit Bereichen, die der Kulturüberlieferung dienen, also beispielsweise die Schule, die Universität, soweit sie nicht forscht, sondern lehrt etc. Hier möchte ich vor dem Fehler war-

nen, Autonomie, die ich auch für diese Kultureinrichtung beanspruche, mit Autarkie zu verwechseln. Im Bereich der Tradierung von Kultur werden ja bestandswichtige Leistungen für andere gesellschaftliche Bereiche erbracht. Das Schulsystem erbringt zum Beispiel legitimerweise Leistungen für das Wirtschaftssystem. Wenn diese Leistungen nicht hinreichend erbracht werden, treten Folgeprobleme auf, die auf Dauer hohe gesamtgesellschaftliche Kosten verursachen können. Daher muß der Staat als diejenige Instanz, welche die Kooperation der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme letztlich sicherzustellen hat, die zur Bestandserhaltung und Integration notwendigen Leistungen der Schule auch durch Inhaltsvorgaben gewährleisten dürfen. Doch lassen sich diese Inhaltsbestimmungen wiederum mit kultureller Autonomie vermitteln, insofern erstens der Weg zum Ziel, also die Pädagogik, autonom bleibt und zweitens der Staat unter dem Grundgesetz die Ziele nicht beliebig setzen darf. Die Zielsetzung ist vielmehr selbst wieder verfassungsrechtlich rückgebunden und letztlich an dem grundrechtlichen Oberziel personaler Handlungsfreiheit orientiert. Das bewahrt die Schule davor, daß sie etwa den Zwecken des Wirtschaftssystems unterworfen wird. Eine Zielsetzungskompetenz des Staates besteht also, aber eine Zielsetzungskompetenz im Interesse individueller Entfaltung und sozialer Integration, die freilich ihrerseits auf das Individuum bezogen bleibt.

Diese Feststellung gibt mir Gelegenheit, noch eine weitere versäumte Antwort nachzuholen, nämlich auf Ihren Einwand, Herr *Kaiser*. Ich kann Ihnen nicht recht geben, daß ich bei meiner Bestimmung der Funktion von Kultur den einzelnen vergessen hätte. Ich war vielmehr umgekehrt der Überzeugung, den ganzen verfassungsrechtlichen Aufwand, der ja von einigen Diskussionsrednern als unnötig betrachtet worden ist, gerade im Interesse des einzelnen zu veranstalten, dessen Individualität, die das Grundgesetz zum obersten Rechtsgut erhebt, kultureller Stützung bedarf. Deswegen möchte ich darum bitten, und dieselbe Bitte gilt auch Herrn *Frowein*, These 9 nicht zu isolieren, sondern mit These 8 im Zusammenhang zu sehen, wo von den Leistungen der Kultur für das Individuum die Rede ist. Für die Vermittlung zwischen individueller und kollektiver Seite gilt hier dasselbe, was soeben für die Schule gesagt wurde: letzter Bezugspunkt bleiben Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Aus diesem Grund halte ich auch Herrn *Kirns* Ausführungen für eine recht kühne Fehldeutung meiner Absichten. Wenn er meine These, daß Wechselwirkungen zwischen Staat und Kultur bestehen und daß die Kultur Leistungen für den Staat erbringt wie auch umgekehrt der Staat für die Kultur, als Funktionalisierung der Kultur zur Staatsver-

herrlichung interpretiert, dann hat das mit meinen Darlegungen wenig zu tun.

Herrn *Isensees* Bemerkungen über die Unfähigkeit des Staates zur Selbstdarstellung hat, wenn ich das ohne Phonmesser richtig einschätze, den stärksten Beifall gefunden, und ich gestehe, daß ich mir ähnliche Gedanken selbst öfter gemacht habe. Ich möchte es aber dennoch bei der bedauernden Feststellung nicht bewenden lassen, sondern nach den Gründen fragen, und neige dann allerdings dazu, diese anderwärts als in der Frankfurter Schule zu suchen, der ich soviel Einfluß, daß sie die Staatsarchitektur bestimmten könnte, doch nicht zutraue. Daher meine Gegenfrage: ist es möglich, daß Sie Ihren Wunsch nach großartiger und unverwechselbarer Selbstdarstellung des Staates aus einer Epoche beziehen, da der Staat noch andere Funktionen innehatte als heute, genauer gesagt, in der er eine Führungsrolle für sämtliche Sozialbereiche beanspruchte und ihnen die Maßstäbe setzte? Demgegenüber sind im Gefolge des Liberalismus eine ganze Reihe von Sozialbereichen in ihre Eigengesetzlichkeit entlassen worden, während der Staat, zugespitzt ausgedrückt, nur noch die Aufgabe behielt, die Folgeprobleme der sozialen Differenzierung und Spezialisierung abzuarbeiten, und das überwiegend bürokratisch. So betrachtet, liegt die Frage näher, was hier eigentlich noch darzustellen ist.

Schließlich zur Problematik der kulturellen Einheit Deutschlands. Wenn es zutrifft, daß zwischen Staat und Kultur Wechselwirkungen bestehen, dann hat die staatliche Teilung Deutschlands auch kulturelle Auswirkungen. Andererseits verfügt die kulturelle Autonomie über einen stärkeren Rückhalt, als Verfassungssätze ihn zu vermitteln vermögen. Er liegt darin, daß kulturelle Muster kollektiv und generationsübergreifend eingewurzelt sind. Je stärker diese Verwurzelung der Kultur ist, desto geringer die Chance des Staates, sie dirigistisch zu beeinflussen. In Deutschland halte ich den resistenten Bestand kultureller Gemeinsamkeit noch für groß, aber es scheint mir auch unaufhaltsam, daß er aufgezehrt wird, wenn die Teilung andauert.

Damit will ich auf die Gefahr hin, daß erneut einige Interpellanten nicht zu ihrem Recht gekommen sind, schließen, indem ich offenbare, daß ich anfangs über das mir gestellte Thema nicht besonders glücklich war. Ich habe mich aber zunehmend mit ihm angefreundet, und in diesem Zusammenhang kommt mir ein Wort von *Treitschke* wieder in Erinnerung, auf das ich im Zuge der historischen Orientierung über das Verhältnis von Staat und Kultur stieß. Es lautete etwa, Kunst sei kein Luxus, sondern für den Menschen so nötig wie das tägliche Brot, und der Staat habe der Kunst große Aufgaben zu stel-

len. Ich danke der Vereinigung, daß sie mir eine schwierige Aufgabe gestellt hat, und allen, die den Lösungsversuch in der Diskussion durch Anregungen und Kritik bereichert haben.

Vorsitzender: Danke, Herr *Grimm*. Ich darf nun Herrn *Steiner* um seine Schlußworte bitten.

Steiner: Herr *Schmitt Glaeser*, Sie haben die Referenten zwar verpflichtet, im Schlußwort ein etwas grundsätzliches Niveau anzustreben. Ich darf gleichwohl vor allem auf eine Reihe kritischer Fragen reagieren. Mit Ihnen, Herr *Erichsen*, möchte ich beginnen – Sie haben viele Fragen gestellt, ich kann sie wohl überwiegend beantworten. Ist für Sie nicht auch die Verfassung eine Rahmenordnung des Staates, die nicht ausschließt, daß sich der Staat um Aufgaben bemüht, die verfassungsrechtlich in der Verfassung nicht vorkommen? Dies ist jedenfalls meine verfassungstheoretische Grundposition. Es gibt für mich keinen Verfassungsvorbehalt für Staatsaufgaben. Mein Begriff „Großklima der kulturellen Autonomie“ hat Ihnen, Herr *Erichsen*, nichts gesagt. Die Autonomie vieler Bereiche der Kultur, etwa der Erwachsenenbildung, aber auch, Herr *Ipsen*, des Museumswesens, sind meines Erachtens nicht direkt von speziellen Grundrechtsgewährleistungen geschützt. Die Kulturvermittlung fällt, auch soweit sie Vermittlung von Kunst ist, nicht automatisch unter Art. 5 Abs. 3 GG. Meine Beobachtung ist aber, daß das freiheitliche Milieu, das die Summe unserer Grundrechte bewirkt, auch in diesen nicht spezifisch geschützten Bereichen zum Tragen kommt. Es existiert hier so etwas wie eine Autonomie des Sachverständes. Natürlich ist Ihre weitreichende These, Herr *Ipsen*, zum Grundrechtsschutz der Kunstvermittlung vom Bundesverfassungsgericht und seinen bekannten Entscheidungen mitgestützt. Ich meine, wir sind aber in dieser Frage noch nicht zu einem Schlußurteil berechtigt. Die Frage der Reichweite des Art. 5 Abs. 3 GG für den Kunstvermittlungsvorgang sollte man gelegentlich noch einmal durchdenken. Ich habe nicht, Herr *Erichsen*, ganz generell den leistungsstaatlichen Gehalt der Grundrechtsnormen verneint. Ich war hoffentlich bescheiden genug, nur zu begründen, warum im Bereich des Art. 5 Abs. 3 GG ganz spezifische Gründe gegen eine solche Interpretation sprechen. Ich fühle mich als „Regensburger“ auch gar nicht beauftragt, Teilergebnisse der Regensburger Tagung hier zu liquidieren. Die Kultursubventionen habe ich in der Tat nicht dem Gesetzesvorbehalt unterworfen. Ich stelle aber nicht in Frage, daß wir in Einzelfällen über den Gesetzesvorbehalt auch bei Kunstsubventionen nachdenken müssen. Aber dies ist eine Aufgabe, bei der man zuerst einmal sortieren müßte.

Den Referenten hat immer, und jetzt darf ich auf Herrn *Leisners* Beitrag zu sprechen kommen, die Sehnsucht nach der kulturellen Einheitsformel begleitet, die ihm vielleicht die Chance, in der Staatsrechtslehrervereinigung Geschichte zu machen, eröffnet hätte. Ich habe leider diese Chance nicht wahrnehmen können. Antinomie zwischen Staat und Kultur, Herr *Leisner*, ist etwas, was ich nicht herunterspielen wollte. Im übrigen treffe ich mich mit Ihren Einschätzungen uneingeschränkt. In einem Punkt muß ich Sie allerdings enttäuschen: Meine relativ hohe Meinung vom Kunstsachverstand der Ministerialbürokratie resultiert nicht nur aus dem Kontakt mit dem Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus, sondern auch aus dem Kontakt mit „Häusern“ nördlich des Mains. Herr *Heckel* hat meine These 17 als „kaum vertretbar“ bezeichnet. Da Herr *Böckenförde* mir zugestimmt hat, darf ich wenigstens für mich das Ansehen einer beachtlichen Mindermeinung in Anspruch nehmen. Die – ich gebe es zu – „gespenstisch“ inspirierte, aber ein längst bekanntes Sachproblem ansprechende These 17 erscheint in der Tat auf den ersten Blick widersprüchlich. Einerseits wird kulturstaatliches Handeln freigesetzt von den Vorgaben des Art. 5 Abs. 3 GG, andererseits wird dann doch die Kunstförderung von den Schranken dieses Grundrechts wieder eingeholt. Art. 5 Abs. 3 GG hat aber meines Erachtens die Lösung der Schrankenfrage für alle möglichen Relationen zwischen Staat und Kunst monopolisiert. Man kann den Konflikt zwischen Kunst und Rechtsgütern nicht einmal so und einmal anders entscheiden. Herr *Isensee* hat das Problem der Staatsbaukunst im Zusammenhang mit der Identifikationsfrage angesprochen, also einem Stichwort, das ich ja auch an einer Stelle gebracht habe, und das durchaus auch auf das Thema „Staatsarchitektur“ bezogen war. Es zeigt sich, daß wir uns in der Gefahr einer Staats-Kunst-Identifikation überhaupt nicht befinden. Die moderne Kunst bietet dem Staat gar keine Versuchung der Identifikation, weil sie glaubt, daß ihre kulturelle Inspiration mehr aus dem Gegensatz zu Staat und Gesellschaft als aus der Übereinstimmung mit ihnen hervorgeht. Es gibt ein Wort von *Arnold Gehlen*, ich zitiere es, ohne mich hier zu ihm zu bekennen, daß der Staat, der seinen Schwerpunkt in der Aufgabe der Sozialverteilung gesetzt hat, zu großen kulturellen Leistungen nicht mehr imstande sei.

Herr *Püttner*, Sie haben eine Frage gestellt, die ich nicht beantworten kann, jedenfalls nicht aus dem Stand: Welche Verfassungsaussagen gibt es zur Rückgewinnung kultureller Einheit im Zusammenhang mit dem Stichwort „Ausländer-Teilkulturen“? In einem Punkt bin ich mir allerdings sicher: Kulturstaat kann nicht die Verpflichtung des Staates meinen, jeder Kultur in einem Gemeinwesen

die Realisierung zu gewährleisten, die ihr nach ihrem Selbstverständnis wünschenswert erscheint. Im übrigen zum Verhältnis Bundesrepublik – DDR: Da meine ich, ist vielleicht noch nicht eine Spaltung der Kultur, sondern zunächst einmal eine Spaltung der Interpretation der nationalen Kultur zu beobachten. Dies ist dankenswerterweise noch etwas anderes. Inwieweit die heutigen Erscheinungen auf eine kulturelle Spaltung langfristig hinauslaufen, muß man abwarten.

Weitere Beitrags-Vormerkungen habe ich nicht in meinen Notizen. Ich darf daher zum Schlußwort kommen. Es ist den Referenten erlaubt, ein persönliches Wort zum Abschluß zu sagen. 1958 hat *Ernst Rudolf Huber* die wahrscheinlich glänzendste Studie zum Kulturstaat vorgelegt. Eine ebenfalls in diesem Jahr in hektographierter Form erschienene Rede über „Kultur und Demokratie“ hat sehr viel geringere Resonanz gefunden. Sie stammt von dem Abiturienten *Steiner*. 25 Jahre danach durfte ich daher den Auftrag der Vereinigung an mich als Weiterbildungsauftrag verstehen. Dafür habe ich mich sehr zu bedanken. Sehr zu bedanken habe ich mich, verehrte Kollegen, aber auch bei Ihnen. Sie haben mir – um im Bild zu bleiben – zwei Doppelstunden „Erwachsenenfortbildung“ freundlicherweise zuteil werden lassen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Sie sehen, verehrte Kollegen, welch' tiefen Einblick der Vorstand in die Lebensläufe der Mitglieder der Vereinigung hat und mit welcher Akribie er die Referenten aussucht. Er weiß also sozusagen alles. Wir sind sehr gut in der Zeit. Die gelegentlich kritisierte Weite des Themas hat also offenbar zur Konzentration der Diskussion beigetragen und damit auch eine positive Komponente. Ich glaube, wir müssen alle unseren beiden Referenten sehr herzlich danken, daß sie uns an diesem Nachmittag zur Verfügung standen. Sehr bedanken möchte ich mich auch bei den Diskussionsteilnehmern. Damit schließe ich die Aussprache.

Zweiter Beratungsgegenstand:

**Die Steuerung des Verwaltungshandelns
durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle**

1. Bericht von Professor Dr. *Albert von Mutius*, Kiel*

Inhalt	Seite
A. Einführung in das Thema	149
I. Anlaß und Aktualität	149
II. Eingrenzung	152
1. Steuerung	153
2. Verwaltungshandeln	153
3. Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle	154
III. Fragestellung: Haushaltsrecht und Verwaltungsrechts- dogmatik	156
B. Steuerungsansätze im Haushaltsrecht	157
I. Vorgaben für die Haushaltsplanung	157
1. Instrumente zur konjunkturgerechten Gestaltung der öffent- lichen Finanzwirtschaft	158
2. Mittelfristige Finanzplanung	159
II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan	160
1. Verfassungsrechtliche Bedeutung des Haushaltsgesetzes	161
2. Haushaltsplan	163
a) Inhalt und Funktion	164
b) Rechtswirkungen	165
aa) Intern – extern	165
bb) Ermächtigend – verpflichtend	167
cc) Folgerungen	169
III. Haushaltsgrundsätze	170
1. Mit überwiegend organisations- und verfahrensrechtlichen Funktionen	170
2. Mit überwiegend materiell-rechtlichen Funktionen	172

* Die nachfolgenden wissenschaftlichen Nachweise konzentrieren sich auf die neuere Rechtsprechung und Literatur; das ältere Schrifttum bis in die Mitte der 70er Jahre hinein sowie überwiegend finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Steuerungskapazität des Budgets mußten aus Platzgründen größtenteils unerwähnt bleiben.

IV. Haushaltskreislauf	178
1. Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs	178
2. Parlamentarische Feststellung des Haushaltsplans	180
3. Haushaltsvollzug	182
4. Haushaltskontrolle	184
a) Rechnungslegung	184
b) Prüfung durch Rechnungshöfe	184
c) Parlamentarische Kontrolle	186
V. Rechnungsunabhängige Finanzkontrolle durch Rechnungs- höfe	186
VI. Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung	188
C. Steuerungseffekte in der Verwaltungsrechtsdogmatik	189
I. Quantität und Qualität der Verwaltungsaufgaben	189
II. Organisationsentscheidungen der Verwaltung	191
1. Aufgabenverlagerungen, Wahl der Rechts- und Organisa- tionsform	192
2. Maßnahmen der Aufbau- und Ablauforganisation	193
3. Standort von Behörden und Verwaltungseinrichtungen, Einschaltung Privater bei der Aufgabenwahrnehmung	194
III. Verwaltungsmittel	195
1. Beschaffung des Sach- und Personalbedarfs	195
2. Bewirtschaftung der Verwaltungsmittel	196
IV. Außenwirksames Verwaltungshandeln	197
1. Verwaltungsrechtsverhältnis	197
2. Handlungstypen	199
3. Nebenbestimmungen und Nebenabreden	200
4. Handlungsmaßstäbe	201
5. Aufhebung von Verwaltungsakten	202
6. Verwaltungsverfahren	203
V. Verwaltungskontrolle	205
1. Träger- und behördeninterne Selbstkontrolle	205
2. Fach-, Sonder- und Rechtsaufsicht	205
D. Folgerungen	206

A. Einführung in das Thema

I. Anlaß und Aktualität

Dreh- und Angelpunkt zumindest unserer Vorlesungen und Lehrbücher zum Allgemeinen Verwaltungsrecht ist das Prinzip der *Gesetzmäßigkeit der Verwaltung* mit seinen beiden Ausprägungen, dem *Vorrang* und *Vorbehalt* des Gesetzes¹, und seinen vielfältigen Auswirkungen etwa für die Rechtsquellenlehre, die rechtsstaatliche Bindung der Verwaltung, die Strukturierung des Verwaltungsrechtsverhältnisses, die Gestaltung von Form, Inhalt und Maßstab des außenwirksamen Verwaltungshandelns, die rechtsnormative Regelung des Entscheidungsablaufs der Verwaltung und seiner Kontrolle, die Möglichkeiten der Reaktion auf rechtswidriges Verwaltungshandeln usw. Dabei vermitteln wir trotz aller Anreicherungen durch die Verwaltungswissenschaften vorwiegend den Eindruck, als werde die Realisierung der Verwaltungsziele durch Erfüllung der Verwaltungsaufgaben mehr oder weniger weitgehend durch das verfassungsgestaltende Grundentscheidungen konkretisierende Verwaltungsgesetz determiniert, jedenfalls aber begrenzt. Da in der Verwaltungsrechtslehre nach wie vor eine outputorientierte Betrachtungsweise vorherrscht², werden mit Verwaltungshandeln, mit Verwaltungsrechtsverhältnis, mit Verwaltungsverfahren usw. primär die *Außenrechtsrelationen* assoziiert, das diese prägende Verwaltungsgesetz demnach notwendigerweise als die materielle, außenwirksame, abstrakt-generelle Rechtsnorm³ begriffen.

In diesem Gedankengebäude finden – ein Blick in Vorlesungsmanuskripte und Lehrbücher⁴ belegt dies – *Haushaltsrecht* und *Haus-*

¹ Krebs, Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte, 1975; ders., Jura 1979, 304 ff.; Pietzcker, JuS 1979, 710 ff.; Ossenbühl, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1983, S. 61 ff.; Bull, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1982, S. 135 ff.; Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1982, S. 258 ff.; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abschn. VI Rdn. 32 ff. jeweils m. w. N.

² Vgl. etwa Bachof, VVDStRL 30, 193 ff., 233 f.; Brohm, VVDStRL 30, 245 ff., 253 ff.; Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965, S. 19 ff.; Schmidt-Aßmann, VVDStRL 34, 226 ff.; dens., Jura 1979, S. 505 ff.

³ Vgl. statt vieler Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl. 1982, Rdn. 502 ff.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 648 ff. und Bd. II, 1980, S. 560 ff.; Merten, Jura 1981, 169 (176 f.); Grawert, Jura 1982, 247 ff.; Ossenbühl (o. Fn. 1), S. 72 ff.

⁴ Eine Ausnahme bildet insoweit das Lehrbuch Achterbergs (o. Fn. 1), S. 204 ff., das insoweit zumindest einen kursorischen Überblick liefert.

haltskontrolle keinen Platz; denn seit jeher ordnet man diese Kategorien dem staatlichen *Innenrecht*⁵ zu, qualifiziert etwa das Haushaltsgesetz als *Organgesetz*⁶ und verneint damit jegliche Möglichkeit einer rechtsdogmatisch begründbaren Determination des außenwirksamen Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht. Hat also der Vorstand unserer – wie wir seit der faszinierenden „Konstanzer Herrenrede“ im letzten Jahr⁷ wissen – eher konservativ strukturierten Vereinigung mit der Wahl und Formulierung des heutigen Beratungsgegenstandes Revolutionäres im Sinne gehabt? – Ein Blick in die *Rechtswirklichkeit* vermag solche Zweifel rasch zu zerstreuen:

- In einem Urteil vom Februar dieses Jahres, in dem über die Rechtmäßigkeit des Widerrufs von Zuwendungen zu entscheiden war, die dem Kl. im Rahmen eines Sonderprogramms zur Sicherung von Ausbildungsplätzen mit bestimmten Bedingungen bewilligt worden waren, zog der *VGH Bad.-Württ.* als Rechtsgrundlage für den Widerruf § 12 Staatshaushaltsgesetz 1981/82 (jetzt § 44 a LHO Bad.-Württ.) heran mit der Begründung, hier seien gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht Sondervorschriften über den Widerruf von Verwaltungsakten normiert⁸.
- In demselben Verfahren hatte der Kl. u. a. gerügt, die angefochtenen Verwaltungsakte seien nicht hinreichend begründet und insoweit wegen Verletzung des § 39 Abs. 1 LVwVfG rechtswidrig. Dem folgt der *VGH Bad.-Württ.* mit einem überraschenden Hinweis nicht: Gem. § 7 Abs. 1 LHO (=§ 7 Abs. 1 BHO) sei die Verwaltung bei ihren Entscheidungen über die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Zuwendungen an das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung staatlicher Haushaltsmittel gebunden, diese Bindung berechtige im vorliegenden Fall zum Absehen von einer Begründung, ansonsten wäre sogar das Ermessen gem. § 40 VwVfG pflichtwidrig ausgeübt, was auch dem Laien, der § 7 LHO nicht kenne, ohne weiteres einleuchte⁹.
 - Vielleicht nur diesem?

⁵ In bezug auf die rechtliche Qualifizierung des Haushaltsplans vgl. die Darstellung der Entwicklung bei *Mußnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 7ff., 157ff.

⁶ Z. B. *Kloepfer*, Jura 1979, 179 (180); *Stern*, Staatsrecht II, S. 1203.

⁷ Gehalten auf der Abendveranstaltung des 8.10.1982 von Frau *Meyer-Tabellion*, vgl. VVDStRL 41, 5.

⁸ *VGH Bad.-Württ.*, VBIBW 1983, 169ff. = DÖV 1983, 383ff. = NVwZ 1983, 552ff.

⁹ *VGH Bad.-Württ.*, DÖV 1983, 383 (384).

- Trotz anders lautender Beteuerungen durch das *BVerfG*¹⁰ hat die Rechtsprechung längst die Außenrechtswirksamkeit des Haushaltsplans bei der Subventionsvergabe zumindest dort, wo ein spezielles materielles Verwaltungsgesetz fehlt, anerkannt. So heißt es in einer Entscheidung des *BVerwG* aus dem Jahre 1979 wörtlich: „Die Grenzen der Interpretation oder Ergänzung von Bundesrichtlinien vorliegender Art . . . werden – jedenfalls im Verhältnis zum Subventionsbewerber – hier *allein* durch den im Bundeshaushaltsplan umrissenen Subventionszweck bestimmt“¹¹. Und nach Auffassung des *OVG Münster*¹² sollen sogar die Erläuterungen zum Haushaltsplan für die Ermittlung dieses Zwecks herangezogen werden.
- Trotz Bepackungsverbots¹³ ordnete § 32 HG 1967 die zeitweilige Nichtanwendung des § 14 a BKG mit der Folge an, daß ein Anspruch auf Ausbildungszulage entfiel¹⁴. Das *BSG*¹⁵ erblickte hierin zu Recht eine außenwirksame materiell-rechtliche Regelung. §§ 23 ff. schl.-holst. HG 1982 z. B. enthielten eine Fülle eindeutig materiell-rechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Sozialhilfekosten, des Landesblindengeldes, des Landeswasserrechts und der Krankenhausfinanzierung¹⁶, wobei pikanterweise diese Regelungen erst nach der ersten Lesung im Landtag vom Finanzminister über den Finanzausschuß in den Haushaltsgesetzesentwurf gelangten¹⁷.
- Wenn auch nicht innerhalb der eigentlichen Haushaltsgesetze, so doch in ihrem Schatten hat sich eine Praxis der *Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung* entwickelt, die, inhaltlich und politisch mit Haushaltsgesetz und Haushaltsplan aufs engste ver-

¹⁰ *BVerfGE* 38, 121 (125f.).

¹¹ *BVerwG*, DVBl. 1979, 881 (882) m. Anm. Götz.

¹² NVwZ 1982, 381f. = StuGR 1982, 343f. = HSGZ 1982, 141f. = GemH 1982, 266ff.

¹³ Grundlegend hierzu nach wie vor von *Portatius*, Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot, 1975; vgl. dazu *Karehnke*, DVBl. 1975, 636 und *Henle*, DÖV 1975, 830.

¹⁴ HG vom 4.7.1967, BGBl. II, S. 1961.

¹⁵ *BSGE* 37, 144 ff. = DVBl. 1975, 111f.; zustimmend *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 18; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 44; kritisch *Stern*, Staatsrecht II, S. 1253 Fn. 123.

¹⁶ GVBl. Schl.-Holst. 1982, S. 90ff.

¹⁷ Schreiben des schl.-holst. Finanzministers vom 22. 12. 1981 an den Finanzausschuß des schl.-holst. LT, schl.-holst. LT, Umdruck 9/3861, S. 4ff.; Bericht und Beschlußempfehlungen des Finanzausschusses vom 24. 2. 1982, schl.-holst. LT, Drucks. 9/1372, S. 19ff.; allgemein zu diesem Phänomen *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 150.

knüpft, in ihren Auswirkungen auf das materielle Recht überhaupt nicht überschätzt werden kann. So enthält etwa der vor kurzem vorgelegte Regierungsentwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 1984 zum Zwecke der Einsparung im Haushaltsjahr 1984 von 6,6 Milliarden DM und der Haushaltsentlastung in den Jahren 1984 bis 1987 um rd. 28 Milliarden DM einschneidende Normierungen des *Sozialrechts* (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, Altershilfe für Landwirte, Rehabilitation, unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter, Mutterschaftsgeld und Sozialhilfe), des *Besoldungsrechts* und des *Abgabenrechts* (Zurückzahlung der Investitionshilfeabgabe)¹⁸.

- Bisweilen scheint aber auch das materielle Verwaltungsgesetz dem Haushaltsrecht selbst Außenwirksamkeit verleihen zu wollen; so heißt es etwa im neuen schl.-holst. Landeswaldgesetz¹⁹: „Das Land gewährt den Privatwaldbesitzern nach Maßgabe des Landeshaushalts Finanzhilfe zur Förderung vordringlicher forstlicher Maßnahmen . . .“; ähnliches findet sich im Landschaftspflegegesetz²⁰.

- Schließlich darf ich Ärgerliches in Ihre Erinnerung rufen: Wer von uns stand in den letzten Jahren nicht vor dem Problem, ganz dringend eine freigewordene Mitarbeiterstelle wiederbesetzen zu wollen, und mußte sich dann zähneknirschend einen Sperrvermerk oder eine generelle zeitlich befristete Wiederbesetzungssperre vom Kanzler seiner Hochschule entgegenhalten lassen?

Genug dieser Beispiele. Sie legen die Vermutung nahe, daß offenbar doch mit den Mitteln des Haushaltsrechts auf Verwaltungshandeln Einfluß genommen wird, die Trennwand zwischen Innen- und Außenrecht insoweit also Löcher aufweist.

II. Eingrenzung

Bevor wir dem näher nachgehen, sind, um zu hinreichend präzisen und differenzierten Aussagen zu gelangen, die maßgeblichen Koordinaten unseres heutigen Beratungsgegenstandes zu bestimmen. Insoweit wage ich nicht, die Vorstellungen des Vorstandes authentisch

¹⁸ Vgl. Entwurf des HG 1984, BT-Drucks. 10/280; Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 1984, BT-Drucks. 10/335 = BR-Drucks. 302/83.

¹⁹ So die Formulierung in § 36; GVBl. Schl.-Holst. 1983, S. 12 (20).

²⁰ Vgl. § 48 LandschaftspflegeG, GVBl. Schl.-Holst. 1982, S. 256 (273).

²¹ Kirchhof, NVwZ 1983, 505 ff.; Birk, DVBl. 1983, 865 ff.; Grupp, DÖV 1983, 661 ff.; Kisker, NJW 1983, 2167 ff.

zu interpretieren; nur muß – hierin bestärken mich auch die Ihnen vorliegenden Begleitaufsätze²¹ – das *terminologische Fundament*, auf dem meine Überlegungen aufbauen, sichtbar gemacht werden:

1. Steuerung

Der mehr verwaltungswissenschaftlich als rechtsdogmatisch besetzte Begriff „*Steuerung*“ meint bewußtes Einwirken auf Organisationen – insbes. Menschen, ihre Umwelt, ihre Entscheidungssituation und ihre Entscheidungsabläufe – zur Erreichung vorgegebener oder selbst gesteckter Ziele namentlich durch Zielsetzung, Planung, Information, Koordination, Motivation und Kontrolle. Nach dem *Detaillierungsgrad* ist zu differenzieren zwischen Global-, Rahmen- oder Grobsteuerung einerseits und Fein- oder Einzelsteuerung andererseits. Rahmenbedingungen als solche beeinflussen zwar, steuern aber nicht, sofern sie nicht bewußt zur Erreichung von Zielen gesetzt oder verändert werden. Je nach organisatorischer und rechtlicher Verselbständigung des Steuernden läßt sich *Fremd-* und *Eigensteuerung* unterscheiden. Ferner sind bezüglich Voraussetzungen wie Wirkungen *zeitliche Abstufungen* (kurz-, mittel- oder langfristig) denkbar²². In welcher Weise und mit welchen Mitteln eingewirkt wird, ist zunächst offen.

2. Verwaltungshandeln

Um die Problematik nicht von vornherein einseitig anzugehen bzw. durch tradierte rechtsdogmatische Vorverständnisse z. B. über eine strikte Abgrenzung von Innen- und Außenrecht²³ zu belasten, wird „*Verwaltungshandeln*“ gleichgesetzt mit Erfüllung verfassungsrechtlich vorgegebener bzw. zugelassener Verwaltungsaufgaben²⁴.

²² Vgl. zum Begriff der Steuerung sowie dem Inhalt der Steuerungsfunktionen etwa *Eichhorn/Friedrich*, Verwaltungsökonomie I, 1976, S. 40, 140 ff.; *Laux*, Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung, 1975, S. 125 ff.; *Kübler*, Organisation und Führung in Behörden, Bd. I, 4. Aufl. 1980, S. 38; vgl. *Birk*, DVBl. 1983, 865 (867).

²³ Vgl. hierzu die umfangr. Nachw. bei *Krebs*, VerwArch. 70 (1979), 259 (264 ff.).

²⁴ In der Lehrbuchliteratur wird der Begriff des „Verwaltungshandelns“ meist reduziert auf die „*Formen des Verwaltungshandelns*“; vgl. etwa *Wallerath*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1983, S. 98 ff., insbes. S. 143 ff., 214 ff.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1983, §§ 9 ff., 13 ff.; *Erichsen/Martens*, Allg. VerwR (o. Fn. 1), S. 129, 157 ff., 260 ff., 268 f., 270 ff.; vgl. aber auch *Achterberg*, Allg. VerwR (o. Fn. 1), S. 279 ff.; demgegenüber schon erweiternd *Brohm*, VVDStRL 30, 246 (274 ff., 289 ff.).

Diese vollzieht sich in den klassischen Funktionsbereichen der Gefahrenabwehr, der Finanzierung und Bedarfsverwaltung sowie in den unter der Geltung des sozialen Rechtsstaats hinzugewachsenen Verwaltungsaufgaben der Leistung, der sozialen Sicherung, der Förderung, der Lenkung bis hin zur erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand²⁵. Verwaltungsrechtlich determinierte und begrenzte Aufgabenerfüllung weist – wie die Regensburger, Augsburger, Trierer und Konstanzer Tagungen eindrucksvoll gezeigt haben²⁶ – organisatorische, instrumentelle und verfahrensmäßige Determinanten auf, über die Einfluß gewonnen werden könnte und die daher zu berücksichtigen sind. Im übrigen besteht Aufgabenerfüllung nicht ausschließlich in einem mehr oder weniger meßbaren „output“, stellt also keinen statischen Vorgang dar, sondern vollzieht sich sowohl entscheidungstheoretisch wie verwaltungspraktisch ablauforientiert; dieser Ablauf enthält in aller Regel die Phasen der Bedürfnisanalyse oder Problemfindung, der Entwicklung von Programmen und Konkretisierung von Zielen, deren Programmplanung, der Programmdurchführung einschl. der eigentlichen Entscheidung im engeren Sinne, des Vollzugs und der eigen- wie fremdinitiierten Kontrolle²⁷, aus welcher dann u. U. Anstöße für neue Aufgabenerfüllung erwachsen. Steuerungswirkungen sind auf allen Stufen dieses Aufgabenkreislaufs denkbar.

3. Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle

Gewiß regiert das Geld auch die Verwaltung, setzen die finanziellen Ressourcen i. V. m. den personellen, sächlichen, technischen, so-

²⁵ Vgl. i. e. jeweils m.w.N. *Thieme*, Verwaltungslehre, 3. Aufl. 1977, S. 125 ff.; *Wipfler*, Leitfaden der Verwaltungslehre, 1979, S. 52 ff.; *Püttner*, Verwaltungslehre, 1982, S. 34 ff.; *Thieme*, in: König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, S. 177 ff.; *von Mutius*, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 2, 1982, S. 28 ff. sowie Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Nachtrag, Stichwort „Öffentliche Verwaltung“, 1982, S. 825 ff.

²⁶ Vgl. die Berichte von *Bachof* und *Brohm*, VVDStRL 30, 193 ff. und 245 ff.; *Scholz* und *Schmidt-Aßmann*, VVDStRL 34, 145 ff. und 221 ff.; *Scheuing*, *Hoffmann-Riem* und *Raschauer*, VVDStRL 40, 153 ff., 187 ff. und 240 ff.; *Wahl* und *Pietzcker*, VVDStRL 41, 151 ff. und 193 ff.

²⁷ Zum „Aufgabenkreislauf“ im Verwaltungssystem etwa *Kübler*, Organisation (o. Fn. 22), S. 43 ff.; *Eichhorn/Friedrich*, Verwaltungsökonomie (o. Fn. 22), S. 181 ff.; vgl. auch *Püttner*, Verwaltungslehre (o. Fn. 25), S. 325 ff.; *Thieme*, Verwaltungslehre (o. Fn. 25), S. 332 ff.; *B. Becker*, in: König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung (o. Fn. 25), S. 279 ff.; *Wipfler*, Verwaltungslehre (o. Fn. 25), S. 160 ff.

zialen und ökologischen im Rahmen politischer Vorgaben und Programmierung Rahmenbedingungen selbst für rechtlich gebundenes Verwaltungshandeln²⁸. Hierum geht es heute jedoch nicht; gefragt sind die Steuerungsansätze und -wirkungen des Haushaltsrechts einschl. der Haushaltskontrolle als wichtigem Instrument dieses Normenkomplexes. Dabei umfaßt *Haushaltsrecht* die Summe der Rechtsnormen, welche die Planung, Verwendung, Abrechnung und Kontrolle öffentlicher Mittel, Vermögen und Schulden sowie sonstige finanzielle Maßnahmen der Träger öffentlicher Verwaltung regeln, die aus einer mit ihrem Haushalt zusammenhängenden Betätigung in privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen folgen²⁹. Im übrigen impliziert die Themenstellung, daß auch *Kontrolle* – also meist nachträgliche Überprüfung, ein Soll-Ist-Vergleich mit Bewertung von Abweichungen an den Maßstäben der Richtigkeit, der Rechtmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit³⁰ – wegen etwaiger *Vorwirkungen* als Steuerungsinstrument in Betracht kommt³¹. Indem der Vorstand unserer Vereinigung uns jedoch aufgibt, die Gedanken auf die Steuerungsansätze im Haushaltsrecht zu konzentrieren, haben wir uns in traditionellen Bahnen unserer Tagung zu bewegen: Der zweite Beratungsgegenstand kreist um Gegenstände der *Verwaltungsrechtsdogmatik*. Infolgedessen muß die vorwiegend finanz-, politik- und verwaltungswissenschaftliche Diskussion um die Steuerungskapazität des Budgets³² weitgehend ausgeblendet bleiben. Deshalb kann ich auch die Erwartungen, die gestern abend auf dem Empfang des Oberbürgermeisters der Stadt Köln angeklungen sind, nicht erfüllen; manches davon wurde jedoch vorgestern bei den Beratungen des „Arbeitskreises Verwal-

²⁸ Statt vieler *Thieme*, Verwaltungslehre (o. Fn. 25), S. 306 ff.; *Püttner*, Verwaltungslehre (o. Fn. 25), S. 236 ff.

²⁹ So etwa *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Bd. II, Vorbem., Rdn. 1.

³⁰ Zum Kontrollbegriff statt vieler *Eichhorn/Friedrich*, Verwaltungsökonomie (o. Fn. 22), S. 181 ff., 195, 203, 240, 252 ff.; *Eichhorn*, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 1, 1980, S. 19 ff.; *von Mutius*, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 2, 1982, S. 26 ff.; vgl. im übrigen *B. Fischer*, JZ 1982, 6 ff.; *Grupp*, JZ 1982, 231 ff.; *ders.*, DÖV 1983, 661 ff.; *von Arnim*, DVBl. 1983, 664 ff.; *Kisker*, NJW 1983, 2167 ff.

³¹ *Stern*, Staatsrecht II, S. 452; *Birk*, DVBl. 1983, 865 (870 f.); *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (515); allgemein zur Kontrolle als Führungsinstrument z. B. *Kübler*, Organisation (o. Fn. 22), Bd. 2, S. 146; *Baumgarten*, Führungsstile und Führungstechniken, 1977, S. 42 f., 71; *Reinermann/Reichmann*, Verwaltung und Führungskonzepte, 1978, S. 161 ff.

³² Umfangr. Nachw. hierzu bei *Stern*, Staatsrecht II, S. 1075 ff.; *Härtel*, in: HdWW, Nachtrag, Stichwort „Budgetkonzepte“, 1982; *Reinermann*, Vr 1979, 77 ff.; *Senf*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft I, 3. Aufl. 1977, S. 371 ff.

tungslehre“ unserer Vereinigung über Fragen des Sparhaushalts diskutiert. Im Hinblick auf diese Themenbeschränkung interessiert auch der *Haushaltsplan* hier nur in seinen haushaltsrechtlichen Funktionen.

III. Fragestellung: Haushaltsrecht und Verwaltungsrechtsdogmatik

Vor dem Hintergrund der eingangs gebrachten Beispiele schält sich jetzt die *zentrale Fragestellung* des Themas heraus: Das Haushaltsrecht als normatives Regelwerk des Haushaltskreislaufs trifft auf der einen Seite auf das Abgabenrecht, kraft dessen u. a. sich der Staat und seine Untergliederungen die zu bewirtschaftenden Einnahmen beschaffen, auf der anderen Seite auf das im weiteren Sinne Leistungsrecht, kraft dessen die unterschiedlichen überkommenen und neuartigen Verwaltungsaufgaben ausgabewirksam erfüllt werden³³. Nach *traditioneller* Deutung dieses Regelwerks als staatliches *Innenrecht* scheiden *Wechselwirkungen* in die eine oder andere Richtung zumindest rechtsdogmatisch aus, kommen Normenkollisionen mangels unterschiedlicher Normadressaten und unterschiedlich weitreichendem Normgeltungswillen nicht in Betracht³⁴, wird die notwendige finanzpolitische *Koordination* im Rahmen der Haushaltsaufstellung und Bewirtschaftung intern vollzogen³⁵ und die bei der Einnahmebeschaffung und der ausgabenwirksamen Aufgabenerledigung entstehenden Verwaltungsrechtsverhältnisse bleiben von haushaltsrechtlichen Aspekten unberührt. Dieses Modell kann aber auf Dauer nur funktionieren, solange sich Einnahmen und Ausgaben in etwa die Waage halten; expandiert der „öffentliche Sektor“ in einem nicht mehr finanzierbaren Umfang, muß es zwangsläufig zu *Koordinationsstörungen* kommen³⁶. Die Sperrung von Haushalts-

³³ Kirchhof, NVwZ, 1983, 505 (509f.).

³⁴ Eine Normenkollision setzt (1) eine partielle Identität der Regelungsadressaten und der Tatbestandsvoraussetzungen, (2) die Beanspruchung einer verbindlichen, einander ausschließenden Geltung und (3) zumindest im Stadium der Rechtsanwendung divergierende Rechtsfolgen voraus (vgl. von Mutius, Verw.-Arch. 66 [1975], 161 [165f.]). Angesichts dieser Voraussetzungen ist bei Zugrundelegung der herkömmlichen strikten Trennung zwischen Haushaltsrecht als Innenrecht und dem Verwaltungsgesetz als Außenrecht eine Normenkollision nicht denkbar.

³⁵ Zur besonderen Problematik der Lösung von Koordinationsstörungen durch außenwirksame Haushaltsbegleitgesetze vgl. unten, S. 188f.

³⁶ Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (507), weist darauf hin, daß die Bedeutung des Haushaltsrechts für das Verwaltungshandeln i. d. R. nur bei Koordinationsstörungen und ihrer etwaigen Beseitigung durch Haushaltsstrukturgesetze oder Sperrung von Haushaltsmitteln bewußt wird.

mitteln, Haushaltsstruktur- und -begleitgesetze, die Betonung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit u. ä. sind *notwendige Reaktionen* mit dem Ziel, die Einnahme- und Ausgabeseite *rechtlich* wieder in Übereinstimmung zu bringen. Nur setzt dies eigentlich voraus, daß normative Wechselwirkungen zwischen dem Haushaltsrecht auf der einen Seite und dem außenwirksamen Abgaben- und Leistungsrecht auf der anderen Seite rechtsdogmatisch überhaupt begründbar sind. Dieses Problem muß von *beiden Seiten* her angegangen werden: Im *Haushaltsrecht* sind die inhaltlich und in ihrem Wirkungsgrad unterschiedlichen Steuerungsansätze aufzuzeigen; die *Verwaltungsrechtsdogmatik* hingegen muß daraufhin überprüft werden, ob und in welchem Umfang sie zuläßt, daß solche Steuerungsansätze bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auch *wirksam* werden. Die seit einigen Jahren um sich greifende Praxis, die notwendige Koordination mittels Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung zu bewältigen, vermag abgesehen von ihren politischen Implikationen jedenfalls rechtsdogmatisch nicht zu befriedigen.

B. Steuerungsansätze im Haushaltsrecht

I. Vorgaben für die Haushaltsplanung

Beginnen wir, um zunächst Steuerungsansätze im Haushaltsrecht aufzuspüren, als erstes mit den noch außerhalb des eigentlichen Haushaltsrechts liegenden rechtsnormativen Vorgaben für die Haushaltsplanung³⁷: Gem. Art. 109 Abs. 2 GG haben Bund und

³⁷ Art. 109 Abs. 2 GG normiert nicht bloß einen Programmsatz, sondern eine *Rechtspflicht* (Vogel/Wiebel, in: BK, Zweitbearb. 1971, Art. 109 Rdn. 69; Stern/Münch/Hansmeyer, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft – StabG –, 2. Aufl. 1972, S. 103 f.; Piduch, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 109 GG, Rdn. 15; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rdn. 37). „Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ stellt allerdings einen derart unbestimmten Rechtsbegriff dar, daß an diesem Maßstab gemessene haushaltsrechtliche Maßnahmen wohl kaum mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit versehen werden können (vgl. Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, Loseblatt-Kommentar, Stand 1982, Art. 109 GG Rdn. 17; Maunz, a. a. O., Art. 109 GG Rdn. 38). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch, worauf Fischer-Menshausen (in: von Münch, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 1983, Art. 109 Rdn. 13 ff.) nachdrücklich hinweist, die Begrenztheit des staatlichen Einwirkungsvermögens auf das Wirtschaftsgeschehen, welches das GG mit der zurückhaltenden Formulierung der Rechtspflicht („Rechnung zu tragen“) offenbar anerkennt (daher wohl zu weitgehend Vogel/Wiebel, in: BK, Art. 109 Rdn. 121: Bund und Länder seien bei *jeder Einzelentscheidung* verpflichtet, auf

Länder „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“. Die öffentlichen Haushalte werden damit über ihre typische Bedarfsdekkungsfunktion hinaus in ein verfassungsrechtlich verbindliches *Zielsystem* der *Finanz- und Wirtschaftspolitik* eingebunden³⁸. Instrumentell geschieht dies im wesentlichen auf zwei Wegen:

1. Instrumente zur konjunkturgerechten Gestaltung der öffentlichen Finanzwirtschaft

Art. 109 Abs. 2 bis 4 GG i. V. m. dem Stabilitätsgesetz weisen der gesamten öffentlichen Haushaltswirtschaft mit Verbindlichkeit für alle Phasen des Haushaltskreislaufs die Aufgabe der *Globalsteuerung* des privaten und staatlichen Wirtschaftsverhaltens mit dem Ziele zu, ein durch das „magische Viereck“ näher konkretisiertes *gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht* zu erreichen³⁹. Von den hierzu im Stabilitätsgesetz zur Verfügung gestellten Instrumenten zur konjunkturgerechten Gestaltung der öffentlichen Finanzwirtschaft⁴⁰ verdienen in unserem Zusammenhang Beachtung im Bereich der

die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rücksicht zu nehmen). Zur gesonderten Problematik der Justitiabilität vgl. Patzig, Haushaltsrecht II, Art. 109 Rdn. 22; Vogel/Wiebel, in: BK, Art. 109 Rdn. 136 ff.; zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht „als Ermächtigung und Auftrag der Verfassung“ Scheuner, in: Festschrift für H. Schäfer, 1975, S. 109 (112 ff.).

³⁸ Überblicke hierzu etwa bei Kloepper, Jura 1979, S. 13 ff.; Wiesner, Öffentliche Finanzwirtschaft I – Haushaltsrecht, 7. Aufl. 1981, S. 19 ff.; Fuchs, Haushaltsrecht und Haushaltswirtschaft in der staatlichen Verwaltung, 1979, S. 17 ff.; Krüger-Spitta/Bronk, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, 1973, S. 180 ff.; Götz, JZ 1969, 89 (90 f.); Henle, DÖV 1970, 289 (290 ff.); Piduch, DÖV 1979, 881 ff.; Badura, in: Festgabe für Maunz, 1971, S. 1 ff.; ausführlich und unter Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte Moeser, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 54 ff.; E. Wille, in: Handbuch der Finanzwissenschaft I, 3. Aufl. 1977, S. 427 ff.

³⁹ Es mag dahingestellt bleiben, inwieweit § 1 S. 2 StabG den grundgesetzlischen Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ mehr oder weniger abschließend umfaßt und einfachgesetzlich interpretiert. Während man von Verfassungen wegen eine abschließende Definition durch den einfachen Gesetzgeber wohl verneinen muß, dürfte die in § 1 S. 2 StabG vorgenommene Begriffsbestimmung für die Staatspraxis freilich maßgebend sein. Zur Problematik vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 109 GG, Rdn. 21 f.; Fischer-Menshausen, GG, Bd. 3, Art. 109 Rdn. 10; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rdn. 25; Heuer, in: Heuer/Dommach, Handbuch der Finanzkontrolle, Stand: Juni 1983, Art. 109 GG Rdn. 8; Vogel/Wiebel, in: BK, Art. 109 Rdn. 80 ff.

⁴⁰ Übersicht bei Stern/Münch/Hansmeyer, StabG, S. 51 ff. und Kloepper, Jura 1979, 13 (17 ff.).

Konjunkturdämpfungsmaßnahmen die Beschränkung öffentlicher Kreditaufnahme (§§ 19–25 StabG) und die Sperrung von Investitionsausgaben (§ 6 Abs. 1 StabG) sowie im Bereich der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben aus der Konjunkturausgleichsrücklage (§§ 5 Abs. 3, 6 Abs. 2 StabG) und aus Krediten (§ 6 Abs. 3 StabG), weil sich hieraus mittelbare Auswirkungen für Art und Umfang von Verwaltungsaufgaben im Investitionsbereich ergeben⁴¹. Allerdings ist die Steuerungsintensität dieser Instrumente anerkanntermaßen *gering*⁴²: Wegen der primären Bedarfsdeckungsaufgabe der öffentlichen Haushalte, der geringen Variationsbreite der meisten gesetzlich determinierten oder politisch unumstößlichen Ausgabenbewilligungen, der zeitlichen, föderalen und gesellschaftspolitischen Schwierigkeiten bei der Ein- und Durchsetzung dieser Instrumente verbleibt dem Staat nur wenig Spielraum, durch Haushaltspolitik gesamtwirtschaftliche Stabilitätsziele anzustreben oder gar zu realisieren⁴³.

2. Mittelfristige Finanzplanung

Gem. Art. 109 Abs. 3 GG, §§ 9, 14 StabG, 50 HGrG haben Bund und Länder je für sich ihrer Haushaltswirtschaft eine 5jährige Finanzplanung⁴⁴ zugrunde zu legen, in der Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und Deckungsmöglichkeiten (aufgrund Steuerschätzung und geplanter Kreditaufnahme) im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung darzustellen (§ 9 Abs. 1 StabG) sowie die geplanten Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen sind (§§ 10 StabG, 50 Abs. 4 HGrG); der Finanzplan ist jährlich der Entwicklung *anzupassen und fortzuführen*

⁴¹ Wiebel, DVBl. 1968, 899 ff.; Patzig, VerwArch. 58 (1967), 97 ff.; Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, 1970, S. 29 ff., 79 ff.; Stern, NJW 1967, 1831; Anliegen speziell des Art. 109 Abs. 4 GG i. V. m. den entsprechenden Vorschriften im StabG ist es, die *Einnahmeseite* öffentlicher Haushalte zu erfassen, und zwar durch Limitierung der Neuverschuldung oder durch Verringerung des Geldkreislaufs mittels Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen (vgl. i. e. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rdn. 53 ff.). Die Konsequenzen für den investiven Bereich liegen auf der Hand.

⁴² Stern/Münch/Hansmeyer, StabG, S. 92; Piduch, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 109 GG, Rdn. 30.

⁴³ Vgl. zu den Instrumenten und deren Wirksamkeit Scheuner, in: Festschrift für H. Schäfer, S. 109 (122 ff.).

⁴⁴ Einen anschaulichen Überblick über „Die Problematik der mehrjährigen Finanzplanung“ liefert Eicher, in: Festschrift für H. Schäfer, S. 129 ff.; vgl. auch Wille, in: Handbuch der Finanzwissenschaft I, 3. Aufl. 1977, S. 427 (436 ff.).

(§ 9 Abs. 3 StabG), und verfolgt das Ziel, über die eher punktuelle Steuerung der öffentlichen Finanzwirtschaft hinauszukommen und mittelfristige Fehlentwicklungen zu verhindern⁴⁵. Insoweit sollen *finanzpolitische Ordnungsfunktionen*, *wirtschaftspolitische Lenkungen* und *allgemeinpolitische Programmfunktionen* erfüllt werden⁴⁶. Indessen wird einhellig die *Steuerungseffizienz* dieser aufgabenorientierten Finanzplanung außerordentlich *gering* eingeschätzt⁴⁷; denn der Finanzplan ist als reine Regierungsplanung für das Parlament insbes. bei seinen Haushaltsbeschlüssen *unverbindlich*, ist es bisher nicht gelungen, Aufgabenprogramme, Finanzbedarf und Deckungsmöglichkeiten aller öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden in Übereinstimmung zu bringen⁴⁸ und konnte der für die Koordination geschaffene *Finanzplanungsrat* (§ 51 HGrG) die in ihn gesetzten Erwartungen schon im Hinblick auf das Einstimmigkeitsprinzip nicht erfüllen⁴⁹. Aus der mittelfristigen Finanzplanung lassen sich allenfalls Tendenzen ableiten, die für die Gewichtung der Verwaltungsaufgaben von Bedeutung sein können, wie z. B. Personalkostenentwicklung im öffentlichen Dienst.

II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

Gem. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG wird der Haushaltsplan „durch Haushaltsgesetz festgestellt“. Wie eingangs bereits angedeutet, ist

⁴⁵ Vgl. i. e. *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 128–134; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, Finanzplanung, Rdn. 3 ff.

⁴⁶ Zu den Funktionen der Finanzplanung vgl. *Stern/Münch/Hansmeyer*, StabG, S. 263 f.; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, Finanzplanung, Rdn. 4 ff.; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 137–145; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 109 Rdn. 47.

⁴⁷ Vgl. statt vieler jeweils m. w. N. *Scheuner*, in: Festschrift für W. Weber, 1974, S. 369 (375 ff.); *Stern/Münch/Hansmeyer*, StabG, S. 265; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1081 f.; *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 109 Rdn. 30 ff.; *Heuer*, HdbFK, § 50 HGrG, Rdn. 1; *Birk*, DVBl. 1983, 865 (868). Optimistischer demgegenüber *Piduch*, DÖV 1979, 881 (889).

⁴⁸ Eine derartige koordinierende Gesamtplanung wirft allerdings verfassungsrechtliche Fragen auf; vgl. *Badura*, in: Festschrift für Maunz, 1971, S. 1 ff.; *Janson*, DÖV 1978, 153 ff.; *Geske*, Der Staat 1983, 83 ff.; *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 109 Rdn. 23 f., 32 f.; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, 6. Aufl. 1983, Art. 109 Rdn. 13; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 171–175.

⁴⁹ Vgl. § 6 der „Geschäftsordnung des Finanzplanungsrates“ (aufgrund § 51 Abs. 5 HGrG), abgedruckt bei *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, Finanzplanung, Rdn. 21: „Der Finanzplanungsrat schließt seine Beratungen in der Regel mit einer Stellungnahme oder Empfehlung ab, die grundsätzlich einstimmig gefaßt werden soll“.

mit dieser verfassungsrechtlich gewährleisteten Gesetzesform die Möglichkeit einer rechtlich verbindlichen Steuerung der Verwaltung trotz Gesetzmäßigkeitsprinzips keineswegs bejaht. Denn der *Rechtscharakter* von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan ist zumindest *umstritten*⁵⁰; mit seiner Bestimmung wird aber zugleich über Rechtswirkungen von erheblicher praktischer Bedeutung entschieden⁵¹.

1. Verfassungsrechtliche Bedeutung des Haushaltsgesetzes

Zunächst muß entgegen einem weitverbreiteten Sprachgebrauch zwischen *Haushaltsgesetz* und *Haushaltsplan* differenziert werden⁵²: Trotz inhaltlicher und rechtlicher Verbindungen stellt der Haus-

⁵⁰ Zur historischen Entwicklung eingehend *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 157 ff., 164 ff.; zur Kritik an den vertretenen „Theorien“ ebda., S. 7 ff., 15 ff.; vgl. im übrigen die Übersicht bei *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 186 ff.

⁵¹ Demgegenüber hat *Friauf* mehrfach die Auffassung vertreten, es handle sich um ein Scheinproblem (Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 263; VVDStRL 27, S. 21; Festgabe für das BVerfG, Bd. II, 1976, S. 329); zustimmend *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 353. Demgegenüber hält *Hettlage*, in: Festschrift für W. Weber, S. 404, die Frage nach der Rechtsnatur des Haushaltsplans für grundsätzlich bedeutsam, meint aber, angesichts der relativ vernünftigen Praxis lohne es sich nicht, „diesem Problem auf staatsrechtlichen Stelzen nachzulaufen“. Zu Recht wird nunmehr im neueren Schrifttum dagegen betont, daß hier nicht „nur“ ein rechtsdogmatisch relevantes Problem angesprochen sei, sondern daß die Antwort auf die aufgeworfene Frage *praktische* Bedeutung habe (vgl. *Stern*, Staatsrecht II, S. 1202). Die Richtigkeit dieser Einschätzung wird von erfahrenen Haushaltspraktikern geteilt (vgl. *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 110 GG, Rdn. 11 unter Hinweis auf BVerfGE 20, 92; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 186; *Ruhe*, in: Seifert/Hömig, GG, 1982, Art. 110 Rdn. 1).

⁵² Charakteristisch für die Gegenauffassung etwa *Maunz*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rdn. 9: Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG scheine auf einen Unterschied zwischen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan hinzudeuten. Indessen bildeten „das Haushaltsgesetz und der gesamte Haushaltsplan eine Einheit, so daß keine Unterschiede im Rechtscharakter bestehen“. Demgegenüber ist mit *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 100 GG, Rdn. 11, 14, nachdrücklich daran festzuhalten, daß bei der Bestimmung des Rechtscharakters zwischen Haushaltsgesetz, durch welches der Haushaltsplan festgestellt wird, und dem Haushaltsplan, der eine Anlage zu diesem Gesetz ist, trotz des engen Zusammenhangs unterschieden werden muß. Das Haushaltsgesetz hat „den Haushaltsplan zum notwendigen, wenn auch nicht notwendig zum einzigen Inhalt“. Ebenso von *Portatius*, Bepackungsverbot (o. Fn. 13), S. 15. Nur bei einer derartigen Unterscheidung bekommt übrigens Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG, der sich nur auf das *Haushaltsgesetz* bezieht, Sinn, wenn ausdrücklich Ausnahmen vom sog. Bepackungsverbot zugelassen werden; vgl. insoweit *Heuer*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 110 GG, Rdn. 6.

haushaltsplan nur eine Anlage zum Haushaltsgesetz dar, entfaltet seine Rechtswirkungen erst durch die gesetzliche Feststellung und nimmt insoweit nur an den Rechtswirkungen des Haushaltsgesetzes teil, ohne mit diesem identisch zu sein. Die überkommene Lehre qualifiziert nun ausgehend vom *dualistischen* Gesetzesbegriff⁵³ das Haushaltsgesetz als Gesetz im nur *formellen* Sinne bzw. als *Organgesetz* mit nur intrapersonalen Rechtswirkungen für das Verhältnis Legislative – Exekutive⁵⁴. Dieses Ergebnis mag zutreffen, der rechtsdogmatische Ausgangspunkt erscheint fragwürdig: Die prinzipielle kategorische Trennung von materiellem und formellem Gesetz, von Außen- und Innenrecht bezogen auf ganze Normenkomplexe vermag der Entwicklung des modernen Parlamentarismus, insbes. der Bedeutung der Parlamentskompetenzen im Budgetrecht sowie der freiheitssichernden Funktion des öffentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht gerecht zu werden⁵⁵. Vielmehr müssen Rechtscharakter und Rechtswirkungen anstatt aus allgemeinen Budgettheorien und ihrer rechtssystematischen Kategorisierung im Wege der *Interpretation* der *einzelnen Haushaltsrechtsnormen* ermittelt werden. Anhand der (primären und sekundären) *Regelungsadressaten*, des *Regelungsgegenstandes* und der *Regelungsintentionen* des Haushaltsgesetzes muß herausgefunden werden, ob es (zulässigerweise) *auch* einen *außengerichteten* Normgeltungswillen hat⁵⁶. Mit der Aufgabe des dua-

⁵³ Hierzu jeweils m. w. N. statt vieler *Stern*, Staatsrecht II, S. 560 ff.; *Grawert*, Jura 1982, 300 (303 ff.); *Hill*, Einführung in die Gesetzgebungslehre, 1982, S. 30 ff.

⁵⁴ Freilich wird überwiegend auch insoweit nicht zwischen Haushaltsplan nebst seiner Feststellung durch § 1 des jeweiligen Haushaltsgesetzes und dem Haushaltsgesetz im übrigen unterschieden, sondern pauschal von der *Einheit* zwischen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan gesprochen; vgl. *BVerfGE* 20, 56 (91); 38, 121 (126); *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 9; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 110 Rdn. 3 f.; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1203; *Kirchhof*, NVwZ, 1983, 505 (508). Erkennt man hingegen, daß der Haushaltsplan zwar notwendiger und auch wesentlicher, aber eben nicht alleiniger Inhalt des Haushaltsgesetzes ist, gelangt man nahezu zwangsläufig zu der hier vertretenen Differenzierung; zutreffend insoweit *Fricke*, DÖV 1980, 317 (318 f.). Wegen dieser verengten Sicht auf den Haushaltsplan sind daher die von *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 353 ff., für die Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes gezogenen Folgerungen zwar in sich konsequent, jedoch letztlich nicht überzeugend. Die Rechtsprechung des *BVerfG* ist insoweit noch nicht festgelegt, vgl. *BVerfGE* 20, 56 (92); 38, 121 (127).

⁵⁵ *Rupp*, Grundfragen (o. Fn. 2), S. 26 ff.; *ders.*, NJW 1966, 1097; *Götz*, JZ 1969, 89 (91); *Grawert*, Jura 1982, 300 (304 ff.); *Hettlage*, in: *Festschrift für W. Weber*, S. 394 f.

⁵⁶ Ansätze insoweit bei *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 110 GG, Rdn. 13; *Heuer*, in: *Heuer/Dommach*, HdbFK, Art. 110 GG, Rdn. 6. *Hettlage*,

listischen Gesetzesbegriffs bleibt demnach offen, was die Feststellung des Haushaltsplanes im Haushaltsgesetz und die sonstigen Regelungen des Haushaltsgesetzes der Sache nach ausmachen. Um Einwänden vorzubeugen: Damit sind nicht zwingend bekannte verfassungsrechtliche Streitfragen wie etwa das Initiativrecht⁵⁷, die Mitwirkung des Bundesrates⁵⁸, die Beteiligung der Parlamentsausschüsse⁵⁹ sowie die Anwendbarkeit des Art. 81 GG⁶⁰ präjudiziert.

2. Haushaltsplan

Was nun den Haushaltsplan anbelangt, muß ebenfalls anhand seiner *Normadressaten*, seines *Inhalts* und seiner *Funktionen* über Art und Umfang der Rechtswirkungen entschieden werden. Wie detailliert diese Wirkungen für das Verwaltungshandeln sein könnten, of-

in: Festschrift für W. Weber, S. 395, weist zutreffend darauf hin, daß für die Frage nach der Rechtsbindung der Regierung durch das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan anhand der konkreten Bestimmungen des Haushaltsrechts der Kompetenz-, Verantwortungs- und Bindungsbereich von Parlament und Regierung im einzelnen bestimmt werden müsse.

⁵⁷ Abweichend von Art. 76 Abs. 1 GG vertritt die h.M. beim Haushaltsgesetz bekanntlich ein „Initiativmonopol“ der Regierung; vgl. *Fricke*, DVBl. 1975, 604 (605); *Maunz*, in: *Maunz/ Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 21; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 110 GG, Rdn. 15; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1212; *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 20; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 110 Rdn. 7; *Heuer*, in: *Heuer/Dommach*, HdbFK, Art. 110 GG, Rdn. 16; a. A. *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 355, 356 ff.; unklar *BVerfGE* 41, 1 ff. (29).

⁵⁸ Das Haushaltsgesetz unterliegt nach einhelliger Auffassung grundsätzlich nur der *Einspruchsmöglichkeit* durch den Bundesrat; umstritten ist jedoch der Fall, in dem das HG *zustimmungsbedürftige* Vorschriften enthält; vgl. hierzu die unterschiedlichen Positionen bei *von Portatius*, Bepackungsverbot (o. Fn. 13), S. 64 ff., 68 ff.; *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 360 ff.; *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 117 f.; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 26; *Grawert*, DVBl. 1981, 1029 (1031 f. mit Fn. 18).

⁵⁹ Im Kern geht es insoweit um einen Sonderfall der allgemeinen Problematik einer Mitwirkung des Parlaments beim Haushaltsvollzug; vgl. dazu hier nur die Problemübersicht bei *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 238 ff.

⁶⁰ Hierzu *Chr. Sasse*, JZ 1973, 189 (190 f.); *H. Schneider*, VVDStRL 8, 21 (50); *Merk*, ebda., S. 60; *K. Lange*, Der Staat 1972, 313 (329 f.); *Feuchte*, AöR 97 (1972), 538 (561 f.); *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 20; *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 363 ff.; in diesem Zusammenhang gewinnt auch Art. 111 GG und sein Verhältnis zu Art. 81 GG Bedeutung; vgl. dazu die Übersicht bei *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 211 ff.; umfassend *Theiß*, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, 1975, S. 44 ff., 82 ff.; *Fricke*, DVBl. 1975, 604 ff.

fenbart die *Haushaltssystematik*⁶¹ mit ihrer Gliederung in Einzelplänen, unterteilt in Kapitel und Titel nach Maßgabe des Gruppierungsplanes, wobei die Zweckbestimmung unterschiedlich konkret sein und durch zusätzliche – u. U. sogar verbindliche – *Erläuterungen*⁶² weiterspezifiziert sein kann.

a) *Inhalt und Funktionen*

Gem. §§ 2 S. 2 HGrG, 2 S. 2 BHO stellt der Haushaltsplan die „Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung“ des Verwaltungsträgers dar. Als Grundlage des öffentlichen Finanzgebarens sichert er die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsträgers⁶³ durch systematische Darstellung des Finanzbedarfs und des Deckungsnachweises. Seine Bedeutung als potentielles Steuerungsinstrument läßt sich anhand seiner anerkannten *Funktionen*⁶⁴ verdeutlichen: Während sich aus der *Bedarfsdeckungs-* und *Ordnungsfunktion* allenfalls die Notwendigkeit ergibt, im Falle mangelnder Deckungsmöglichkeiten z. B. durch Kürzung der Ansätze gegenzusteuern, impliziert die *politische* Funktion des Haushaltsplans die Vorstellung, hier sei ein politisches Handlungsprogramm der Regierung und der sie tragenden Parteien für das Haushaltsjahr in Zahlen ausgedrückt, aus denen sich sowohl Kompromißentscheidungen als auch Prioritäten ablesen ließen⁶⁵; insoweit können Ansätze für eine *Globalsteuerung* nicht gezeugnet werden. Die *wirtschaftspolitische* (Gebot antizyklischer Haushaltspolitik) und die *gesellschaftspolitische* Funktion (Instrument der Einkommensumverteilung) des Haushaltsplans bieten hingegen nur wenige Anhaltspunkte für eine Steuerung des Verwal-

⁶¹ Übersichten bei *Fuchs*, Haushaltsrecht (o. Fn. 38), S. 52 ff.; *Wiesner*, Öffentliche Finanzwirtschaft (o. Fn. 38), S. 46 ff.; vgl. auch *Henle*, DÖV 1970, 289 (293 ff.); *Piduch*, DÖV 1979, 881 (882) und ausführlich *Rehm*, Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform, 1975, S. 156 ff.; unter dem Aspekt des Programmcharakters der Haushaltssystematik *Rürup*, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, 1971, S. 23 ff.

⁶² Dazu näher unten S. 168 f., 189, 198.

⁶³ *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 1.

⁶⁴ Statt vieler *Stern*, Staatsrecht II, S. 1195 ff.; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 77 ff.; *Dommach*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 2 BHO, Rdn. 2, 5, 6; *Rehm*, Bundeshaushaltsreform (o. Fn. 61), S. 25 ff. jeweils m.w.N.

⁶⁵ Nach *BVerfGE* 45, 1 (32) ist der Haushaltsplan ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform, der eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums treffe. *Rürup*, Programmfunktion (o. Fn. 61), S. 16 ff. betont gar die „Dominanz der politischen Funktion des Haushaltsplans“ – eine These, die angesichts der faktischen Verhältnisse kaum aufrechtzuerhalten sein dürfte. Dazu weiter unten.

tungshandelns. Dies ist vielmehr der *rechtlichen* bzw. der *Kontrollfunktion* zuzuordnen, die daraus folgt, daß der Haushaltsplan Verbindlichkeit erst mit seiner Feststellung erhält – vorher gilt Nothaushaltsrecht nach Art. 111 GG –, die Verwaltung sich im Rahmen der planmäßigen Ansätze zu bewegen hat und der Haushaltsplan damit eine Überwachung des ausgabewirksamen Verwaltungshandelns ermöglicht⁶⁶. Wie weit diese reicht, hängt von den aus dem Regelungsgehalt des Planes abzuleitenden Rechtswirkungen ab.

b) Rechtswirkungen

aa) Intern – extern

Deren Reichweite wird zunächst dadurch bestimmt, ob man mit der traditionellen Lehre den Haushaltsplan dem *Innenrechtsbereich* zuordnet oder ihm auch *externe* Rechtswirkungen beimißt⁶⁷. Eine Fülle von durch Norminterpretation gewonnenen Argumenten spricht *im Ergebnis* für die traditionelle Sicht⁶⁸: (1) Die Funktion des Vorbehalts für den Gesetzgeber in Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG ist mit der anderer Gesetzesvorbehalte in der Verfassung, etwa dem grundrechtlich abgeleiteten, nicht vergleichbar, die *Gesetzesform*

⁶⁶ Nach Ansicht *Moesers*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 146 ff., ist die Rolle des Parlaments im Hinblick auf die verfolgte Zielsetzung nur insoweit noch von Bedeutung, als eine ausreichende Verwaltungskontrolle ausgeübt wird.

⁶⁷ Die Rechtsprechung des *BVerfG* ist insoweit nicht ganz eindeutig; in *BVerfGE* 20, 56 (92), bleibt im Zusammenhang mit der Zulässigkeit einer abstrakten Normenkontrolle gegen „§ 1 des Haushaltsgesetzes 1965 i. V. m. Einzelplan 06 Kapitel 02 Titel 612 des Haushaltsplanes“ dahingestellt, ob „solche ermächtigenden Vorschriften Wirkungen nur im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung entfalten und ob sie auch heute noch als Gesetz im nur formellen Sinn oder als materielle Rechtssätze anzusehen“ seien; in *BVerfGE* 38, 121 (125, 126) wird hingegen gleich zweimal lapidar erklärt, der Haushaltsplan wirke nur im Organbereich von Landtag und Landesregierung, entfalte jedoch keine Rechtswirkung außerhalb dieses Organbereichs (vgl. zu dieser Entscheidung krit. *Klenke*, JuS 1976, 369 ff.). Dabei versäumt es das *BVerfG* die in der früheren Entscheidung noch offengehaltene Rechtsfrage ausdrücklich klarzustellen; der insoweit gegebene Hinweis auf die unterschiedliche verfassungsprozessuale Konstellation (einmal abstrakte Normenkontrolle, später dann konkrete Normenkontrolle) vermag dies nicht zu rechtfertigen.

⁶⁸ Auf die unterschiedlichen Begründungsansätze kann hier nicht näher eingegangen werden; entscheidend ist im vorliegenden Zusammenhang nur das einstimmige Ergebnis; vgl. *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 11; *Heuer*, in: *Heuer/Dommach*, HdbFK, Art. 110 GG, Rdn. 6; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1208; *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 307 ff.; *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (508).

mithin *ambivalent*. (2) Eine Gesamtschau der in Art. 110 ff. GG getroffenen Regelungen liefert nicht den geringsten Hinweis darauf, daß der Haushaltsplan Fragen des Außenrechts zum Gegenstand haben soll; vielmehr ist er ganz offensichtlich auf das Verhältnis von Legislative und Exekutive beschränkt. (3) Auch das *einfache Gesetzesrecht*, das im Rahmen sog. gesetzeskonformer Auslegung der Verfassung herangezogen werden darf, bestätigt dies: §§ 2 S. 1 HGrG, 2 S. 1 BHO konzentrieren den Regelungsgehalt des Haushaltsplans auf die Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes bzw. des Landes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist, und § 3 Abs. 2 HGrG/BHO erklärt im Hinblick auf die Entstehung subjektiver Rechte als wesentliche Bestandteile des (außenwirksamen) Verwaltungsrechtsverhältnisses unmißverständlich, daß durch den Haushaltsplan *Ansprüche* oder *Verbindlichkeiten* weder *begründet noch aufgehoben* werden. (4) Alleinige (primäre) Regelungsadressaten des Haushaltsplans mit seinem vollzugsverbindlichen Zahlenwerk und den verbalen Zusätzen sind ausschließlich unzählige Verwaltungsstellen, nicht jedoch die Bürger bzw. die Allgemeinheit. (5) Würde man Haushaltsplänen rechtsverbindliche Außenwirkung zusprechen, so könnte das an der Sachaufgabenerledigung anknüpfende *föderative System* der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in Art. 70 ff., 83 ff. GG unterlaufen werden. (6) Der *Verzicht* auf die *Publikation* des Haushaltsplans (vgl. § 1 S. 2 BHO) läßt sich rechtsstaatlich nur so legitimieren, daß der Plan eben keine Außenwirkung haben soll. (7) Schließlich muß bezweifelt werden, ob der Inhalt des Haushaltsplanes überhaupt einer außenwirksamen *rechtssatzmäßigen Regelung* fähig ist; die formale Trennung zwischen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan bestätigt diese Skepsis.

Zur Ermittlung der *Steuerungskapazität* bedarf es aber noch einer *weiteren Differenzierung*: Unbestritten hat der Haushaltsplan bezüglich der *Einnahmeseite* nicht einmal interne Rechtswirkungen, weil die Steuereinnahmen aufgrund einzelner Abgabegesetze erhoben werden⁶⁹ (§ 34 Abs. 1 BHO ist nur eine staatsinterne Ordnungsvor-

⁶⁹ Unter dem Aspekt mangelnder Steuerungswirkung des Haushaltsplans ist nachdrücklich darauf aufmerksam zu machen, daß der größte Teil finanzwirksamer Entscheidungen *außerhalb* des Haushaltsplanverfahrens fällt. So gesehen stellt die Veranschlagung der *Einnahmen* in der Tat nur die rechnerische Zusammenstellung der erwarteten Deckungsmittel dar; vgl. *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 4; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 12; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 110 GG, Rdn. 14.

schrift) und Kredite gem. Art. 115 GG einer gesetzlichen Ermächtigung z. B. im Haushaltsgesetz bedürfen⁷⁰. Auf der *Ausgabenseite* hängt die Steuerung von Art und Umfang der außenrechtswirksamen *gesetzlichen Vornormierung* ab: Soweit hier bereits verbindliche Verpflichtungen eingegangen wurden (z. B. durch Leistungsgesetze, Besoldungsgesetze, vertragliche Verpflichtungen, internationale Vereinbarungen) geht es bei den Haushaltsausgabenansätzen wie bei den Einnahmen nur um die *rechnerische Zusammenstellung* des Bedarfs⁷¹ (= keine Steuerung); gewisse interne Rechtswirkungen folgen allenfalls aus dem Grundsatz der *sachlichen Bindung* (§ 45 Abs. 1 BHO), und zwar in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Bei Divergenz zwischen rechtlicher Außenverpflichtung und im Haushaltsplan bereitgestellten Mitteln entsteht das Problem der außer- bzw. überplanmäßigen Ausgaben (Art. 112 GG, Nachtragshaushalt), im Zweifel *weicht das Innenrecht*⁷², eine echte *Normenkollision* findet nicht statt. Im übrigen aber, also im Bereich außenwirksam nicht gesetzlich gebundener Mittel, entfaltet der Haushaltsplan weitreichende Rechtswirkungen, aber eben *nur* für die ihn vollziehende Verwaltung.

bb) Ermächtigend – verpflichtend

Diese verbleibende, auf den Innenrechtsbereich beschränkte Steuerungsmöglichkeit wäre jedenfalls dann intensiver, wenn der Haushaltsplan die Verwaltung *verpflichtete*, weil im Falle bloßer *Ermächtigung* je nach Konkretisierungsgrad des Planes mehrere Hand-

⁷⁰ Z. B. § 2 HG 1983; in diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß nach Auskunft des Bundesfinanzministers die für 1984 geplante Nettokreditaufnahme in Höhe von 37 Mrd. DM fast 2,5 Mrd. DM *über* der nach Art. 115 GG zulässigen Verschuldensgrenze liegt (vgl. BMF-Finanznachrichten 20/83 v. 19.8.1983, S. 2; vgl. demgegenüber jetzt aber BMF-Finanznachrichten 32/83 v. 25.11.1983, S. 2). Zum Problem der Staatsverschuldung vorwiegend aus wirtschafts- und finanzpolitischer Sicht vgl. *Simmert/Wagner* (Hrsg.), Staatsverschuldung kontrovers, 1981.

⁷¹ Zur Problematik der immer kleiner werdenden „freien Spitze“ vgl. statt vieler *Mooser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 124 ff.; *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 244 ff.; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 216 f.; *Hettlage*, in: Festschrift für W. Weber, S. 403 f., spricht von über 90 % festliegender Ausgaben aufgrund rechtlicher Verpflichtungen.

⁷² *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 309, hat dies als „Subordination des Haushaltsplans unter das Recht“ bezeichnet; dem Subordinationsprinzip komme im übrigen Verfassungsrang zu (S. 411 ff.). Gegen diese problematische Formulierung zu Recht *Stern*, Staatsrecht II, S. 1209 Fn. 85; dazu auch *Mooser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 71 ff. und *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (509 ff.).

lungsalternativen verbleiben. In der Tat ist immer wieder – offenbar auch begünstigt durch die Praxis des Haushaltsvollzuges – mit unterschiedlicher Begründung die Auffassung geäußert worden, der Haushaltsplan verpflichte mehr oder weniger die Exekutive zur Vornahme der veranschlagten Ausgaben⁷³. Dem ist zu widersprechen⁷⁴: (1) Nach dem insoweit unmißverständlichen Wortlaut des § 3 Abs. 1 HGrG/BHO enthält der Haushaltsplan nur eine Ermächtigung an die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen⁷⁵. (2) Art. 110–113 GG strukturieren den Haushaltskreislauf in der Weise, daß eigenständige Verantwortungsbereiche zugeordnet sind; Planung und Haushaltsvollzug obliegen grundsätzlich (Ausnahme: qualifizierter Sperrvermerk) der Regierung, Feststellung und Kontrolle dem Parlament; eine Verpflichtung jedoch betreffe den Haushaltsvollzug. (3) Die Realisierung der in Art. 114 Abs. 2 S. 1, 109 Abs. 2 GG normierten Verfassungsziele erfordert eine gewisse *Flexibilität* der Verwaltung bei der Haushaltsbewirtschaftung. Deshalb kann auch nicht (wie häufig im Außenrechtsbereich) unter Hinweis auf das Rechtsstaatsprinzip von der bloßen Tatsache der Ermächtigung auf eine konkludent mitnormierte Verpflichtung geschlossen werden. Auch verfängt der Hinweis auf die Regelung des § 17 Abs. 1 S. 2 BHO, wonach Erläuterungen für verbindlich erklärt werden können, nicht; diese Erläuterungen konkretisieren die sachliche Bindung des Haushaltsplans in seinen Zweckbestimmungen (§ 45 Abs. 1 BHO), geben aber für eine Interpreta-

⁷³ Hoffmann, Haushaltsvollzug und Parlament, 1972, S. 46 ff.; Frömel, DVBl. 1974, 65 ff.; Moeser, DVBl. 1977, 479 (482 ff.); ders., Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 120 ff.

⁷⁴ Hettlage, in: Festschrift für W. Weber, S. 394 ff.; Fricke, DÖV 1980, 317 ff.; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rdn. 14; Fischer-Menshausen, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 5; Heuer, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 110 GG, Rdn. 6; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 110 Rdn. 4; Stern, Staatsrecht II, S. 1207 f.; Patzig, Haushaltsrecht I, Rdn. 234 ff.; Mußgnug, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 315 ff.; Tomuschat, Der Staat 1980, 1 (10 f.).

⁷⁵ Der in diesem Zusammenhang gelegentlich gebrachte Hinweis auf § 3 Abs. 2 HGrG/BHO vermag nicht zu überzeugen, denn diese Vorschrift betrifft nicht das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, sondern Rechtsrelationen zu Dritten und läßt infolgedessen offen, ob nicht eine *objektiv-rechtliche* Verpflichtung durch den Haushaltsplan bewirkt werden soll; zutreffend Hoffmann, Haushaltsvollzug (o. Fn. 73), S. 12 Fn. 7; Birk, DVBl. 1983, 865 (872). Die Verpflichtungswirkung kann aber nicht aus einer Uminterpretation des § 3 Abs. 1 HGrG/BHO begründet werden; entscheidend sind insoweit nämlich *verfassungsrechtliche* Bindungen, denen die Exekutive beim Haushaltsvollzug unterliegt (z. B. aus Art. 109 Abs. 2, 114 Abs. 2 S. 1 GG) und die letztlich erfordern, im Haushaltsplan nur eine Ermächtigung zu sehen.

tion der Haushaltsansätze als (interne) Verpflichtungsnormen nichts her⁷⁶. Im übrigen aber bringt für die Haushaltspraxis der Streit um die Frage, ob der Haushaltsplan nun ermächtigt oder verpflichtet, wenig; angesichts der knappen finanziellen Ressourcen und des Jährlichkeitsprinzips werden nach Kräften vor Ablauf des Haushaltsjahres die verfügbaren Haushaltsmittel möglichst völlig aufgezehrt (sogen. „Dezember-Fieber“).

cc) Folgerungen

Lassen Sie mich die Folgerungen aus alledem an einem der eingangs erwähnten Problembereiche exemplarisch verdeutlichen: Die Frage der rechtsnormativen Steuerung sog. „gesetzesfreier“ *Subventionsgewährung* mit Wirkung gegenüber dem Subventionsbewerber, -empfänger und -konkurrenten läßt sich entgegen der h. M.⁷⁷ durch Rückgriff auf Haushaltsgesetz und Haushaltsplan nicht lösen⁷⁸. Entweder es gilt das grundrechtlich bzw. unter Zuhilfenahme der Staatszielbestimmungen abgeleitete Prinzip des *Gesetzesvorbehalts*, dann genügen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan nicht, weil sie in dem aus dem Plan folgenden Inhalt nur intern wirken⁷⁹, oder aber eine gesetzliche Grundlage ist nicht erforderlich, dann ist die Bereitstellung von Haushaltsmitteln einschl. ihrer aus dem Plan folgenden Zweckbindung für die Ausgestaltung und Bewertung des außenwirksamen Subventionsverhältnisses irrelevant. Verwaltungsintern jedoch steuert der Haushaltsplan Grund und Höhe der Subvention über die veranschlagten Mittel vollständig und legt – unterstützt

⁷⁶ Zutreffend spricht *Stern*, Staatsrecht II, S. 1207f. mit Fn. 80, in bezug auf verbindliche Erläuterungen gem. § 17 Abs. 1 S. 2 BHO bzw. § 12 Abs. 4 S. 2 HGrG von einer nur „negativen“ rechtlichen Verpflichtungskraft, nach der die Exekutive über die zugewiesenen Mittel und ihre Verwendungszwecke nicht hinausgehen darf; hiervon muß jedoch die erwogene „positive“ rechtliche Verpflichtung, die Mittel ausgeben zu müssen, unterschieden werden; vgl. auch die Kontroverse zwischen *Erkes*, GemH 1982, 261 und *Schmidt-Sicking*, GemH 1983, 225.

⁷⁷ Statt vieler m.w.N. *OVG Münster*, StuGR 1982, 343f.; *Ossenbühl* (o. Fn. 1), S. 60f.; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 228ff.

⁷⁸ Dezidiert in diesem Sinne *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 314.

⁷⁹ Neuerdings fordert *Bauer*, DÖV 1983, 53ff., ausgehend vom „Wesentlichkeitsmerkmal“, daß der parlamentarische Gesetzgeber im Subventionsrecht die grundlegenden Entscheidungen immer trifft; Haushaltsgesetz und Haushaltsplan genügen diesen Anforderungen nicht (S. 58f.). Demgegenüber hält *Grosser*, BayVBl. 1983, 551ff., Haushaltsgesetz und Haushaltsplan grundsätzlich für ausreichend, da diese Normen materiell-rechtliche Züge angenommen hätten (S. 553), sieht jedoch Bedenken bezüglich des Bestimmtheitsgrundsatzes (S. 555).

durch *Vergaberichtlinien* – mittels Zweckbestimmung beim Haushaltstitel einschl. etwaiger Erläuterungen Ziel und Modalitäten der Subventionsvergabe fest⁸⁰.

III. Haushaltsgrundsätze

Was soeben für Haushaltsgesetz und Haushaltsplan entwickelt wurde, darf nicht unkritisch auf die Haushaltsgrundsätze⁸¹ übertragen werden. Denn diese beziehen die Fülle ihrer Detailregelungen keineswegs nur auf Inhalt und Rechtswirkungen des Haushaltsplans, sondern betreffen *alle Phasen des Haushaltskreislaufs*. Hier könnte also ein ungeahntes Steuerungspotential des Haushaltsrechts schlummern.

1. Mit überwiegend organisations- und verfahrensrechtlichen Funktionen

Weniger ergiebig erscheinen dabei jene Haushaltsgrundsätze, deren Regelungsfunktionen sich überwiegend im Formalen erschöpfen⁸². Sie bestätigen, sichern oder verstärken z. T. die Steuerungsansätze im Haushaltsplan (so der allerdings häufig durchbrochene Grundsatz der *Vorherigkeit* gem. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG, der *Vollständigkeit* gem. Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG, der *Einheit* gem. Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG, der *Wahrheit und Klarheit*, der *Öffentlichkeit* und des durch zahlreiche Ausnahmen durchlöchernten *Bruttoprinzips*), enthalten aber kein eigenes Steuerungspotential⁸³. Manche Grund-

⁸⁰ Vgl. insoweit etwa die sehr detaillierten Verwaltungsvorschriften – Vorl.VV-BHO zu §§ 44, 44 a, abgedruckt bei *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, BHO, vor den Erläuterungen zu § 44. Insgesamt zur Steuerung der Subventionsvergabe mittels Haushaltsrecht *Vogel*, in: Festschrift für H. P. Ipsen, 1977, S. 539 (547 ff.).

⁸¹ Überblickartige Darstellung bei *Krüger-Spitta/Bronk*, Einführung (o. Fn. 38), S. 68 ff.; *Fuchs*, Haushaltsrecht (o. Fn. 38), S. 28 ff.; *Wiesner*, Öffentliche Finanzwirtschaft (o. Fn. 38), S. 65 ff.; *Kloepfer*, Jura 1979, 179 (181 f.).

⁸² Diese Differenzierung zwischen mehr formalen und mehr materiellen Haushaltsgrundsätzen wird gemeinhin nicht vorgenommen, bietet sich jedoch unter dem Gesichtspunkt der „Steuerung“ an.

⁸³ Zu Inhalt und Bedeutung dieser Haushaltsgrundsätze vgl. *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 101, 86–93, 94 f., 96–99, 108; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1239 ff.; *Maunz*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rdn. 28 ff.; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 110 GG, Rdn. 17 ff.; *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 7 ff.; *Senf*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft I, 3. Aufl. 1977, S. 390 ff.

sätze gar erscheinen insoweit völlig neutral (Grundsatz der *Jährlichkeit* und der *Ausgeglichenheit* gem. Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG, die keineswegs materiell zu verstehen ist⁸⁴, weil z. B. Krediterlöse u. U. außer Ansatz bleiben müßten). Andere relativieren sogar das Steuerungspotential: So begünstigt die partiell zulässige Durchbrechung des *Vollständigkeitsprinzips* für Bundesbetriebe und Sondervermögen die Flucht aus dem Budget⁸⁵. Oder: Der Grundsatz der *Wahrheit und Klarheit* verhindert faktisch nicht ungerechtfertigte Über- bzw. Unterschätzungen bezüglich der Einnahmen oder Ausgaben, läßt also Manipulationsmöglichkeiten zu⁸⁶ und mindert damit vor allem die politische Funktion des Haushalts; die Konsequenzen zeigen sich beim Vollzug. Bei zu optimistischer Einnahmeerwartung oder zu geringer Veranschlagung der Mittel können die Aufgaben entweder nicht erfüllt werden oder es bedarf eines Nachtragshaushalts; das Haushaltsrecht steuert also nicht, es reagiert nur. Oder: Der Grund-

⁸⁴ Trotz ständiger heftiger Kritik aus Kreisen der Finanzwissenschaft (umfangr. Nachw. bei *Stern*, Staatsrecht II, S. 1248 f.) hat sich im juristischen Schrifttum die Auffassung durchgesetzt, der in Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG normierte Grundsatz des Haushaltsausgleichs enthalte nur ein *formales* Ausgleichsgebot; vgl. etwa *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 58; *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 154; *Henle*, DÖV 1970, 289 (292 ff.); *Kloepfer*, Jura 1979, 179 (181). Als Konsequenz hieraus resultiert die Problematik der Veranschlagung globaler Minderausgaben im Haushaltsplan (z. B. Bundeshaushaltsplan 1983, Kap. 6002 Tit. 97201). Diese in keiner Vorschrift vorgesehene bzw. zugelassene „Errungenschaft“ der Haushaltspraxis zum Zwecke des Haushaltsausgleichs kollidiert angesichts ihrer Veranschlagungsmethode zwangsläufig mit einer Reihe anderer Haushaltsgrundsätze (vgl. *Borrmann*, Vr 1981, 307[309]. Neuerdings mehren sich die Stimmen, die gegen diese Haushaltspraxis rechtliche Bedenken geltend machen; vgl. etwa *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 11 BHO Rdn. 7; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 58; *Heuer*, in: *Heuer/Dommach*, HdbFK, Art. 110 GG, Rdn. 10; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 110 Rdn. 18; *Rehm*, Bundeshaushaltsreform (o. Fn. 61), S. 131; *Karehnke*, DVBl. 1980, 542 ff.; anders etwa noch *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 122 f.; *Hettlage*, DÖV 1980, 461; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1250. An dieser Haushaltspraxis haben indes auch die mehrfach vorgebrachten kritischen Einwände des *Bundesrechnungshofs*, zuletzt in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1980 vom 16. 11. 1982, BT-Drucks. 9/2108, Nr. 2.7.2, S. 14, nichts zu ändern vermocht; ebenso jetzt wiederum in den Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1981 vom 21. 11. 1983, BR-Drucks. 503/83, Nr. 1.7.4, S. 15.

⁸⁵ *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 110 GG, Rdn. 19; auf Querverbindungen zwischen dem Phänomen der Flucht aus dem Haushaltsplan und der immer weiter um sich greifenden Sonderabgaben weisen hin z. B. *Patzig*, Haushaltsrecht II, Art. 110 Rdn. 6 m. w. N.; *Hengstschläger*, Das Budgetrecht des Bundes, 1977, S. 171 ff.

⁸⁶ *Katz*, VerwArch. 74 (1983), 133 (149).

satz der *Ausgeglichenheit* als eher formales Prinzip sagt wenig über die staatswirtschaftliche Qualität und strukturelle Ausgewogenheit des Haushalts sowie seinen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (Art. 109 Abs. 2 GG)⁸⁷.

2. Mit überwiegend materiell-rechtlichen Funktionen

Im Bereich der Haushaltsgrundsätze mit überwiegend materiell-rechtlichen Funktionen kann ein *höheres Steuerungspotential* erwartet werden. Die insoweit erforderliche Normanalyse zeigt allerdings beachtliche Unterschiede:

- Der Grundsatz der *sachlichen* (qualitativ wie quantitativ) und *zeitlichen Spezialität*⁸⁸ konkretisiert und verstärkt die interne Bindungswirkung des Haushaltsplans: Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen nur zu dem im Plan bezeichneten Zweck in Anspruch genommen werden (§§ 45 Abs. 1 S. 1 BHO, 27 Abs. 1 S. 1 HGrG). Sie dürfen nur insoweit geleistet bzw. in Anspruch genommen werden, als Mittel für sie im Haushaltsplan vorgesehen sind, und dies muß innerhalb des Haushaltsjahres geschehen. So gesehen scheint der Grundsatz der Spezialität erhebliches Steuerungspotential aufzuweisen, mittels dessen gerade das Parlament intern rechtlich verbindlich und politisch außerordentlich wirksam an der Regierung vorbei Akzente setzen könnte (vgl. z. B. die Absichtserklärung von CDU-Abgeordneten, bei den Beratungen zum Haushalt 1984 im Haushaltsausschuß doch noch Mittel für eine Werftenhilfe, die von der Bundesregierung abgelehnt wurde, einzubauen⁸⁹); indessen liegt in der strikten Bindung zugleich eine *Unbeweglichkeit* der Haushaltsbewirtschaftung, die ein rasches Reagieren auf nachhaltige Veränderungen im Verlauf eines Haushaltsjahres nicht zuläßt⁹⁰. Um den verfassungsrechtlich vorgegebenen Zielen der Haushaltsplanung

⁸⁷ Fischer-Menshausen, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 18.

⁸⁸ Vgl. hierzu etwa Patzig, Haushaltsrecht I, Rdn. 102–107; Fischer-Menshausen, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 12; Stern, Staatsrecht II, S. 1243 f.

⁸⁹ Vgl. FAZ Nr. 214 v. 15. 9. 1983, S. 1; Kieler Nachrichten Nr. 215 v. 15. 9. 1983, S. 1 und 26.

⁹⁰ Zur Gratwanderung zwischen notwendiger Bindung der Exekutive und sinnvoller Flexibilität zuletzt Müller/Brunner, BWVPr. 1983, 206 ff.; zum Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der Spezialität einerseits und dem der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit andererseits vgl. Denso/Ewringmann/Hansmeyer/Koch/König/Siedentopf, Verwaltungseffizienz und Motivation, 1976, S. 79 ff.

gerecht werden zu können, sieht das Haushaltsrecht selbst *Ausnahmen* und *sonstige Lösungsmöglichkeiten* vor: Hierzu gehören die *Deckungsfähigkeit*⁹¹, das *Notbewilligungsrecht* des Bundesministers der Finanzen gem. Art. 112 GG für über- und außerplanmäßige Ausgaben⁹², das *Nachtragshaushaltsrecht* sowie als Durchbrechung der zeitlichen Spezialität (um also das Ihnen allen bekannte „*Dezember-Fieber*“⁹³ unter Kontrolle zu halten) z. B. die Möglichkeit der *Übertragbarkeit von Ausgaben* unter bestimmten Voraussetzungen⁹⁴. Insgesamt relativieren diese Ausnahmen die im Grundsatz der Spezialität steckenden Steuerungsansätze. Im übrigen betreffen Grundsatz und Ausnahmen nach Regelungsgehalt und -adressaten nur die Wirkung des Haushalts-

⁹¹ Es handelt sich hierbei, wie bereits die Unterscheidungen in § 20 BHO belegen, um ein sehr differenziert einsetzbares, notwendiges und in der Praxis beliebtes Instrument zur Durchbrechung der sachlichen Spezialität; vgl. etwa § 4 HG 1983.

⁹² Hierzu *BVerfGE* 45, 1 ff. = *DÖV* 1977, 515 m. Anm. *Hettlage* = *JZ* 1977, 676 m. Anm. *Grimm* = *NJW* 1977, 1387 m. Anm. *Püttner/Janson*, *NJW* 1980, 2016; *C. Arndt*, *JuS* 1978, 19 ff.; *von Zezschwitz*, *DÖV* 1979, 489 ff. und 899 ff.; *Patzig*, *DÖV* 1979, 896 ff.; *Bienert/Caesar/Hansmeyer*, Das Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesfinanzministers nach Art. 112 GG, 1982, S. 76 ff., 134 ff.; vgl. auch *Feuchte*, *AöR* 97 (1972), 538 ff.; *Franke*, *FinArch.* 33 (1974), 143 ff.; *Friauf*, in: *Gedächtnisschrift für F. Klein*, 1977, S. 162 ff.; *Fricke*, *DÖH* 1974, 193 ff.; *Henle*, *DÖV* 1969, 59 ff.; *Karehnke*, *DÖH* 1971, 19 ff. und *DÖV* 1976, 361 ff.; zum „Vorläufigen Teilhaushaltsplan“ anstelle des Art. 112 GG *Borrmann*, *Vr* 1983, 370 ff.

⁹³ Vgl. hierzu etwa *Patzig*, *Haushaltsrecht I*, Rdn. 105 f.; *Mußnug*, *Haushaltsplan* (o. Fn. 5), S. 298 f. („Jährlichkeitsdenken des Haushaltsplans – für die Finanzpolitik ein Krebschaden“). Daß hier Verstöße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit an der Tagesordnung sind, liegt auf der Hand; vgl. *Denso/Ewringmann/Hansmeyer/Koch/König/Siedentopf*, *Verwaltungseffizienz* (o. Fn. 90), S. 79. Eine Statistik über Zahlungsausgänge im Dezember der Jahre 1969–1981 findet sich bei *Müller/Brunner*, *BWVPr.* 1983, 206 (210).

⁹⁴ Hier ist zu unterscheiden: Gem. § 15 Abs. 1 S. 1 HGrG bzw. § 19 Abs. 1 S. 1 BHO sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Andere Ausgaben dagegen können nach § 15 Abs. 1 S. 2 HGrG bzw. § 19 Abs. 1 S. 2 BHO nur unter bestimmten, engen Voraussetzungen im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden. Hieran anknüpfend können gem. § 27 Abs. 2 S. 1 HGrG bzw. § 45 Abs. 2 S. 1 BHO bei übertragbaren Ausgaben Ausgabereste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Verpflichtungsermächtigungen sind nicht übertragbar; wenn das HG für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, gelten sie jedoch bis zur Verkündung, soweit sie nicht in Anspruch genommen sind (§ 45 Abs. 1 S. 2 BHO).

plans und müssen daher in ihrer rechtlichen Verbindlichkeit wie dieser auf den *Innenrechtsbereich* beschränkt werden⁹⁵.

- Inhalt und Handhabung des Grundsatzes der *Gesamtdeckung*⁹⁶ beeinflussen das Steuerungspotential des Haushaltsplans nachhaltig. Gem. §§ 7 HGrG, 8 BHO dienen *alle* Einnahmen als Deckungsmittel für *alle* Ausgaben; aber: Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben ist oder Ausnahmen im Haushaltsplan zugelassen worden sind. Das *Non-Affektationsprinzip* soll eine Fondswirtschaft verhindern, den wirtschaftlichen Einsatz aller verfügbaren Finanzmittel sichern und durch Erfassung aller Mittel gewährleisten, daß alle Aufgabenbereiche mit Mitteln versorgt werden können und eine Prioritätensetzung möglich bleibt⁹⁷. Dieses Steuerungspotential wird dann jedoch durch die zugelassenen Ausnahmen erheblich gemindert, weil sie den Gesamtüberblick über die Staatsfinanzen zu erschweren drohen, den Haushalt als globales gesamtwirtschaftliches Steuerungsinstrument relativieren, die Manövrierfähigkeit des Haushaltsgesetzgebers einschränken, eine sinnvolle Mittelverteilung erschweren und vor allem durch materielles Gesetz begründete Zweckbindungen von unbefristeter Dauer verfestigen, ohne daß es zu einer Überprüfung der sachlichen Notwendigkeit der betreffenden Ausgaben kommt⁹⁸ (z. B. Straßenbaufinanzierung aus dem Mineralölsteueraufkommen, 50 % zugunsten der Bundesfernstraßen; Wohnungsbaufinanzierung aus

⁹⁵ Vgl. *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 45 BHO Rdn. 3.

⁹⁶ Dieser Grundsatz ist im Gegensatz zu den meisten anderen Haushaltsgrundsätzen nicht verfassungsrechtlich normiert; vgl. *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 110 Rdn. 43; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1244 f.; gleichwohl wird ihm allgemein große Bedeutung beigemessen, vgl. *Dommach*, in: *Heuer/Dommach*, HdbFK, § 8 BHO Rdn. 1; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 110 Rdn. 15.

⁹⁷ *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 13.

⁹⁸ Ob die Zweckbindung von Einnahmen durch *gesetzliche* Regelung im Vergleich zur Zweckbindung *kraft Vermerks* im Haushaltsplan eine schwerer wiegende Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung darstellt, wird unterschiedlich bewertet; vgl. die Kontroverse zwischen *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 8 BHO Rdn. 4, und *Patzig*, Haushaltsrecht II, § 8 BHO Rdn. 2. Zur praktisch bedeutsamen Ausnahme der Zweckbindung der Einnahmen aus der Mineralölsteuer vgl. die Zweckerweiterung durch § 28 HG 1983. Zum unmittelbaren Zusammenhang zwischen Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung und Sonderabgaben vgl. *Dommach*, in: *Heuer/Dommach*, HdbFK, § 8 BHO Rdn. 1; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 110 Rdn. 15; die Steuerung des Verwaltungshandelns ist hier offensichtlich.

Rückflüssen an Haushaltsmitteln gem. §§ 71, 73 und 74 StBauFG). Selbst wenn die Zweckbindung nur im Haushaltsplan durch Haushaltsvermerk beim jeweiligen Titel erfolgt, entstehen im Hinblick auf die heutige Praxis der sog. *Überrollhaushalte* faktische Wirkungen.

- Besondere Aufmerksamkeit verdient der bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans gem. §§ 6 Abs. 1 HGrG, 7 Abs. 1 BHO zu beachtende Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*⁹⁹, weil an ihm die einheitliche Front der traditionellen Lehre, die das Haushaltsrecht in die Schranken des Innenrechtsbereichs verweist, abzubröckeln beginnt. So gehen etwa *Grupp*¹⁰⁰ und *Kirchhof*¹⁰¹ ebenso wie das eingangs zitierte Urteil des *VGH Bad.-Württ.*¹⁰² wie selbstverständlich davon aus, daß dieser haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Bereich *außenwirksamen* Verwaltungshandelns z. B. als *Ermessensgrenze* in Betracht kommt¹⁰³, obwohl auch sie zuvor das Haushaltsrecht (und nicht etwa nur den Haushaltsplan) dem Innenrechtsbereich zuordnen. Nicht ein Entweder-Oder, sondern ein Sowohl-Als-Auch scheint bei funktionaler Interpretation dieses Grundsatzes sachgerecht: Anders als die soeben erörterten Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Spezialität und der Gesamtdeckung ist der *Regelungsgegenstand* des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zwingend auf dem *Haushaltsplan* als Regelwerk des Innenrechtskreises beschränkt, weil er ungeachtet des Inhalts, der Zweckbindung und der Rechtswirkungen dieses Plans stets Beachtung erheischt. Infolgedessen erscheint auch nicht sicher, ob der an diesen Grundsatz rechtlich gebundene Verwaltungsbeamte als primärer oder sekundärer *Normadressat*¹⁰⁴ angesprochen werden soll; ähnlich

⁹⁹ Aus dem kaum noch überschaubaren Schrifttum vgl. nur *B. Fischer*, JZ 1982, 6ff. und *Grupp*, JZ 1982, 231ff. jeweils m.w.N.

¹⁰⁰ DÖV 1983, 661 (663).

¹⁰¹ NVwZ 1983, 505 (511f.).

¹⁰² S. o. Fn. 8.

¹⁰³ Ebenso u.a. unter Hinweis auf Art. 109 Abs. 2 GG *Busch*, in: Knack, VwVfG, 2. Aufl. 1982, § 40 Rdn. 9.4; *Dürig*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdn. 456 und Rdn. 362.

¹⁰⁴ Zur Unterscheidung zwischen primären und sekundären Normadressaten vgl. *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 4. Aufl. 1979, S. 233 Fn. 2; *Esser*, Einführung in die Grundbegriffe des Rechts und des Staates, 1949, S. 141/142, 147ff.; *Nawiasky*, Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, 2. Aufl. 1948, S. 13/14, 92, 102; *Bender*, JZ 1957, 598; *von Mutius*, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung 1969, S. 33.

wie bei Zuständigkeitsnormen ergibt sich aus der Normstruktur als solcher noch nicht, ob der Verwaltungsbeamte, der ja bei allen Fällen der Rechtsanwendung und -konkretisierung auf der Grenzlinie zwischen Innenrechts- und Außenrechtsbereich steht, ausschließlich innenrechtsverpflichtet werden oder darüber hinausgehend auch außenrechtsrelevant handeln soll, indem von Gesetzes wegen durch seine Normanwendung, -konkretisierung oder auch -nichtenanwendung Rechtsrelationen zwischen dem Verwaltungsträger und eigenständigen Rechtssubjekten begründet, aufgehoben, gestaltet oder verändert werden¹⁰⁵. Die äußerlich erkennbare Normstruktur ist insoweit mithin unvollkommen. Daher muß die Reichweite des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei teleologisch-funktionaler Auslegung, also im Interesse einer Effektivierung dieses Haushaltsgrundsatzes, unter Rückgriff auf die *Regelungsintentionen* ermittelt werden. Insoweit läßt sich schwerlich bestreiten, daß zahlreiche Verwaltungsentscheidungen und sonstige Verwaltungsmaßnahmen erst ausgabewirksam werden, wenn sie Rechtswirkungen im Außenrechtsbereich entfalten (z. B. Kauf eines Grundstücks, Abschluß eines Dienst- oder Arbeitsvertrages, Einsatz eines Wasserwerfers zur Auflösung einer nicht genehmigten Demonstration usw.). Vorher liegt in diesen Fällen zwar meist eine verwaltungsinterne Entscheidung vor; sie aber braucht ja nicht notwendigerweise nach außen zu gelangen und muß nicht Kosten verursachen. Wollte man hier den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf den Innenrechtsbereich beschränken, so würde er nur für die Fälle praktisch wirksam werden können, in denen die verwaltungsinterne Maßnahme selbst bereits – was selten sein dürfte – einen Mehraufwand erzeugt (z. B. aufbau- und ablauforganisatorische Umstrukturierungen der Behörde). Im übrigen würde er vielfach leerlaufen¹⁰⁶ – und dies, obwohl das Haushaltsrecht ihn in zahlreichen Spezialvorschriften konkretisiert und z. B. in § 34 Abs. 2 und 3 BHO mit besonderer Hervorhebung auf den Vollzug des Haushaltsplanes bezieht. Ausgehend von dem Interpretationskriterium der *Regelungsintentionen* muß daher aus der Sicht des *Haushaltsrechts* der

¹⁰⁵ Vgl. zum Begriff des außenwirksamen Verwaltungsrechtsverhältnisses etwa *Erichsen/Martens*, Allg. VerwR, S. 130ff.; siehe auch *Erichsen*, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit I, 2. Aufl. 1976, S. 174f.

¹⁰⁶ Zu den Wirkungen des Haushaltsrechts über den staatsinternen Bereich hinaus vgl. die differenzierte Darstellung bei *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, Vorbem., Rdn. 1 und § 44 a BHO Rdn. 2.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit immer dann *über den Innenrechtsbereich hinaus* auf außenwirksames Verwaltungshandeln erstreckt werden, *wenn und soweit erst dieses ausgabewirksamen Vollzug des Haushaltsplans* beinhaltet¹⁰⁷. Ob aber auch das außenrechtsgesteuerte Verwaltungshandeln solchen haushaltsrechtlichen Bindungen zugänglich ist, ist eine Frage der *Verwaltungsrechtsdogmatik*.

- Die damit sehr weitreichenden Steuerungsansätze des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedürfen jedoch – insoweit kann ich Sie alle beruhigen – der inhaltlichen *Relativierung: Wirtschaftlichkeit* als zunächst nur formales Prinzip bedeutet, mit gegebenen Mitteln den größtmöglichen Nutzen (Maximalprinzip) oder einen bestimmten Nutzen mit geringstmöglichen Mitteln (Minimalprinzip) zu erreichen¹⁰⁸; der Grundsatz der *Sparsamkeit* verpflichtet dazu, die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken¹⁰⁹. In diese Zweck-Mittel-Relation fließen demnach auch, soweit es vor allem um das Maximalprinzip geht, außerhalb des Haushaltsrechts getroffene normative Ziel- und Wertentscheidungen ein¹¹⁰ und sind im Rahmen der (sozialen) Kosten etwa auch die gesamtgesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Folgewirkungen zu berücksichtigen¹¹¹. Nutzen und Kosten als rechtsrelevante Kategorien lassen sich folglich nicht ausschließlich zu monetären Größen denaturieren; aufgrund von Rechtsbindungen außerhalb des Haushaltsrechts, schwieriger Meßbarkeit und damit Überprüfbarkeit muß daher die Steue-

¹⁰⁷ Auch der *BayVG* hat kürzlich den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Grenze des Organisationsermessens eines öffentlich-rechtlichen Trägers der Schülerbeförderung bei der Einrichtung von Schulbuslinien angewendet, BayVBl. 1983, 566 (567).

¹⁰⁸ *Siedentopf*, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 1969, S. 14 ff.; *Eichhorn/Siedentopf*, Effizienzeffekte der Verwaltungsreform, 1976, S. 21 ff.; *Denso/Ewringmann/Hansmeyer/Koch/König/Siedentopf*, Verwaltungseffizienz (o. Fn. 90), S. 15 ff.; *Büch*, Zur Bestimmung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland, 1976, S. 35 ff.; *J. Schmidt*, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl. 1977, S. 16 ff.; *Boerger*, Die Effizienz öffentlicher Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 18 ff.; *Reding*, Die Effizienz staatlicher Aktivitäten, 1981, S. 26 ff.; *Grupp*, DÖV 1983, 661 (662).

¹⁰⁹ *Dommach*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 7 BHO Rdn. 2; *Büch*, Wirtschaftlichkeit (o. Fn. 108), S. 71 ff.; *Grupp*, DÖV 1983, 661 (662).

¹¹⁰ Vgl. *von Mutius*, NJW 1982, 2150 f.

¹¹¹ Deziert in diesem Sinne *Vogel/Kirchhof*, in: BK-Zweitbearb., Art. 114 Rdn. 87 ff.

rungsintensität dieses Haushaltsgrundsatzes auch bei Anerkennung gewisser Wirkungen im Außenrechtsverhältnis relativ schwach bleiben.

- Das in Art. 110 Abs. 4 GG normierte sachliche und zeitliche *Bepackungsverbot*¹¹² schließlich schränkt den zulässigen Inhalt des Haushaltsgesetzes sowie die Geltungsdauer seiner Regelungen ein. Allerdings werden bekanntlich weitreichende Ausnahmen zugelassen¹¹³: Aufgrund extensiver Auslegung des Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG hält man alle Bestimmungen im Haushaltsgesetz für erlaubt, die finanzwirksam sind, und gem. Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG dürfen Verpflichtungsermächtigungen i. S. d. Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG auch für spätere Rechnungsjahre wirksam bleiben. Für die uns interessierende Steuerungsproblematik liegen die Konsequenzen auf der Hand: Sofern das Bepackungsverbot nicht greift, enthalten – wie die eingangs gebrachten Beispiele belegen – diese zusätzlichen Vorschriften im Haushaltsgesetz unzweifelhaft materielles außenwirksames Recht¹¹⁴; beachtet der Gesetzgeber hingegen dieses Verbot, so weicht er auf die Haushaltssicherungs- und -begleitgesetzgebung aus; ob damit den eigentlichen Zielen dieses Haushaltsgrundsatzes genügt ist, muß füglich bezweifelt werden.

IV. Haushaltskreislauf

Haushaltsplanung und -bewirtschaftung vollziehen sich in einem durch das Haushaltsrecht vornormierten *gestuften* Entscheidungsprozeß, dem *Haushaltskreislauf*¹¹⁵. Dessen Strukturen können nicht nur weitere Aufschlüsse über die bisher ermittelten Steuerungsansätze, sondern auch Hinweise dafür liefern, *wer* diese Ansätze programmatisch auszufüllen vermag:

1. Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs

Die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans erfolgt in *mehreren Etappen*¹¹⁶: Haushaltsrundschriften des Finanzministers, Be-

¹¹² S. o. Fn. 13.

¹¹³ S. o. Fn. 15; beachte auch die in Fn. 58 erwähnte Konsequenz.

¹¹⁴ Ebenso *Grosser*, BayVBl. 1983, 551 (553 Fn. 29).

¹¹⁵ Überblickartige Darstellung u. a. bei *Fuchs*, Haushaltsrecht (o. Fn. 38), S. 38 ff.; *Wiesner*, Öffentliche Finanzwirtschaft (o. Fn. 38), S. 94 ff.; *Timmermann*, in: König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung (o. Fn. 25), S. 268 ff.; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1210 ff.; *Senf*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft I, 3. Aufl. 1977, S. 377 ff. m. w. N.

¹¹⁶ Vgl. §§ 27 ff. BHO; dazu *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 112 ff.; *Dommach*,

darfsanmeldungen der Fachressorts von unten nach oben und deren Überprüfung durch die Ressortspitze, Voranschläge des Einzelplans für die jeweiligen Geschäftsbereiche, Überprüfung, Koordination und Modifizierung der Voranschläge durch den Finanzminister bzw. das Kabinett, Formulierung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes durch den Finanzminister, Beschluß hierüber durch das Kabinett, Formulierung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes durch den Finanzminister, Beschluß hierüber durch das Kabinett. Vergegenwärtigt man sich zudem die Praxis dieses Entscheidungsablaufes, dann ist zunächst eine beachtliche *Eigensteuerung* der Verwaltung über die Bedarfsanmeldungen zu registrieren¹¹⁷. Angesichts der horizontal-fachlichen und vertikal-dezentralen *Verwaltungsgliederungen*¹¹⁸ ist diese Aussage jedoch noch zu undifferenziert; kompetenz- und verfahrensrechtliche Regelungen des Haushaltsrechts z. T. i. V. m. dem Geschäftsordnungsrecht machen den *Finanzminister* (bzw. bei der Abstimmung der Bedarfsanmeldungen seinen Amtschef) zum einflußreichen „Steuer-*mann*“ mit der haushaltsrechtlichen Befugnis, über das Zahlenwerk der Haushaltsansätze ressortübergreifend auf den Inhalt des Verwaltungshandelns einzuwirken¹¹⁹. Zwar sind diese von ihm im Entwurf vorgesehenen Ansätze noch nicht verbindlich, denn das Parlament hat noch nicht gesprochen, indessen liegt hierin eine nicht unbeträchtliche *Vorsteuerung*: Eine Verwaltungsaufgabe, deren Inhalt und Zweck sich nicht in einem Titel des Haushaltsentwurfs wiederfindet, wird kaum in Angriff genommen werden können; die meisten Haushaltsansätze gelangen unverändert in den Plan, die Haushaltssystematik legt schon in der Entwurfsphase bis ins einzelne die Zweckrichtung fest mit deutlich erkennbaren Konsequenzen für die spätere Haushaltsbewirtschaftung, der Grundsatz des Haushaltsausgleichs gilt schon für den Entwurf, d. h. schon jetzt sind die Zwangspunkte nicht vermehrbare Einnahmen und zu 90 % bereits festlie-

in: Heuer/Dommach, HdbFK, Vorbem. zu Teil II BHO, Rdn. 3 (S. 5); *Tomuschat*, Der Staat 1980, 1 (12ff.).

¹¹⁷ In diesem Zusammenhang ist auf das bekannte Phänomen hinzuweisen, daß die Bedarfsanforderungen zumeist überhöht sind; insoweit sind Eingriffe des BMF vorprogrammiert, vgl. *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 28 BHO Rdn. 1.

¹¹⁸ Statt vieler *Frido Wagener*, etwa in: König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung (o. Fn. 25), S. 73 ff. m.w.N. auf S. 92.

¹¹⁹ Zur Stellung des BMF ausführlich *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 258 ff.; im Verhältnis zum Parlament ist freilich *BVerfGE* 45, 1 ff. zu beachten. Aus dem davor erschienenen Schrifttum vgl. etwa *von Lilien-Waldau*, Der Bundesminister der Finanzen als Haushaltsminister, Diss. Köln 1972; *Rosenfeld*, Stellung und Aufgabe des Bundesfinanzministers im Haushaltsrecht, Diss. Münster 1974.

gender Ausgaben¹²⁰ sowie der verfassungsrechtliche Kreditrahmen¹²¹ zu beachten. Infolgedessen wird hier regelmäßig bereits die Notwendigkeit zusätzlicher Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung sichtbar, über die dann z. T. nachhaltige Veränderungen des materiellen Verwaltungsrechts vorgenommen werden.

2. Parlamentarische Feststellung des Haushaltsplans

Die sich dann anschließende gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans darf zwar in ihrer historischen und verfassungsrechtlichen Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem¹²² nicht unterschätzt werden, die *inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten* für das *Parlament* sind indessen relativ gering¹²³. Dies hat zunächst haushaltsrechtliche Gründe: Die Einnahmen aus Steuern liegen fest, der Umfang der Kreditaufnahme ist durch Art. 115 GG, § 18 Abs. 1 BHO begrenzt; bestehende rechtliche Verpflichtungen (z. B. Personalausgaben, Zahlungsverpflichtungen aus sog. Leistungsgesetzen, vertragliche Verpflichtungen, Beschaffungsprogramme, Bürgschaften, Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Vereinbarungen, Zins-

¹²⁰ S. o. Fn. 71.

¹²¹ Zu Fragen des Art. 115 GG vgl. *Karehnke*, DÖV 1973, 393 ff.; *Fricke*, DVBl. 1977, 26 ff.; *Püttner*, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, 1980; von *Arnim*, BayVBl. 1981, 514 ff.; zur Staatsverschuldung vgl. auch *Stern*, *Glastetter* und *Guderjahn*, in: *Pulch* (Hrsg.), Staatsverschuldung, 1982; *Duwendag*, Staatsverschuldung – Notwendigkeit und Gefahren, 1983; *Feldsieper*, *Caesar*, *Trapp*, *Franke/Friedrich*, *Lipp* und *Lehment*, in: Staatsfinanzierung im Wandel, 1983, S. 311 ff.

¹²² Zur historischen Entwicklung etwa *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 37 ff.; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 6 ff.; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1189 ff.; *Hengstschläger*, Budgetrecht (o. Fn. 85), S. 22 ff.

¹²³ Hierin ist man sich wohl einig, vgl. etwa *Fricke*, DÖV 1980, 317 (320 f.); *Rürup*, Programmfunktion (o. Fn. 61), S. 42 ff.; *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 124 ff.; *Senf*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 3. Aufl. 1977, S. 383 f.; realitätsfern daher *BVerfGE* 45, 1 (32), wo die grundlegenden Strukturveränderungen der parlamentarischen Demokratie unberücksichtigt bleiben. Demgegenüber deutlich *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Vorbem. Art. 110–115 Rdn. 3. Gerade vor den Beratungen zum Bundeshaushaltsplan 1984 ist die Entmachtung des Parlaments wieder offenkundig geworden: Der BMF erklärte vor der Bundespressekonferenz die Eckwerte des Entwurfs des Haushaltsplans der Bundesregierung für – politisch – unverrückbar, um dann noch hinzuzufügen, selbstverständlich sei es das Recht der Parlamentsmehrheit (!), „in dem vereinbarten Rahmen eigene Akzente zu setzen, aber jeder Änderungsantrag wird unter dem Vorzeichen zu bewerten sein, ob gleichwertige realistische Sparvorschläge gemacht werden. Dies gilt auch für Initiativen des Bundesrates“, vgl. BMF-Finanznachrichten 20/83 v. 19. 8. 1983, S. 4.

und Tilgungsdienst) müssen im Haushaltsplan durch Bereitstellung von Mitteln ihren Niederschlag finden; die in Art. 109 Abs. 2 GG und im Stabilitätsgesetz verrechtlichten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Grundsatz des Haushaltsausgleichs setzen weitere Grenzen; Durchbrechungen des Grundsatzes der Gesamtdeckung engen den Dispositionsspielraum ein¹²⁴. Hinzutreten faktische Schranken des Gestaltungsspielraums, die unter dem Stichwort „*Krise des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts*“ oft beschrieben worden sind¹²⁵ (z. B. Informationsrückstand, fehlende „Alternativrechnung“, Umfang und Komplexität des Haushaltsplans gepaart mit zu knapper Zeit für die Beratungen, fehlende Sachkunde der Parlamentarier, Finanz- und Politikverflechtungen usw.); insbes. mindert die *Dominanz des Haushaltsausschusses* im parlamentarischen Entscheidungsprozeß¹²⁶ die politisch-programmatische Funktion der Haushaltsplanung. Indessen beläßt die Geschäftsordnung i. V. m. dem Haushaltsrecht gerade diesem Ausschuß wichtige Einflußmöglichkeiten¹²⁷, deren mehr oder weniger intensiver Gebrauch vom jeweiligen parlamentarischen Selbstverständnis der Ausschußmitglieder zeugt. So können Einzelansätze durchaus verändert werden, ist eine Präzisierung oder Modifizierung der Zweckbestimmung denkbar, können Einnahmen durch Haushaltsvermerke an bestimmte Zwecke gebunden werden (§ 17 Abs. 3 BHO), läßt sich über die Anordnung der Deckungsfähigkeit Einfluß nehmen und kann sich schließlich durch Ausbringen von qualifizierten Sperrvermerken¹²⁸ das Parlament eine Mitwirkung beim Haushaltsvollzug sichern.

¹²⁴ S. o. Text in und zu Fn. 96–98.

¹²⁵ *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 235 ff.; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 203 ff.

¹²⁶ *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 239; *Senf*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft I, S. 386.

¹²⁷ *Stern*, Staatsrecht II, S. 1218; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 110 GG, Rdn. 73. Damit ist freilich nichts darüber ausgesagt, in welchem Ausmaß der Haushaltsausschuß *tatsächlich* Änderungen am Haushaltsplan vornimmt (s. schon o. Fn. 123 a. E.). Am Haushaltsplan 1984 etwa hat der Haushaltsausschuß nur „geringfügige Änderungen vorgenommen“, vgl. wib Nr. 11 v. 5. 10. 1983, hrsgg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, S. 10.

¹²⁸ Hierzu sogleich im Text beim *Haushaltsvollzug*; es ist allerdings umstritten, ob die Aufhebung des qualifizierten Sperrvermerks zur *Haushaltsbewilligung* oder zum *Haushaltsvollzug* rechnet, vgl. *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 370 f.; zu anderen Formen parlamentarischer Mitwirkung insbes. *Moesser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 173 ff., 182 ff.

3. Haushaltsvollzug

Das Haushaltsrecht weist die Aufgabe der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, insbes. das Leisten von Ausgaben und das Eingehen von Verpflichtungen, der *Verwaltung* zu¹²⁹. In dieser Phase des Haushaltskreislaufs werden vor allem die *Haushaltsgrundsätze* der qualitativen und quantitativen Spezialität (§ 45 Abs. 1 BHO) sowie der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* (§§ 7, 34 Abs. 2 BHO) und bei *Personalausgaben* die Beachtung der Regelungen über die *Bewirtschaftung von Planstellen* (§§ 17 Abs. 5, 49 BHO) wirksam¹³⁰. Wie weit Steuerungsansätze genutzt werden, hängt ferner vom Ausmaß der im Plan enthaltenen Ausnahmen von Haushaltsgrundsätzen (z. B. Deckungsfähigkeit) ab. Unter dem kompetenzrechtlichen Aspekt „*Wer steuert wen?*“ verdienen zwei Besonderheiten des Haushaltsvollzuges unsere Aufmerksamkeit:

- Erneut hat der *Finanzminister* beachtliche Einflußmöglichkeiten¹³¹: So ist etwa die Aufhebung eines im Plan enthaltenen Sperrvermerks von seiner vorherigen Zustimmung abhängig (§ 36 S. 1 BHO), kann er selbst in bestimmten Grenzen haushaltswirtschaftliche Sperren verhängen (§ 41 BHO) und wird er regelmäßig durch Haushaltsgesetz oder Haushaltsplan ermächtigt, die Deckungsfähigkeit von Ausgaben verschiedener Titel anzuordnen (z. B. § 4 HG 1983). Im übrigen darf in diesem Zusammenhang an seine umfassende Befugnis im Bereich der außerordentlichen Haushaltswirtschaft¹³² (z. B. Notkompetenz gem. Art. 112 GG) erinnert werden.

¹²⁹ Stern, Staatsrecht II, S. 1223 ff.; Heuer, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 110 GG, Rdn. 1; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rdn. 69 f.; Fischer-Menshausen, GG, Bd. 3, Art. 110 Rdn. 5; Patzig, Haushaltsrecht I, Rdn. 238.

¹³⁰ Vgl. dazu die Vorl. VV-BHO zu § 49, abgedruckt bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht II, BHO, vor Rdn. 1; zur Bedeutung der Stellenpläne als Obergrenze für Organisation und Personalwirtschaft vgl. Piduch, a. a. O., § 49 Rdn. 3. Interdependenzen bestehen freilich auch in umgekehrter Richtung; so weist H. Lange, VerwArch. 74 (1983), 353 (361) darauf hin, daß z. B. durch die von der Verwaltung vorgenommenen Dienstpostenbewertungen für Beamte der Stellenplan nahezu unabänderbar (für den Haushaltsausschuß) festgelegt sei. Vgl. auch zum Anspruch eines Beamten auf Beförderung mittels Einrichtung einer Planstelle über §§ 18 BBesG, 12 HG 1982 (von Hessen) und 49 LHO das recht weitgehende Urteil des HessVGH vom 14. 7. 1982, DVBl. 1983, 86 = NVwZ 1983, 51.

¹³¹ Übersicht zu den Befugnissen des Finanzministers bei Patzig, Haushaltsrecht I, Rdn. 279.

¹³² Vgl. die Nachw. Fn. 92 und 119.

- Nachhaltigen Einfluß beim Haushaltsvollzug nimmt auch das *Parlament*, und zwar über das Instrument des *qualifizierten Sperrvermerks* (§ 22 S. 3 BHO, und seiner Aufhebung nach § 36 S. 2 BHO), bei dem es sich wegen mangelnder Etatreife, zur Sicherung der Mitentscheidung über hochpolitische Fragen (z. B. „Türkeihilfe“) oder bei Ausgaben von erheblicher finanzieller Tragweite (z. B. Nachfinanzierung des „Schnellen Brüters“) ausdrücklich die Einwilligung zur Leistung von Ausgaben oder zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen vorbehält¹³³. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Problematik solcher Vorbehalte¹³⁴ – die einerseits in der haushaltsverfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Exekutive sowie andererseits darin gesehen wird, daß entgegen dem Wortlaut des § 36 S. 2 BHO nicht das Parlament als Ganzes, sondern sein Haushaltsausschuß agiert – ist der gezielte Steuerungseffekt des Einsatzes bzw. der Aufhebung dieser Vermerke für das Verwaltungshandeln offenkundig. Gerade wenn man aber berücksichtigt, daß die faktische Einflußnahme des Parlaments im Haushaltskreislauf nur gering ist, lassen sich aus dem Gesichtspunkt der *Kompensation* die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen dieses haushaltsrechtliche Instrumentarium wohl zerstreuen¹³⁵.

¹³³ Zu den Ursachen für das Ausbringen qualifizierter Sperrvermerke *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 163 ff.; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 244; *Maunz*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rdn. 72. Zum Ausmaß in den Haushaltsplänen von 1969 bis 1977 vgl. das Zahlenwerk bei *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 22 BHO Anm. 4.

¹³⁴ *Berg*, Der Staat 1970, 21 ff.; *Kröger*, DÖV 1973, 439 ff.; *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 375; *ders.*, Der Staat 1983, 285 (286 ff.); *Fricke*, DÖV 1980, 317 (321 f.); *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 167 ff.; *Mandelartz*, Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug, 1980, S. 111 ff., 221 ff., 269 ff.; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1225; *Dommach*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 22 BHO Rdn. 3; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 22 BHO Rdn. 3; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdn. 249 ff.; *Maunz*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rdn. 72 f.; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 110 Rdn. 10 jeweils m. w. N.

¹³⁵ Es bleibt aber das Problem, daß der Haushaltsausschuß anstelle des Bundestagsplenums handelt; insoweit ist der Wortlaut der §§ 22 S. 3, 36 S. 2 BHO jedenfalls eindeutig. Daher bestehen Zweifel gegenüber der These von *Maunz*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rdn. 73, das Agieren des Haushaltsausschusses führe nicht zu zusätzlichen rechtlichen Einwendungen gegenüber den ohnehin schon bestehenden Bedenken gegen den qualifizierten Sperrvermerk. Es erscheint sogar fraglich, ob das Problem de lege ferenda allein durch Änderung der BHO gelöst werden könnte; kritisch insoweit *Mußnug*, Der Staat 1983, 285 (288).

4. Haushaltskontrolle

Ob die den *Abschluß des Haushaltskreislaufs* bildende Haushaltskontrolle¹³⁶ Steuerungsfunktionen zu erfüllen vermag, hängt – da der Haushaltsplan ja bereits vollzogen ist – davon ab, inwieweit *präventive Wirkungen* auszumachen sind:

a) Rechnungslegung

Dies wird man für die Rechnungslegung wohl *bestreiten* müssen; denn Haushalts- und Vermögensrechnung sollen in der Form eines Rechenschaftsberichts nur einen Überblick über die Gesamtentwicklung der Finanzen einschl. des Vermögens und der Schulden während des Rechnungsjahres geben und halten in einem rein deskriptiven Vorgang lediglich das Ist-Ergebnis im Vergleich zum Soll fest¹³⁷.

b) Prüfung durch Rechnungshöfe

Bei der auf dem *Abschlußbericht* (§ 86 BHO; bestehend aus dem kassenmäßigen Abschluß, § 82 BHO, dem Haushaltsabschluß, § 83 BHO, und den Übersichten zur Haushaltsrechnung, § 85 BHO) fußenden Rechnungsprüfung durch die Rechnungshöfe nach den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit einschl. der Rechtmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit einschl. der Zweckmäßigkeit (Art. 114 GG, § 88 Abs. 1 BHO)¹³⁸ mag dies schon anders sein.

¹³⁶ Überblickartige Darstellung bei *Krüger-Spitta/Bronk*, Haushaltsrecht (o. Fn. 38), S. 147 ff.; *Fuchs*, Haushaltsrecht (o. Fn. 38), S. 104 ff., 119 ff.; die Begleitaufsätze von *Kisker*, NJW 1983, 2167 ff. und *Grupp*, DÖV 1983, 661 ff. konzentrieren sich auf die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch den Rechnungshof. Zur Finanzkontrolle bei den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ausführlich neuerdings *Klappstein*, in: von Mutius, Die Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe für von Unruh, 1983, S. 479 ff..

¹³⁷ *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 81 BHO Rdn. 2.

¹³⁸ Vgl. hierzu aus dem kaum noch überschaubaren Schrifttum neben den Kommentierungen zu Art. 114 GG und §§ 88 ff. BHO etwa *Grupp*, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, 1972; *S. Tiemann*, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, 1974; *dies.*, DÖV 1975, 405 ff., DÖV 1977, 240 ff. und DVBl. 1976, 323 ff.; *Karehnke*, DÖV 1971, 441 ff., DÖV 1972, 145 ff., in Festschrift für H. Schäfer, S. 233 ff. und VerwArch. 71 (1980), 384 ff.; *Piduch*, DÖV 1973, 228 ff.; *Reger*, VerwArch. 66 (1975), 195 ff., 319 ff.; *Schäfer*, DÖV 1971, 542 ff.; *dens.*, in: Handbuch der Finanzwissenschaft I, S. 519 ff.; *Tomuschat*, Der Staat 1980, 1 (18 ff.); *Thomsen*, DÖV 1981, 117 ff.; *Stern*, Staatsrecht II, S. 427 ff.; *Greifeld*, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, 1981; *Sigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politi-

Zwar setzt auch diese Rechnungsprüfung im engeren Sinne *nachträglich* ein, entfalten Prüfungsergebnisse in Form von Mitteilungen und Bemerkungen (§§ 96, 97 BHO) keine Rechtsverbindlichkeit und richten sich nur an die zuständigen Dienststellen (bei grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung ausnahmsweise an den Finanzminister) bzw. an Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung¹³⁹, gleichwohl wird man faktische *Vorwirkungen* für zukünftiges Verwaltungshandeln nicht leugnen können¹⁴⁰, die um so größer sind, je mehr die Prüfung der Ergebnisse von der unabhängigen Sachkompetenz der Rechnungshofmitglieder zeugen und nach entsprechender *Publikation*¹⁴¹ vom Druck der sog. öffentlichen Meinung unterstützt werden. Allerdings läßt sich auch nicht bestreiten, daß die Rechnungshöfe in praxi ihre Kontrollbefugnisse nicht ausschöpfen¹⁴², und die sachliche Unabhängigkeit, Überzeugungskraft

schen System der Bundesrepublik Deutschland, 1983; *Welz*, Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern, 1982, S. 91 ff.; *Hengstschläger*, Der Rechnungshof, 1982 (zur Finanzkontrolle in Österreich).

¹³⁹ Zu den Adressaten der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs gem. § 96 BHO *Heuer*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 96 BHO Rdn. 2 f., 7; *Morell*, Der Bundeshaushalt, 2. Aufl. 1983, § 96 BHO Rdn. 1.1 ff.; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 96 BHO Rdn. 2; zu Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG *Stern*, Staatsrecht II, S. 440; *Heuer*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 114 GG, Rdn. 104.

¹⁴⁰ Die *präventive* Wirkung der Finanzkontrolle wird zunehmend hervorgehoben, zuletzt etwa von *Wittrock*, DVBl. 1983, 883 (884); *Birk*, DVBl. 1983, 865 (870 f., 873); *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (515); *Stern*, Staatsrecht II, S. 254.

¹⁴¹ Die Bedeutung der Publikation und Öffentlichkeitswirkung der Kontrollberichte betont insbes. von *Arnim*, in: Wirksame Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden, 1978, S. 27 ff.; Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, 1981; VBilBW 1983, 64 (67 f.); DVBl. 1983, 664 (673 ff.); zu weiteren, auch rechtspolitischen Aspekten der Publizität der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs *Sigg*, Rechnungshöfe (o. Fn. 138), S. 76 ff.; *Kisker*, NJW 1983, 2167 (2169 f.); *Grupp*, DÖV 1983, 661 (664 mit Fn. 27). Auf negative Folgen einer zu weitgehenden Veröffentlichung weist *Klappstein* (o. Fn. 136), S. 495, hin.

¹⁴² von *Mutius*, in: Böning/von Mutius/Schlegelberger, Finanzkontrolle im föderativen Staat, 1982, S. 34 ff.; zustimmend von *Arnim*, DVBl. 1983, 664 (666 f.). In jüngster Zeit ist erneut (vgl. schon *Battis*, DÖV 1976, 721 ff. und DÖV 1977, 243 sowie *S. Tiemann*, DÖV 1977, 240 ff.) die Frage kontrovers erörtert worden, inwieweit *politische* Entscheidungen der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof unterliegen; vgl. einerseits von *Arnim*, DVBl. 1983, 661 (667 f.) und *Kisker*, NJW 1983, 2167 (2168 f.), andererseits *Wittrock*, DVBl. 1983, 883 (885); dazu insgesamt auch *Heuer*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 114 GG, Rdn. 79 ff.; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 114 Rdn. 17; *Sigg*, Rechnungshöfe (o. Fn. 138), S. 72 ff.; *Gilles/Otto/Otto/Weinert*, RiA 1983, 207 ff.

und damit Einflußnahme mit der personellen Besetzung des Rechnungshofs¹⁴³ stehen und fallen.

c) *Parlamentarische Kontrolle*

Gem. Art. 114 Abs. 1 GG *endet der Haushaltskreislauf* mit der als „Entlastung der Bundesregierung“ bezeichneten parlamentarischen Kontrolle¹⁴⁴, die auf der Jahresrechnung des Finanzministers und dem Bericht des Rechnungshofes beruht und politische Bewertungsmaßstäbe einschließt. Die Steuerungsfunktion dieser Kontrolle tendiert gegen Null¹⁴⁵: Die Entlastung durch die Parlamentsmehrheit kommt zeitlich viel zu spät (oft mehr als ein Jahr nach Abschluß des Haushaltsjahres), wird sachlich nur vom Rechnungsprüfungsausschuß, einem Unterausschuß des Haushaltsausschusses, erledigt, ohne daß etwa im Plenum die Berichte des Rechnungshofes kritisch diskutiert würden, und ist damit zu einem reinen parlamentarischen Ritual denaturiert¹⁴⁶.

V. Rechnungsunabhängige Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe

Zumindest seit der Haushaltsreform verfügen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder über ein *weitgefächertes Prüfungsinstrumentarium*, welches rechnungsunabhängige Finanzkontrolle einschließt¹⁴⁷. Die Steuerungsansätze gehen hier über die der Rech-

¹⁴³ Hierzu von Arnim, DVBl. 1983, 664 (669); zustimmend insoweit Wittrock, DVBl. 1983, 883 (884); Heuer, in: Heuer/Dommach, HdbFK, BHO, Vorbem. II zu Teil V BHO Rdn. 2.

¹⁴⁴ Vgl. zu den wenigen Fällen einer Nicht-Entlastung der Regierung Röper, DVBl. 1980, 525 ff.; zu den zwar nicht rechtlichen, aber möglicherweise politischen Konsequenzen sowie zum Verfahren Vogel/Kirchhof, in: BK-Zweitbearb., Art. 114 GG, Rdn. 157 f., 161 ff.; Heuer, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 114 GG, Rdn. 15 ff.

¹⁴⁵ Die Kritik an der Praxis parlamentarischer Finanzkontrolle insoweit ist einhellig, vgl. statt vieler Krüger-Spitta/Bronk, Haushaltsrecht (o. Fn. 38), S. 176 ff.; Fischer-Menshausen, GG, Bd. 3, Art. 114 Rdn. 23; Stern, Staatsrecht II, S. 456 f.; Piduch, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 114 GG, Rdn. 17; Tomuschat, Der Staat 1980, 1 (20 ff.); von Arnim, DVBl. 1983, 664 (665 f.); Welz, Parlamentarische Finanzkontrolle (o. Fn. 138), S. 190 ff.

¹⁴⁶ Dem widerspricht neuerdings Wittrock, DVBl. 1983, 883 (884).

¹⁴⁷ Zur Unterscheidung zwischen rechnungsabhängiger und rechnungsunabhängiger Finanzkontrolle Vogel/Kirchhof, in: BK-Zweitbearb., Art. 114 Rdn. 67 ff.; Fischer-Menshausen, GG, Bd. 3, Art. 114 Rdn. 13, 15; Heuer, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 114 GG, Rdn. 58 und § 88 BHO Rdn. 6 f.; Greiffeld, Rechnungshof (o. Fn. 138), S. 80, 83.

nungsprüfung im engeren Sinne hinaus; wie weit, belegt z. B. die Praxis der überörtlichen Finanzkontrolle der Kommunalverwaltung in Schleswig-Holstein¹⁴⁸: Die Prüfungsergebnisse werden dort vom Landesrechnungshof an die Aufsichtsbehörden weitergeleitet, die dann nicht selten mit den Mitteln der Rechtsaufsicht z. B. den Haushaltsgrundsatz der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* durchzusetzen versuchen¹⁴⁹. Allerdings schöpft auch die Praxis der rechnungsunabhängigen Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe die ihr vom Haushaltsrecht an sich eingeräumten Prüfungsbefugnisse erkennbar nicht aus: Entgegen § 89 BHO wird eine Überprüfung von noch nicht vollendeten Ausgaben (Beschlüssen, Verpflichtungen, Teilentscheidungen, zukünftige Planungen) i. S. einer sog. *gegenwartsnahen Kontrolle* nur selten durchgeführt¹⁵⁰; entgegen § 90 BHO erstreckt sich die Prüfung weitgehend nur auf *rechnerische* Richtigkeit und ordnungsgemäße Finanzabwicklung, es unterbleibt aber häufig eine *umfassende Wirtschaftlichkeitsprüfung* im Sinne betriebswirtschaftlicher Effizienz¹⁵¹; rechtlich zulässige *Eigeninitiative* entfalten die Rechnungshöfe kaum¹⁵²; der Prüfungsansatz ist zwar grundsätzlich umfassend, erfolgt jedoch praktisch nur selektiv und punktuell¹⁵³; bei dem zur Verfügung gestellten Prüfungsinstrumentarium wird von der in § 88 Abs. 2 BHO vorgesehenen *Beratungsfunktion* nur außerordentlich restriktiv Gebrauch gemacht¹⁵⁴; der Kreis der Prü-

¹⁴⁸ Aufgrund Art. 48 Abs. 1 S. 1 Schl.-Holst. Landessatzung und Kommunalprüfungsgesetz v. 25. 7. 1977, GVBl. 1977, 186.

¹⁴⁹ Vgl. m. w. N. Klappstein, in: Festgabe von Unruh (o. Fn. 136), S. 496.

¹⁵⁰ Die in § 89 Abs. 1 Nr. 2 BHO normierte sogen. „Maßnahmeprüfung“ ist durch die Neufassung des Art. 114 GG verfassungsrechtlich abgesichert (statt vieler Vogel/Kirchhof, in: BK-Zweitbearb., Art. 114 Rdn. 4). Nicht eindeutig geklärt ist bisher allerdings der frühest zulässige Zeitpunkt, in dem nicht mehr nur Beratung, sondern schon Prüfung erlaubt ist; vgl. hierzu Piduch, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 114 GG, Rdn. 27 und Bundeshaushaltsrecht II, § 89 BHO Rdn. 3; Stern, Staatsrecht II, S. 431; Fischer-Menshausen, GG, Bd. 3, Art. 114 Rdn. 15 i. V. m. Rdn. 13; Heuer, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 114 GG, Rdn. 74 und § 89 BHO Rdn. 3; Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (515). Eine sogen. „Visakontrolle“ wird jedenfalls allgemein für unzulässig gehalten.

¹⁵¹ Vgl. Grupp, DÖV 1983, 661 (666).

¹⁵² von Mutius, in: Finanzkontrolle (o. Fn. 142), S. 31; zum Tätigwerden von Amts wegen vgl. auch von Arnim, DVBl. 1983, 664 (665).

¹⁵³ Dies liegt zum Teil allerdings auch an den faktischen Möglichkeiten der Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe. Im übrigen ist darauf aufmerksam zu machen, daß das Prüfungsermessen gem. § 89 Abs. 2 BHO stets pflichtgemäß auszuüben ist, was sich auch auf den Prüfungsansatz auszuwirken vermag; vgl. Heuer, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 89 BHO Rdn. 6 ff.

¹⁵⁴ Vor einer allzu extensiven Beratungstätigkeit ist gleichwohl zu warnen, vgl. etwa Vogel, DVBl. 1970, 193 (197); Vogel/Kirchhof, in: BK-Zweitbearb.,

fungsadressaten, der sich nach dem Generalauftrag etwa auch auf Sondervermögen und wirtschaftliche Betriebe (§ 88 Abs. 1 BHO), unter bestimmten Voraussetzungen auch auf juristische Personen des Privatrechts (§ 104 BHO) und auf die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in den unterschiedlich strukturierten öffentlichen Unternehmen (§§ 53, 54 HGrG, §§ 92, 112 Abs. 2 BHO) erstreckt, erscheint in praxi erweiterungsbedürftig, soweit es um Verlagerungen von Aufgaben auf private und autonome Körperschaften geht¹⁵⁵; schließlich folgt aus dem föderativen und *dezentralen Aufbau der Verwaltung* ein nicht unbeträchtliches Kontroll- und damit auch Steuerungsdefizit¹⁵⁶, weil auf der Kontrollebene jedenfalls die Instrumente einer Kooperation nicht ausreichen bzw. die vorhandenen nicht extensiv gehandhabt werden.

VI. Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung

Abschließend noch ein Blick auf die in den letzten Jahren um sich greifende Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung. Mit ihr ist die *Grenze des Haushaltsrechts* erreicht, teilweise überschritten, weil es sich um sog. Artikelgesetze handelt, deren normativ verbindlicher Geltungswille für den *Außenrechtsbereich* unbestreitbar ist. Durch sie erfolgt eine Steuerung außenwirksamen Verwaltungshandelns in derselben Intensität wie beim „normalen“ materiellen Gesetz. Ein Unterschied fällt allerdings ins Auge: Haushaltsstruktur- und -begleitgesetze erfahren ihre Existenzberechtigung aus der Pflicht zum Haushaltsausgleich¹⁵⁷; die nachhaltige Steuerung des Verwaltungshandelns kann faktisch nicht einmal der Gesetzgeber mehr ändern,

Art. 114 Rdn. 201; *Stern*, Staatsrecht II, S. 432; wohl auch *Grupp*, DÖV 1983, 661 (664); dazu umfassend *Sigg*, Rechnungshöfe (o. Fn. 138), S. 31 ff.; *Karehnke*, in: Festschrift für H. Schäfer, S. 253 f.; für eine Differenzierung zwischen unselbständiger und selbständiger Beratung *Heuer*, in: Heuer/Dommach HdbFK, § 88 BHO Rdn. 13 ff., 16 ff.

¹⁵⁵ Hierzu statt vieler *W. Weber*, in: Festschrift für H. Schäfer, S. 275 ff.; neuerdings *Hansmeyer/König/Oppermann*, Öffentliche Finanzkontrolle bei externen Dienstleistungen, 1982.

¹⁵⁶ Hierzu m. w. N. eingehend *von Mutius*, in: Finanzkontrolle (o. Fn. 142), S. 33 ff., 69; *Vogel/Kirchhof*, in: BK-Zweitbearb., Art. 114 Rdn. 108 f.; *Fischer-Menshausen*, GG, Bd. 3, Art. 114 Rdn. 12 a f.; *Heuer*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, Art. 114 GG, Rdn. 123 ff.; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 114 Rdn. 12; *Wittrock*, in: König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung (o. Fn. 25), S. 384 f.

¹⁵⁷ Zur aktuellen Lage vgl. Haushaltsbegleitgesetz 1984, BT-Drucks. 10/335 = BR-Drucks. 302/83.

obwohl er doch über diese Gesetze beschließt, da bei Änderungen in diesen Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzen sofort die *Rahmen-daten* des Haushaltsplanes, die ihrerseits festliegen, geändert würden¹⁵⁸. Folge dieser engen Verzahnung und gegenseitigen Bedingtheit ist, daß im Gesetzgebungsverfahren insoweit die Federführung beim Haushaltsausschuß liegt und die sonst übliche faktische Öffentlichkeits-, insbes. Verbandsbeteiligung, nicht stattfindet.

C. Steuerungseffekte in der Verwaltungsrechtsdogmatik

Wenden wir uns nunmehr der *anderen Seite*, dem *Verwaltungs-handeln*, zu und untersuchen, inwieweit die *Verwaltungsrechtsdogmatik* haushaltsrechtliche Steuerungswirkungen zuläßt. Nur soweit dies geschieht, kann das Haushaltsrecht die notwendige Koordinationsaufgabe erfüllen.

I. Quantität und Qualität der Verwaltungsaufgaben

Verwaltungshandeln erschöpft sich natürlich nicht im reinen Gesetzesvollzug, der Interpretation und Subsumtion bindender Rechts-sätze¹⁵⁹. Denn im Bereich sog. *nichtgesetzesakzessorischer Verwaltung* finden sich neben mehr als Schranken wirkenden rechtlichen Rahmenbedingungen (wie z. B. Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG oder Übermaßverbot) nur Normen örtlicher, instanzieller und vor allem sachlicher *Zuständigkeit*, mehr oder weniger weit formulierte *Aufgabenzuweisungsnormen* oder gar nur ausdrücklich formulierte bzw. verfassungsabgeleitete *Zielbestimmungen*, die häufig genug un-

¹⁵⁸ Hierzu treffend *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages (o. Fn. 17), S. 95 ff.; zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 (o. Fn. 157), das sich fast ausschließlich auf die Änderung *sozialrechtlicher* Leistungsgesetze bezieht, heißt es unter „D. Kosten“ unmißverständlich: „Durch die insgesamt vorgesehenen Maßnahmen wird der Bundeshaushalt im Jahre 1984 um 6,6 Mrd. DM und von 1984–1987 um rd. 28 Mrd. DM entlastet“. Der Epl. 11 des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung dürfte damit weitgehend vorbestimmt sein. Durch „sein“ Haushaltsbegleitgesetz begibt sich der Haushaltsgesetzgeber, wenn auch möglicherweise unter dem Druck der Verhältnisse, damit seines Gestaltungsspielraums hinsichtlich des Haushaltsplans sogar für mehrere Jahre im voraus in nicht unbeträchtlichem Umfang.

¹⁵⁹ *Brohm*, VVDStRL 30, 245 (253 ff., 274 ff.); *Scholz*, VVDStRL 34, 154 (164 ff.); *Schmidt-Aßmann*, ebda., S. 221 (229 ff.); *W. Schmidt*, Einführung in die Probleme des Verwaltungsrechts, 1982, Rdn. 69 ff.; vgl. auch *Lerche*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 83 (Stand: April 1983), Rdn. 55 ff.

tereinander in einem Spannungsverhältnis stehen und in ihrer normativen Ausgestaltung nur wenig verbindliche Hinweise geben, wie durch Abwägung die Spannung gelöst und im konkreten Fall das Programm realisiert werden soll¹⁶⁰. Infolgedessen liegen hier die durch Konkretisierung der Ober-, Mittel- und Unterziele erwachsenden konkreten Verwaltungsaufgaben quantitativ wie qualitativ noch nicht endgültig fest¹⁶¹. Es gehört zu den traditionellen Führungsfunktionen in der Verwaltung, im Rahmen der gegebenen Verbands- und Organkompetenz Bedürfnisse aufzuspüren, durch Konkretisierung der Ziele Programme zu entwickeln und die Programmdurchführung zu planen¹⁶². All dies schlägt nicht notwendigerweise in außenwirksame Verwaltungsaktivitäten um. Folge: Ansätze im Haushaltsplan mit ihren durch Erläuterungen häufig sehr konkreten Zweckbindungen, in ihrer Verbindlichkeit gestärkt durch den Grundsatz der sachlichen Spezialität und hinsichtlich ihrer Beachtung dem Instrumentarium der Finanzkontrolle unterworfen, entfalten ihre *volle interne Rechtswirkung*¹⁶³. Soweit nicht außengesetzlich determiniert, vermögen infolgedessen Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle sowohl zur *Entstehung* als auch zur *Veränderung* als auch zum *Abbau von Verwaltungsaufgaben* nachhaltig beizutragen. Bezüglich bereits existenter Verwaltungsaufgaben können sich aus Haushaltsansätzen entscheidende *Impulse* und *Anreize* für eine Vermehrung, Aktualisierung, Beschleunigung oder Intensivierung der Aufgabenerfüllung ergeben (z. B. Öffentliche Investitionsvorhaben, wie Wohnungs- und Straßenbau, Stadtanierung; vermehrte Inanspruchnahme der Verwaltung z. B. im Baugenehmigungsverfahren oder der Wirtschafts- und Kulturförderung); umgekehrt begünstigen Haushaltskürzungen oder gar der Wegfall bestimmter Haushaltsansätze, soweit durch materielles Gesetz zugelassen, *Aufgabenkritik*¹⁶⁴

¹⁶⁰ Nachw. hierzu bei von Mutius, NJW 1982, 2150 (2151); dazu auch von Mutius, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen (o. Fn. 25), S. 29 f.

¹⁶¹ Zum abgestuften Detaillierungsgrad bei der gesetzlichen Determinierung von Verwaltungsentscheidungen vgl. B. Becker, in: König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung (o. Fn. 25), S. 284 ff.; Reiner mann/Reichmann, Verwaltung und Führungskonzepte, 1978, S. 148 ff.

¹⁶² Kübler, Organisation und Führung in Behörden, S. 41 ff.; Potthoff, Führungsinstrumentarium in Unternehmen und Verwaltung, 1979, S. 144 ff.; Thieme, Verwaltungslehre, Rdn. 371 ff., 963 ff.; Püttner, Verwaltungslehre, S. 318 ff.

¹⁶³ Ausführlich hierzu oben S. 172 ff.; Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (513) spricht im Hinblick auf die „Verwaltungstätigkeit, die nicht durch Verwaltungsschuldrecht, Planungsrecht und Kontinuitätspflicht gebunden ist“, von „*haushaltsrechtlichen Handlungsaufträgen*“.

¹⁶⁴ Dazu Joerger/Geppert, Grundzüge der Verwaltungslehre, 2. Aufl. 1976, S. 28 ff.; Püttner, Verwaltungslehre, S. 43 ff.; Kübler, Organisation und Führung

und darauf fußende *Aufgabenübertragungen* bis hin zu Teilprivatisierungen¹⁶⁵.

II. Organisationsentscheidungen der Verwaltung

Haushaltsrecht vermag die rechtsnormativ vorgegebene *Kompetenzordnung*, die externe und interne *Organisationsgewalt* des Verwaltungsträgers und Behördenleiters sowie die Grundstrukturen der *Verwaltungsverantwortung* nicht aus den Angeln zu heben. Das liegt z. T. an seiner begrenzten Regelungswirkung, im Innenrechtsbereich aber auch an der Spezialität organisationsrechtlicher Vorschriften und Grundsätze¹⁶⁶. Allerdings läßt sich kaum bestreiten, daß haus-

in Behörden, Bd. 1, S. 47 ff.; umfassend *Dieckmann*, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs, 1977.

¹⁶⁵ Stellvertretend für das kaum noch überschaubare Schrifttum *Renate Röhl*, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Arbeitspapier Nr. 5 des Lorenz-von-Stein-Instituts, Kiel 1982; *Schmidt-Jortzig*, Kommunalrecht, 1982, Rdn. 731 ff.; *Kne-meyer*, Bayerisches Kommunalrecht, 4. Aufl. 1982, S. 172 f.; *Dieckmann*, in: HKWP, Bd. 3, 2. Aufl. 1983, S. 102 f.; *E. Hoffmann*, Zur Aussagefähigkeit von Vergleichen über die Erstellung kommunaler Leistungen durch Verwaltungen und durch private Unternehmen, Speyerer Arbeitshefte 51, 1983; *Froehler/Kubin* (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1979; *von Arnim/Borell/Vogt*, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, 2. Aufl. 1980; *Grabbe*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, 1979; *Däubler*, Privatisierung als Rechtsproblem, 1980; *Gromoll*, Rechtliche Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1982; *Krieger*, Schranken zur Zulässigkeit der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge mit Anschluß- und Benutzungszwang, 1981, jeweils m.w.N.; *R. Krebs*, ZRP 1983, 270 ff.

¹⁶⁶ Zum „Haushaltsplan als Grundlage für die Organisation von Regierung und Verwaltung“ vgl. *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 326 ff.; hinzuweisen ist im übrigen auf eine besondere Problematik: Gem. Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. S. 1 bestimmt dann: „Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben“. Angesichts der Bindung der vollziehenden Gewalt an den Haushaltsplan einerseits sowie der Organisationsgewalt der Regierung andererseits liegt die Abgrenzungsproblematik auf der Hand. Wie weit eine haushaltsrechtliche Steuerung anzunehmen ist, hängt von der Auslegung des Merkmals „Grundzüge der Organisation“ ab. Insoweit wird man feststellen dürfen, daß eine Klärung nach wie vor nicht erreicht ist. Der grundsätzlich noch akzeptablen Formel, der Haushaltsplan dürfe nicht zum Ersatz des in § 66 SoldatenG vorgesehenen Organisationsgesetzes werden, wird man kaum mehr als negativ-ausgrenzende Bedeutung beimessen müssen. Dazu insgesamt *von Unruh*, VVDStRL 26, 157 ff.; *Quaritsch*, ebda., S. 207 ff.; *E.-W. Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 321 ff.; *K. Ipsen*, in: BK-Zweitbearb., Art. 87a Rdn. 22 f.; *Dürig*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG. Art. 87a Rdn. 15 ff.; *Stern*, Staatsrecht II, S. 865 f.; zur aktuellen Staatspraxis vgl. Bundes-

haltsrechtliche Steuerungseffekte in vielen Schichten der internen wie externen Verantwortungsstruktur sichtbar werden, etwa – um die Typologie *Schmidt-Aßmanns*¹⁶⁷ aufzugreifen – im Bereich der Verantwortung für einen effektiven Vollzug, für eine optimale Entfaltung von Programmen und deren Verwirklichung, für sachgerechte Initiativen, für die Komplexität von Entscheidungssituationen und -wirkungen usw. Solche Effekte lassen sich exemplarisch anhand folgender Organisationsentscheidungen der Verwaltung ausmachen:

1. Aufgabenverlagerungen, Wahl der Rechts- und Organisationsform

Die Verwaltungsrechtslehre geht bislang davon aus, daß – abgesehen von eindeutigen spezialgesetzlichen Vorgaben und Schranken aus dem Gesichtspunkt des Rechtsmißbrauchs und der Umgehung außengesetzlicher Bindungen¹⁶⁸ – das *Organisationsermessen* bei Verwaltungsentscheidungen über Aufgabenverlagerungen sowie die angemessene Rechts- und Organisationsform der Aufgabenerfüllung kaum *rechtlischen* Bindungen unterliegt. Erinnert sei nur an die mißverständliche These der „freien Formenwahl“¹⁶⁹. Da solche Organisationsentscheidungen jedenfalls innenrechtlicher Determination zugänglich sind, bestehen rechtsdogmatisch nicht die geringsten Bedenken, haushaltsrechtliche Steuerungswirkungen zu akzeptieren¹⁷⁰. Im Entscheidungsprozeß über Aufgabenverlagerungen bzw. die Ausgliederung von Aufgaben aus der unmittelbaren Staatsverwaltung – wie etwa die Diskussion um Maßnahmen der *Funktional-*

haushaltsplan 1983, Epl. 14, Kap. 1403, Vorbem. unter „III Grundzüge der Organisation (Art. 87 a GG)“.

¹⁶⁷ VVDStRL 34, 221 (231 ff.).

¹⁶⁸ Allgemein hierzu schon *Kötgen*, VVDStRL 16, 154 ff. und *Ermacora*, ebda., S. 191 ff.; umfangr. Nachw. aus dem neueren Schrifttum bei *Schnapp*, Jura 1980, 293 ff.; vgl. auch *dens.*, AöR 105 (1980), 243 ff.; *Achterberg*, Allg. VerwR (o. Fn. 1), S. 159 ff.; *Rudolf*, in: *Erichsen/Martens* (Hrsg.), Allg. VerwR (o. Fn. 1), S. 545 ff.; zur Wahlfreiheit bei der Organisationsform *Scholz*, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, 1967, S. 22 ff.; *Püttner*, Die öffentlichen Unternehmen, 1969, S. 125 ff.; *Frotscher*, Die Ausgestaltung kommunaler Nutzungsverhältnisse bei Anschluß- und Benutzungszwang, 1974, S. 1 ff.; kritisch zur h.M. insbes. *Pestalozza*, Formenmißbrauch des Staates, 1973, S. 168 ff.

¹⁶⁹ Nachw. zum Meinungsstand bei *Erichsen/Martens*, Allg. VerwR., S. 307 f.

¹⁷⁰ Zu „organisationsrechtlichen Veränderungen haushaltsrechtlicher Wirkungskraft“ vgl. *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (513 f.).

*reform*¹⁷¹ deutlich gemacht hat – ist als *ermessensleitender Gesichtspunkt* demnach zu berücksichtigen, daß dadurch die Instrumente des Haushaltsrechts und der Haushaltskontrolle nur noch abgeschwächt etwa im Sinne einer fakultativen oder weniger effizienten gemeinsamen Kontrolle wirken könnten¹⁷². Wird Aufgabenwahrnehmung in Form einer rechtlichen Verselbständigung des Aufgabenträgers erwogen, so ist zu beachten, daß dies jedenfalls zu einer Lockerung haushaltsrechtlicher Bindungen führen könnte¹⁷³ und sich im Falle privatrechtlicher Organisationsform der finanzrechtliche Maßstab verändert¹⁷⁴. Im übrigen müssen die Organisationsentscheidungen selbst dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* entsprechen, d. h., es ist ausgehend von einer umfassenden Organisationsanalyse im Einzelfall zu ermitteln, ob z. B. beim Betrieb eines Krankenhauses oder einer kommunalen Versorgungseinrichtung die verfügbaren Organisationsalternativen Amt, Regiebetrieb, Eigenbetrieb, selbständige Anstalt oder Eigengesellschaft¹⁷⁵ leistungs- und kostenneutral zu bewerten sind oder ob sich insoweit Divergenzen ausfindig machen lassen. Im letzteren Fall wird das Organisationsermessen durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit *rechtlich begrenzt*.

2. Maßnahmen der Aufbau- und Ablauforganisation

Dasselbe gilt für aus der *Organisationsgewalt* fließende verwaltungsinterne Maßnahmen der Aufbau- und Ablauforganisation ei-

¹⁷¹ Dazu statt vieler *Pappermann/Roters/Vesper*, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976; *Andriske*, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978; *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980; *Köstering*, in: HKWP Bd. 3, 2. Aufl. 1983, S. 39 ff.; *Rehn*, StuGR 1981, 35 ff.

¹⁷² Zu den Sondervermögen des Bundes vgl. *Heuer*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 113 BHO Rdn. 3 ff.

¹⁷³ Zur staatlichen Betätigung bei Beteiligungsunternehmen privaten Rechts *Karehnke*, DÖV 1971, 190 ff.

¹⁷⁴ Zur „Beachtung kaufmännischer Grundsätze“ bei der Prüfung des Rechnungshofs gem. § 92 BHO *Soldner*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 92 BHO Rdn. 22 ff.

¹⁷⁵ Vgl. zu den unterschiedlichen in Betracht kommenden Organisationsformen kommunaler Einrichtungen *Nesselmüller*, Rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden auf ihre Eigengesellschaften, 1977, S. 18 ff.; *Frotscher*, in: HKWP Bd. 3, 2. Aufl. 1983, S. 135 (142 ff.). Zur Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen vgl. § 65 BHO, der der Tendenz zur Budgetflucht entgegenwirken soll; dazu *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 65 BHO Rdn. 8. Zum Einfluß des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Konkretisierung des Merkmals „besser und wirtschaftlicher“ in § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO *Soldner*, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 65 BHO Rdn. 17.

nes Verwaltungsträgers bzw. einer Behörde¹⁷⁶. Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungswissenschaften haben längst Methoden der Kostenermittlung, Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitsberechnung entwickelt¹⁷⁷, die in der Verwaltungspraxis unter Zuhilfenahme der bekannten Beratungsinstitutionen (z. B. KGSt, Wibera u. ä.) vermehrt mit dem Ziel der *Effizienzsteigerung* und *Kostendämpfung* angewandt werden. Nur: Unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden die insoweit angebotenen Kriterien – zumindest soweit sie typisierbar und dem allgemeinen Erkenntnisstand der Wissenschaft entsprechen¹⁷⁸ – zu Determinanten eines *rechtlich gebundenen* Organisationsermessens.

3. Standort von Behörden und Verwaltungseinrichtungen, Einschaltung Privater bei der Aufgabenwahrnehmung

Dies ist z. B. auch der Fall bei den im Rahmen von Verwaltungsreformen besonders häufig umstrittenen¹⁷⁹ Entscheidungen über den *Standort* von Behörden und Verwaltungseinrichtungen, bei denen es um die Ermittlung der *Verwaltungsgrenzen* und eine optimale Versorgung des Verwaltungsraumes geht, sowie die vielfältigen Möglichkeiten der Einschaltung privater Verwaltungshelfer und -mittler (z. B. Subventionsmittler, Interventionsmittler, Beitreibungshelfer usw.), deren sich die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben i. d. R. aus Gründen größerer Sachnähe und Sachkompetenz bedient¹⁸⁰, allerdings mit der haushaltsrechtlichen Folge, daß

¹⁷⁶ Zur Aufbau- und Ablauforganisation statt vieler *Zimmermann/Stihl/Göckelmann*, Verwaltungslehre, 1977, S. 12 ff., 52 ff.; *Kübler*, Organisation und Führung in Behörden, Bd. 1, S. 57 ff., 113 ff.; *Püttner*, Verwaltungslehre, S. 139 ff., 289 ff.

¹⁷⁷ Vgl. *Reinermann*, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, S. 14 ff.; *J. Schmidt*, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, S. 21 ff.; *Püttner*, Verwaltungslehre, S. 236 ff.; *Ostermann*, in: HKWP Bd. 3, 2. Aufl. 1983, S. 201 (204 f.) jeweils m. w. N. Gem. § 7 Abs. 2 BHO sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen nur „für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ anzustellen; vgl. hierzu Nr. 2 der Vorl. VV-BHO zu § 7 sowie das eingehende Rundschreiben der BMF vom 21. 5. 1973 – „Erläuterungen zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen“ –, abgedruckt bei *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 7 BHO vor Rdn. 1.

¹⁷⁸ *Boerger*, Die Effizienz öffentlicher Verwaltung (o. Fn. 108), S. 18 ff.; *Reiding*, Effizienz (o. Fn. 108), S. 18 ff., 42 ff., 84 ff.

¹⁷⁹ Vgl. hierzu *von Mutius*, Gutachten E zum 53. DJT, 1980, S. 142 f. m. w. N.

¹⁸⁰ Umfassend etwa *Ossenbühl*, VVDStRL 29, 137 ff.; *Gallwas*, ebda., S. 211 ff.; *Krautzberger*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private, 1971; *Steiner*, Öffentliche Verwaltung durch Private, 1977; *von Heimburg*, Ver-

das ausgabewirksame Handeln dieser Helfer und Mittler nur einer ausgedünnten Kontrolle unterliegt¹⁸¹. Zugleich wird an diesen Organisationsentscheidungen eines noch etwas deutlicher: Die haushaltsrechtliche Einbindung und Kontrolle sowie der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steuern das Organisationsermessen keineswegs *umfassend*; denn als ermessensleitende Gesichtspunkte treten sie zu *anderen* in Konkurrenz, fließen also nur in die erforderliche Abwägung ein. Infolgedessen braucht nicht befürchtet zu werden, daß – folgt man der hier vertretenen Auffassung – in Zukunft Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitskriterien die aus sonstigen Gesetzen folgenden ermessensleitenden und -begrenzenden Gesichtspunkte in Zukunft mehr oder weniger substituieren.

III. Verwaltungsmittel

1. Beschaffung des Sach- und Personalbedarfs

Die Verwaltung beschafft sich den zur Aufgabenerledigung erforderlichen *Sach- und Personalbedarf* in erheblichem Umfang durch Teilnahme am allgemeinen Wirtschaftsverkehr in den *Formen des Privatrechts*¹⁸². Für den auch insoweit stattfindenden verwaltungsinernen Entscheidungsprozeß liefert das Haushaltsrecht mit den Zweckbindungen des Haushaltsplans sowie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wichtige inhaltliche Determinanten¹⁸³; hinzutreten verfahrensrechtliche Anforderungen, z. B. vorher durchzuführende Kosten-Nutzen-Analysen (§ 6 Abs. 2

waltungsaufgaben und Private, 1982; vgl. auch von Mutius, VerwArch. 63 (1972), 329ff.; H. P. Ipsen, in: Festschrift für Maunz, 1981, S. 145 (153ff.).

¹⁸¹ Vgl. Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (506). Bemerkenswert erscheint insoweit die in § 91 BHO normierte Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofs bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, was z. B. auch bei der Beileihung der Fall sein kann; Heuer, in: Heuer/Dommach, HdbFK, § 91 BHO Rdn. 4 unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 10. 10. 1980 – 5 B 152/79; Prüfungsadressat bleibt insoweit aber der Bund, die externe Stelle ist lediglich verpflichtet, die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs zu dulden. Zur früheren Rechtslage Piduch, Bundeshaushaltsrecht II, § 91 BHO Rdn. 1.

¹⁸² von Münch, in: Erichsen/Martens, Allg. VerwR, S. 28f.; Püttner, Verwaltungslehre, S. 167ff.

¹⁸³ § 7 Abs. 1 BHO bestimmt ausdrücklich, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht nur bei der Aufstellung des Haushaltsplans, sondern auch bei der *Ausführung* zu beachten sind. Eine Spezifizierung insoweit nimmt dann ausdrücklich § 34 Abs. 2 und 3 BHO im Teil III „Ausführung des Haushaltsplans“ der BHO vor.

HGrG) und öffentliche Ausschreibung (§ 40 HGrG). Ob jedoch diese, die Haushaltsbewirtschaftung betreffenden Rechtsnormen auch die rechtliche Bewertung des *privaten Rechtsgeschäfts* (Kauf, Miete, Pacht, Dienst- und Arbeitsvertrag usw.) zumindest in den Fällen beeinflussen können, in denen die ausgabewirksame Verwaltungshandlung erst im Abschluß dieses Vertrages besteht, hängt von der Interpretation des § 134 BGB ab. M. E. sind hier aus dem Gesichtspunkt der Flexibilität der Haushaltsgrundsätze einerseits und der besonderen Schutzbedürftigkeit des privaten Vertragspartners andererseits Zweifel i. S. d. h. M.¹⁸⁴ angebracht.

Soweit die Mittelbeschaffung nach *Maßgabe öffentlichen Rechts* erfolgt, kommt nur außenwirksames Verwaltungshandeln in Betracht; hierauf wird sogleich zurückzukommen sein. Nur ein Gesichtspunkt erscheint bereits jetzt erwähnenswert: Bekanntlich ist *objektive Voraussetzung für die Einstellung von Beamten* (auf Zeit bzw. auf Lebenszeit) das Vorhandensein einer *besetzbaren Planstelle* (§§ 17 Abs. 5, 49 BHO)¹⁸⁵. Mangelt es daran, müßte nach der hier vertretenen Interpretation des Haushaltsrechts an sich die gleichwohl vorgenommene beamtenrechtliche Ernennung rechtswidrig sein, da erst durch diese ausgabewirksame Verpflichtungen begründet werden. Gleichwohl ist dies – und hier zeigt sich die Notwendigkeit, das Problem der Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle auch aus der Sicht des Verwaltungsrechts zu beleuchten – nicht so, weil das *Beamtenrecht* aus Gründen der *Rechtssicherheit* und des *Vertrauensschutzes* die Fehlerfolgen *im Außenrecht* abschließend dahingehend normiert hat, in diesem Fall keine Außenrechtswidrigkeit eintreten zu lassen¹⁸⁶; ob die Ernennung innenrechtswidrig ist und welche Rechtsfolgen das Innenrecht hieran knüpft, ist eine andere Frage.

2. Bewirtschaftung der Verwaltungsmittel

Für die Bewirtschaftung der Sach- und technischen Hilfsmittel sowie des Personals gilt Vergleichbares. Zu einem großen Teil bleiben

¹⁸⁴ Eingehend *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (515), der allerdings annimmt, daß die Gültigkeit eines Rechtsgeschäfts im Falle positiven Wissens beider Vertragspartner durch Verstöße gegen haushaltsgesetzliche Bindungen beeinflußt werden könnte.

¹⁸⁵ *von Münch*, in: ders., Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1982, S. 26; *Scheerbarth/Höffken*, Beamtenrecht, 4. Aufl. 1982, S. 236 f.; *Wiese*, Beamtenrecht, 2. Aufl. 1982, S. 78; *Fürst*, GKÖD I, K § 6 Rdn. 25.

¹⁸⁶ Vgl. die Nachw. oben Fn. 185 sowie *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht II, § 49 BHO Rdn. 3.

die insoweit gebotenen Maßnahmen, etwa der Pflege von Gebäuden und Geräten oder des Personaleinsatzes, auf den Innenrechtsbereich beschränkt; in diesen Fällen bestehen keine Bedenken, namentlich den Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* voll anzuwenden¹⁸⁷. Soweit außenwirksames Verwaltungshandeln nötig wird (z. B. Abschluß von Wartungsverträgen), ergeben sich dieselben Probleme wie bei der Mittelbeschaffung.

IV. Außenwirksames Verwaltungshandeln

1. Verwaltungsrechtsverhältnis

Wie gezeigt, gibt es haushaltsrechtliche Ansätze für eine Steuerung des Verwaltungshandelns, die nicht notwendigerweise im Innenrechtsbereich steckenbleiben. Ob sie auch das Verwaltungsrechtsverhältnis im Sinne einer zwischen zwei oder mehreren Rechtssubjekten bestehenden, über das bloße Staat-Bürger-Verhältnis hinausreichenden besonderen öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehung¹⁸⁸ zu prägen vermögen, hängt von der Struktur eben dieser Rechtsbeziehungen ab. Dabei erscheinen Rechtsrelationen *innerhalb der gesamten Staatsorganisation* zwischen rechtlich verselbstständigten (autonomen) Trägern der öffentlichen Verwaltung¹⁸⁹ unproblematisch; Rechtsprechung und Rechtslehre sind hier von der Wirkungskraft etwa des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stets ausgegangen¹⁹⁰ – ein Ergebnis, welches sich insbesondere im Hinblick auf die für die Haushaltsplanungen aller Ver-

¹⁸⁷ S. o. Fn. 183.

¹⁸⁸ Zu Begriff und Inhalt des Verwaltungsrechtsverhältnisses vgl. *Erichsen/Martens*, Allg. VerwR, S. 130 ff.; *Achterberg*, Allg. VerwR., S. 305 ff.; *Bull*, Allg. VerwR, S. 278 ff.; *Maurer*, Allg. VerwR § 8 Rdn. 16 ff.; *Bachof*, VVDStRL 30, 193 (231 f.); *Häberle*, Das Verwaltungsrechtsverhältnis – Eine Problemskizze, in: Das Sozialrechtsverhältnis, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVIII, 1979, S. 60 ff. = in: *ders.*, Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 248 ff.

¹⁸⁹ Daß auch insoweit *Rechtsbeziehungen* gegeben sind, wird unterdessen nicht mehr bestritten; vgl. etwa *Achterberg*, Allg. VerwR, S. 309 ff.; *Schnapp*, Jura 1980, 68 ff. jeweils m. w. N.

¹⁹⁰ *OVG Münster*, KStZ 1980, 112 f.; *OVG Koblenz*, AS 13, 412 ff.; *Kunze/Bronner/Katz*, BadWürttGO, § 77 Anm. II 4; *Masson/Samper*, BayGO, Art. 61 Rdn. 5; *Lüersen/Neuffer*, NdsGO, § 82 Anm. 4; *Kottenberg/Rehn*, GO NRW, § 62 Anm. IV; *von Loebell/Stork*, GO NRW, § 62 Anm. 1; *Schuster/Diehl*, RhPfGO, § 93 Anm. III; *von Scheliha*, in: Galette/Laux, SchlHGO, § 75 Anm. 4.

waltungsträger gemeinsam geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben¹⁹¹ legitimieren läßt.

Bei der Staat-Bürger-Beziehung scheint dies schwieriger: Hier könnte die Annahme haushaltsrechtlicher Steuerungseffekte die primäre und speziellere Steuerungsfunktion des Verwaltungsrechts (ausgedrückt im Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) aus den Angeln heben. Diese bisweilen geäußerte Befürchtung¹⁹² bedarf jedoch der Relativierung: Reduziert man den Maßstab der Wirtschaftlichkeit nicht auf ein betriebswirtschaftliches Minimalprinzip, sondern orientiert sich – entsprechend den normativ vorgegebenen Aufgaben und Zielen der Verwaltung – an inhaltlichen Effizienzkriterien¹⁹³, dann besteht kaum ein Unterschied zu dem von J. Schwarze sogar verfassungsrechtlich abgeleiteten Grundsatz der „*administrativen Leistungsfähigkeit*“¹⁹⁴. Zumindest wird man einräumen müssen, daß das Verwaltungsrecht Struktur und Inhalt der Verwaltungsrechtsverhältnisse nicht so total determiniert, daß keine Einbruchstellen für haushaltsrechtliche Steuerungseffekte mehr bestehen; *offene Flanken* sind insoweit Unsicherheiten bei der *Interpretation, Konkretisierung und Subsumtion* von Verwaltungsrechtsnormen, insbesondere *unbestimmten Rechtsbegriffen* mit Wertungsspielraum, sowie die Einräumung von Entscheidungsalternativen auf der Rechtsfolgeseite (*Ermessen*)¹⁹⁵. Sind derartige Einbruchstellen

¹⁹¹ In den Gemeindeordnungen ist in den Vorschriften über allgemeine Haushaltsgrundsätze zugleich auf die „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ i. S. d. Art. 109 Abs. 2 GG und den Grundsatz der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ als verbindliche Determinanten Bezug genommen; vgl. § 77 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BadWürttGO, Art. 61 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BayGO, § 92 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 HessGO, § 82 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 NdsGO, § 62 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GO NRW, § 93 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 RhPfGO, § 80 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 SaarlKSVG, § 75 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 SchlHGO.

¹⁹² Vgl. die Darstellung bei J. Schwarze, DÖV 1980, 581 (587f.).

¹⁹³ S. o. S. 177ff.

¹⁹⁴ J. Schwarze, DÖV 1980, 581 (590f.) m. w. N.

¹⁹⁵ Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (511f.); Grupp, DÖV 1983, 661 (663); Birk, DVBl. 1983, 865 (872), anerkennt zwar die prinzipiell vorhandene Steuerungskapazität des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit („auf Beeinflussung einzelner Verwaltungsentscheidungen schon seiner Natur nach gerichtet“) und weist zudem zutreffend darauf hin, daß er sogar in Konflikt mit anderen Grundsätzen der Haushaltswirtschaft geraten kann, sieht im Ergebnis aber seine Steuerungskraft „erheblich relativiert“. Man wird dieser Bewertung allenfalls in der Tendenz beipflichten können, gerade wenn man die derzeitige Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt. Indessen könnte sich gerade daraus der Zwang ergeben, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der öffentlichen Verwaltung im verstärkten Maße zu beachten. Wie weit dies aber rechtlich

infolge genereller oder im Einzelfall sich ergebender strikter Verwaltungsrechtsbindung nicht vorhanden, dann ist das Haushaltsrecht nicht nur – wie *Mußnug* sagt¹⁹⁶ – subordiniert, sondern es kommt wegen der unterschiedlichen Regelungsintentionen und des damit divergierenden Normgeltungswillens von Haushaltsrecht einerseits und Verwaltungsrecht andererseits *gar nicht* erst zu einer *Normenkollision*. Man könnte dies bezogen auf den konkreten Fall der Rechtsanwendung auch als einen gestuften Entscheidungsprozeß begreifen, in dem das Haushaltsrecht *nur hilfsweise* Entscheidungskriterien zur Verfügung stellt (Haushaltsrecht i. S. d. Terminologie *Kirchhofs*¹⁹⁷ also als „Zweitmotiv“). Für die eingangs erwähnte Streitfrage der rechtlichen Beurteilung nicht gesetzesakzessorischer Subventionsverhältnisse bedeutet dies: Die im Haushaltsplan einschl. Erläuterungen vorgenommene Zweckbestimmung prägt rechtsnormativ das Subventionsverhältnis nicht kraft Haushaltsrechts, sondern lediglich über Art. 3 Abs. 1 GG bzw. den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung¹⁹⁸; Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind allerdings im Rahmen des Gesetzesvorrangs zu beachten. Subjektive-öffentliche Rechte des Subventionsempfängers oder Dritter werden, durchaus systemkonform, gem. § 3 Abs. 2 HGrG/BHO durch den Haushaltsplan nicht begründet, sie können bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen allenfalls aus Art. 3 Abs. 1 GG entwickelt werden¹⁹⁹.

2. Handlungstypen

Soweit nicht durch Rechtssatz ausdrücklich oder konkludent vorgeschrieben, kann die Verwaltung – wie § 54 S. 1 VwVfG zu erken-

zulässig ist, entscheidet die Verwaltungsrechtsdogmatik. Insoweit bedarf es eines systematischen und differenzierten Vorgehens, um die dogmatischen Einbruchstellen offenzulegen. Vgl. neuerdings zu Kostenschätzungen bezüglich kommunalverfassungsrechtlicher Bürgerbegehren gem. § 21 Abs. 3 S. 4 BadWürttGO und eine entsprechende Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 77 Abs. 2 BadWürttGO *VGH Bad.-Württ.*, VBIBW 1983, 313.

¹⁹⁶ *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 307 ff.

¹⁹⁷ NVwZ 1983, 505 (512).

¹⁹⁸ Dazu *Scheuing*, VVDStRL 40, 153 ff.; *Hoffmann-Riem*, ebda., S. 187 ff.; *Raschauer*, ebda., S. 240 ff.; *Ossenbühl*, DVBl. 1981, 857 ff.; *Pietzcker*, NJW 1981, 2087 ff. jeweils m. w. N.

¹⁹⁹ Vgl. statt vieler *Jarass*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1980, S. 132 ff.; *Stober*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl. 1980, Rdn. 1192 ff. jeweils m. w. N. sowie die umfangr. Nachw. bei *Bauer*, DÖV 1983, 53 ff. und *Grosser*, BayVBl. 1983, 551 ff. zur h. M.

nen gibt – nach *pfllichtgemäßem Ermessen* entscheiden, ob sie eine konkrete Aufgabe *mittels Verwaltungsakts, verwaltungsrechtlichen Vertrags oder Realakts* erfüllt²⁰⁰. Soweit ersichtlich, hat die Verwaltungsrechtslehre für diese Entscheidung bislang ermessensleitende Gesichtspunkte rechtsnormativen Charakters nicht entwickelt. Da aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz keine abschließende Determination dieser Ermessensentscheidung ersichtlich ist, bestehen keine Hinderungsgründe, insoweit den haushaltsrechtlichen Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* zu berücksichtigen; bei seiner Anwendung gewinnen zugunsten der Handlungsform des Verwaltungsakts die Formalisierung des Verwaltungsverfahrens, seine Klarstellungs- und Titelfunktion, der Faktor Zeit sowie Rechtsschutzüberlegungen an Gewicht.

3. Nebenbestimmungen und Nebenabreden

*Kirchhof*²⁰¹ hat in dem Ihnen vorliegenden Begleitaufsatz zum heutigen Beratungsgegenstand u. a. die Ansicht vertreten, Verwaltungsakte oder Verwaltungsverträge außerhalb des Geldleistungsrechts, insbes. im Baurecht oder im Gemeinnützigkeitsrecht, könnten haushaltswirksame Nebenbestimmungen und Gegenforderungen vorsehen, wenn diese eine behördliche Entscheidung finanzwirtschaftlich ermöglichen, inhaltlich abschwächen oder teilweise zurücknehmen und diese Modifikation vom verwaltungsgesetzlich eröffneten Entscheidungsspielraum gedeckt sei. Ob die von ihm dann gebrachten Beispiele diese These tragen, mag dahingestellt bleiben²⁰²; ihr *Ergebnis* erscheint auch mir zutreffend, wobei jedoch eine Klarstellung erlaubt sei: Wegen der Begrenzung der Zweckbin-

²⁰⁰ Die in gewissen Grenzen rechtlich zulässige Austauschbarkeit der Handlungsformen des Verwaltungsaktes und des verwaltungsrechtlichen Vertrages ist in § 54 S. 2 VwVfG vorgesehen; vgl. *Meyer*, in: *Meyer/Borgs*, VwVfG, 2. Aufl. 1982, § 54 Rdn. 70; *Ehlers*, *VerwArch.* 74 (1983), 112 (131); a. A. für das Subventionsrecht *Braun*, *JZ* 1983, 841 (843 ff.).

²⁰¹ NVwZ 1983, 505 (512).

²⁰² Orientiert man sich strikt am Gedanken der Steuerung des Verwaltungshandelns *durch Haushaltsrecht*, so wird man in erster Linie wohl nicht an Nicht-Geldleistungsverwaltungsakte mit finanzwirtschaftlich motivierter Nebenbestimmung (so die Beispiele in Fn. 66 bei *Kirchhof*) zu denken haben, sondern umgekehrt an Geldleistungsverwaltungsakte mit Nebenbestimmungen, die den Zweck des Verwaltungsaktes sichern sollen. Als klassisches Beispiel bietet sich erneut die Subventionsbewilligung mit Nebenbestimmungen an. Vgl. hierzu die detaillierten „Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid“ gem. Nr. 5 der Vorl. VV-BHO zu §§ 44, 44 a, abgedruckt bei *Piduch*, *Bundeshaushaltsrecht II*, BHO, § 44 vor Rdn. 1.

dung des Haushaltsplans bzw. des Grundsatzes der Spezialität auf den Innenrechtsbereich steuert das Haushaltsrecht nicht unmittelbar die rechtliche Zulässigkeit von Nebenbestimmungen und Nebenabreden; sondern es treten *mittelbare* Steuerungseffekte ein, soweit der Verwaltungsakt bzw. der Hauptinhalt des verwaltungsrechtlichen Vertrages die haushaltsrechtliche Zweckbestimmung aufnimmt und die Nebenbestimmung bzw. Nebenabrede der Erfüllung eben dieses Zweckes zu dienen bestimmt ist²⁰³ bzw. mit ihm in notwendigem Zusammenhang²⁰⁴ steht (vgl. §§ 36 Abs. 3, 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG). Insoweit kann in der Tat z. B. durch eine einem Subventionsbescheid beigefügte Auflage die Sicherung des haushaltsrechtlichen Verwendungszwecks im Ergebnis erreicht werden.

4. Handlungsmaßstäbe

Das Haushaltsrecht kann, wie angedeutet, die *Maßstäbe außenwirksamen Verwaltungshandelns* anreichern, soweit das Verwaltungsrecht hierfür Raum läßt. Davon wird man auszugehen haben, wenn etwa der Tatbestand ausdrücklich auf haushaltsrechtliche Regelungen verweist („nach Maßgabe haushaltsrechtlicher Ansätze“)²⁰⁵ bzw. bei seiner Konkretisierung Haushaltsgrundsätze eine Rolle spielen sollen (z. B. Leistungsansprüche „im Rahmen des haushaltsrechtlich Möglichen“)²⁰⁶ und wenn bei der Ausübung eines etwa eingeräumten Entschließungs- und Auswahlermessens nicht bereits die Beachtung der sonstigen inneren und äußeren Ermessensgrenzen zu einer Ermessensreduzierung auf nur *eine* Entscheidung geführt haben²⁰⁷. Wie die eingangs erwähnte Entscheidung des

²⁰³ Gerade bei der Vergabe von Subventionen können dem Bewilligungsbescheid beigefügte Nebenbestimmungen die Funktion übernehmen, den durch die Zweckbestimmung des betreffenden Titels im Haushaltsplan umrissenen, gegebenenfalls durch Vergaberichtlinien konkretisierten Subventionszweck zu sichern; vgl. *Weides*, NJW 1981, 841 (842); *Jarass*, JuS 1980, 115 (117); *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, VwVfG, 2. Aufl. 1983, § 36 Rdn. 32; *Ehlers*, VerwArch. 74 (1983), 112 (123).

²⁰⁴ Zur Zulässigkeit von Nebenabreden unter dem Gesichtspunkt des Kopplungsverbots vgl. *Menger*, VerwArch. 64 (1973), 205 ff.; *von Mutius*, VerwArch. 65 (1974), 201 ff.; *Meyer*, in: *Meyer/Borgs*, VwVfG, § 56 Rdn. 11 ff.; *Kopp*, VwVfG, 3. Aufl. 1983, § 56 Rdn. 16 ff.; *Erichsen/Martens*, Allg. VerwR, S. 284 f.

²⁰⁵ Vgl. o. Text zu Fn. 19 und 20.

²⁰⁶ Ausführlich hierzu *Mußnug*, Haushaltsplan (o. Fn. 5), S. 332 ff.; vgl. auch *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (512).

²⁰⁷ Angesichts des Rechtsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erscheint immerhin bemerkenswert, daß nach immer noch verbreiteter Auffassung *fiskalische Erwägungen* stets ermessensfehlerhaft sein sollen. Freilich wird

*VGH Bad.-Württ.*²⁰⁸ oder eine soeben bekanntgewordene Entscheidung des *BayVGH*²⁰⁹ zur Ermessensbetätigung bei der Einrichtung von Schulbuslinien eindrucksvoll belegen, kann hier der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit häufig praktisch werden und seinerseits sogar eine Ermessensreduzierung bewirken. Nach dem Prinzip des *Gesetzesvorrangs* müssen diese haushaltsrechtlichen Handlungsmaßstäbe jedenfalls für die Verwaltung auch bei Abschluß *verwaltungsrechtlicher Verträge* gelten²¹⁰; im Hinblick auf die abschließende Regelung des § 59 VwVfG führt ein Verstoß hiergegen jedoch nur dann zur *Nichtigkeit*, wenn beiden Vertragsschließenden die Mißachtung des Haushaltsrechts bekannt war (§ 59 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG)²¹¹.

5. Aufhebung von Verwaltungsakten

Werden Zuwendungen, namentlich Subventionen, entgegen dem im Bewilligungsbescheid bestimmten Zweck verwendet oder werden mit der Bewilligung verbundene Auflagen nicht oder nicht innerhalb einer bestimmten Frist erfüllt, so kann der Zuwendungsbescheid gem. § 44 a BHO (bzw. LHO, bzw. HG der Länder) ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder – anders als in § 49 Abs. 2

dies heute zunehmend mit Recht in Frage gestellt, vgl. *J. Schwarze*, DÖV 1980, 581 (592) mit Hinweis auf *BVerwG*, DÖV 1978, 508f.; *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, VwVfG, 2. Aufl. 1983, § 40 Rdn. 16; *Busch*, in: *Knack*, VwVfG, § 40 Rdn. 9.4; *Dürig*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 3 Abs. 1 Rdn. 362, 456; *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (511f.); *Grupp*, DÖV 1983, 661 (663); vgl. auch die Nachw. in folgender Fn.

²⁰⁸ VBIBW 1983, 196ff. = DÖV 1983, 383ff. = NVwZ 1983, 552ff.

²⁰⁹ BayVBl. 1983, 566ff.; vgl. auch *VGH Bad.-Württ.* VBIBW 1983, 313f. und dazu o. Fn. 195.

²¹⁰ *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (513).

²¹¹ Gerade an diesem Beispiel erweist sich, daß beim Nachweis der *Steuereffekte* in der Verwaltungsrechtsdogmatik nicht isoliert aus der Sicht des Haushaltsrechts argumentiert werden darf, weil dieses eben nur (wenn überhaupt) *Steuerungsansätze* liefert. Es kommt *insoweit* vielmehr darauf an, Einbruchstellen innerhalb der Verwaltungsrechtsdogmatik aufzuspüren. Im Rahmen des § 59 VwVfG bietet allein Abs. 2 Nr. 2 einen Ansatzpunkt zur Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Vorgaben. Wenn daher *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (513) sagt, die Wirksamkeit eines Rechtsgeschäfts werde durch die Mißachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen grundsätzlich nicht berührt, ist diesem *Ergebnis* zwar beizupflichten, die aus der Sicht des Haushaltsrechts gegebene Begründung jedoch, die haushaltsrechtlichen Regelungen für die Eingehung von Rechtsgeschäften enthielten grundsätzlich nur Anweisungen an die handelnde Verwaltung, nicht Vorbehalte für die Gültigkeit der im Außenverhältnis hergestellten Rechtsbindungen, vermag *allein* dieses Ergebnis noch nicht zu tragen.

S. 1 VwVfG – für die Vergangenheit *widerrufen* werden²¹². Selbst wenn man in dieser Norm eine Regelung des Haushaltsrechts erblickt, so kann es nach dem hier vertretenen methodischen Ansatz eigentlich nicht zweifelhaft sein, daß ihr Außenrechtswirksamkeit zukommt. Denn der Sache nach handelt es sich um materielles Verwaltungsrecht, welches kraft Spezialität dem ohnehin subsidiären § 49 VwVfG vorgeht²¹³. Auch insoweit träfe also die These von der Subordination des Haushaltsrechts²¹⁴ nicht zu.

6. *Verwaltungsverfahren*

Die eingangs zitierte Entscheidung des *VGH Bad.-Württ.* zur *Begründungspflicht* bei Widerrufsbescheiden²¹⁵ belegt, daß haushaltsrechtliche Steuerungseffekte auch im *Verwaltungsverfahrensrechtsverhältnis* denkbar sind²¹⁶. Denn, wie uns letztes Jahr in Konstanz bewußt gemacht wurde²¹⁷, ist die rechtsnormative Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens jedenfalls auch an dem Leitgedanken der *Verfahrenseffizienz* orientiert²¹⁸ und enthält insoweit eine Fülle von offenen Regelungen, die eine Berücksichtigung des Haushaltsgrundsatzes der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* zulassen. Dies gilt etwa für den Programmsatz des § 10 S. 2 VwVfG, das Verfahren einfach und zweckmäßig durchzuführen²¹⁹, für Umfang, Intensität und

²¹² Vgl. hierzu *Weides*, NJW 1981, 841 ff.; *Dommach*, DÖV 1981, 122 ff.; *Grawert*, DVBl. 1981, 1029 ff.

²¹³ *VGH Bad.-Württ.* (o. Fn. 208); *Meyer*, in: Meyer/Borgs, VwVfG, 2. Aufl. 1982, § 49 Rdn. 4; *Klappstein*, in: Knack, VwVfG, § 49 Rdn. 3.1.4; *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG, § 49 Rdn. 3; *Kopp*, VwVfG, § 49 Rdn. 66; *Erichsen*, Jura 1981, 590 (594); vgl. auch *VG Arnsberg*, GemH 1983, 231 ff.

²¹⁴ Vgl. schon oben im Text zu Fn. 196.

²¹⁵ S. o. Fn. 8.

²¹⁶ Unter dem Aspekt der „administrativen Leistungsfähigkeit“ vgl. die Darstellung entsprechender Einbruchstellen im Verwaltungsverfahrensrecht von *J. Schwarze*, DÖV 1980, 581 (585).

²¹⁷ *Wahl*, VVDStRL 41, 151 ff.; *Pietzcker*, ebda., S. 193 ff.

²¹⁸ *von Mutius*, NJW 1982, 2150 ff.; *Schenke*, VBIBW 1982, 313 ff.; *Ossenbühl*, NVwZ 1982, 565 ff.; *Degenhart*, DVBl. 1982, 872 ff.; *Steinberg*, DÖV 1982, 619 ff.

²¹⁹ Zu Inhalt, Funktion und Rechtswirkungen des § 10 S. 2 VwVfG vgl. *Borgs*, in: Meyer/Borgs, VwVfG, § 10 Rdn. 3 ff.; *Kopp*, VwVfG, § 10 Rdn. 2, 9 ff.; *Clausen*, in: Knack, VwVfG, § 10 Rdn. 3 ff.; *Leonhardt*, in: Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG, § 10 Rdn. 7 f.; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, 2. Aufl. 1979, S. 112; *Weides*, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, 2. Aufl. 1981, S. 62 f.

Grenzen des Untersuchungsgrundsatzes in § 24 VwVfG²²⁰, für die Möglichkeit des Absehens von Akteneinsicht gem. § 29 Abs. 2 VwVfG²²¹, u. U. für die Entbehrlichkeit der Begründung gem. § 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG²²², für die Erleichterung beim Verfahren der Ladung zur mündlichen Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren gem. § 67 Abs. 1 VwVfG²²³ und für eine Fülle weiterer Erleichterungen bei der Zustellung behördlicher Entscheidungen in Massenverfahren (§ 69 Abs. 1, 73 Abs. 6, 74 Abs. 5 VwVfG; § 10 Abs. 4 Nr. 4, 8 BlmschG, §§ 7 Abs. 5, 7a Abs. 2 AtomG, §§ 18 Abs. 5, 6; 18a Abs. 5 FStrG). Allerdings zeigt gerade das Beispiel des *VGH Bad.-Württ.*, daß insoweit *äußerste Behutsamkeit* angebracht ist; verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen erfüllen vielfältige Funktionen²²⁴, stehen insbesondere im Spannungsverhältnis zwischen Individualschutz und Verfahrenseffizienz²²⁵, und dieses Spannungsverhältnis darf über den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit *nicht einseitig* zu Lasten des Individualschutzes aufgelöst werden. Dergestalt würde man im übrigen von einem unzutreffenden Effizienzbegriff ausgehen²²⁶.

²²⁰ Nach wohl h.M. kommt eine bloß oberflächliche Sachverhaltsermittlung allein aus Personal- oder Kostengründen nicht in Betracht. Andererseits jedoch sollen Art und Umfang der Ermittlungen durch den „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“ begrenzt werden, über den auch die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltungsführung Beachtung erlange; vgl. *Berg*, Die Verwaltung 1976, 161 (178 ff.); *Borgs*, in: Meyer/Borgs, VwVfG, § 24 Rdn. 4; *Clausen*, in: Knack, VwVfG, § 24 Rdn. 3.1; *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG, § 24 Rdn. 9; a. A. *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, S. 115; wohl auch *Pestalozza*, in: Festschrift Boorberg-Verlag, 1977, S. 185 ff. und *Kopp*, VwVfG, § 24 Rdn. 8 f.

²²¹ Vgl. *von Mutius*, DVBl. 1978, 665 (671); *J. Schwarze*, DÖV 1980, 581 (585); *Borgs*, in: Meyer/Borgs, VwVfG, § 29 Rdn. 16; *Weides*, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, S. 91; *Preussner*, VBIBW 1982, 1 ff.

²²² So jedenfalls *VGH Bad.-Württ.* (o. Fn. 8).

²²³ Zu Recht wird die Funktion dieser Vorschrift u. a. in der Minderung des Verwaltungsaufwands und der Kostenersparnis gesehen, vgl. *Busch*, in: Knack, VwVfG, § 67 Rdn. 4.2; *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG, § 67 Rdn. 6; *J. Schwarze*, DÖV 1980, 581 (585).

²²⁴ Insoweit dürfte die Entscheidung des *VGH Bad.-Württ.* (o. Fn. 8), erheblichen Bedenken begegnen; immerhin steht der Widerruf des Bescheides im Ermessen der Behörde und nahm das Gericht im Ergebnis zutreffend eine Ermessensreduzierung auf nur eine rechtmäßige Entscheidung an – aber gerade dies hätte, da nicht selbstverständlich, begründet werden müssen, ein hektographiertes Formblatt vermag das nicht zu leisten.

²²⁵ Eingehend dazu *von Mutius*, NJW 1982, 2150 ff.

²²⁶ S. o. S. 177 ff.

V. Verwaltungskontrolle

1. Träger- und behördeninterne Selbstkontrolle

Auswirkungen haushaltsrechtlicher Steuerungsansätze sind ebenfalls in den Institutionen der *Verwaltungskontrolle*²²⁷ erkennbar. Da sich die träger- und behördeninterne Selbstkontrolle der Verwaltung ausschließlich im *Innenbereich* abspielt, bestehen keine Bedenken, insoweit eine volle Bindung an Haushaltsgesetz, Haushaltsplan und Haushaltsgrundsätze anzunehmen. Hierbei handelt es sich um eine echte *Rechtsbindung*, infolgedessen greifen die haushaltsrechtlichen Instrumente auch dort uneingeschränkt, wo träger- und behördeninterne Selbstkontrolle auf den Maßstab der Rechtmäßigkeit beschränkt ist, wie z. B. beim kommunalinternen Widerspruchs- bzw. Beanstandungsrecht (des Bürgermeisters bzw. Gemeindedirektors)²²⁸.

2. Fach-, Sonder- und Rechtsaufsicht

Die Kontrollmaßstäbe der Fach-, Sonder- und Rechtsaufsicht schließlich lassen eine Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Bindungen, wie bereits beim Verwaltungsrechtsverhältnis dargestellt, weitestgehend zu. Daß die Verwaltungsrechtsprechung dieses z. B. auch im Bereich der *Kommunalaufsicht* ohne Bedenken sanktioniert hat und ihrerseits eine umfassende richterliche Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vornimmt²²⁹, kann als weiteres Indiz dafür gelten, daß die Grenzlinien zwischen Innen- und Außenrechtsbereich fließend geworden sind.

²²⁷ Überblickartige Darstellung bei *Püttner*, Verwaltungslehre, S. 337 ff.; *Wipfler*, Leitfaden der Verwaltungslehre, S. 172 ff.; *Joerger/Geppert*, Grundzüge der Verwaltungslehre, S. 53 ff.; *Thieme*, Verwaltungslehre, S. 407 ff.; *Achterberg*, Allg. VerwR, S. 455 ff.; *Bull*, Allg. VerwR, S. 337 ff.

²²⁸ Vgl. § 43 Abs. 2 BadWürttGO, Art. 59 Abs. 2 BayGO, § 63 NdsGO, § 39 GO NRW, § 42 Abs. 1 RhPfGO, § 60 Abs. 1 SaarlKSVG, § 43 SchlHGO.

²²⁹ Vgl. bereits die Nachw. o. Fn. 190. Ein insoweit in der Praxis besonders umstrittener Problembereich stellt die Überprüfung kommunaler Stellenpläne durch die Aufsichtsbehörden und die Verwaltungsgerichte dar; vgl. etwa *OVG Münster*, GemH 1981, 268 ff.; *OVG Koblenz*, der landkreis 1982, 510 f. sowie Urf. v. 15. 3. 1983 – Az.: 7 A 62/82 – (noch unveröffentlicht); *VGH Bad.-Württ.*, BWVPr. 1980, 212 ff. und hierzu *Pestalozza*, BWVPr. 1980, 2 ff., 29 ff.; zur Gesamtproblematik von *Mutius/Schoch*, DVBl. 1981, 1077 ff.

D. Folgerungen

Lassen Sie mich zum Schluß aus dem Versuch, im Haushaltsrecht Steuerungsansätze und in der Verwaltungsrechtsdogmatik haushaltsrechtliche Steuerungseffekte aufzuspüren, Folgerungen ziehen, die aus Zeitgründen allerdings *nur thesenartig* angedeutet werden können:

(1) Die Praxis der Haushaltsplanung einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung und der Haushaltsbewirtschaftung insbes. im Bereich der Haushaltsgrundsätze der Vorherigkeit, Ausgeglichenheit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Feststellung des Haushaltsplans im Haushaltsgesetz weist gewiß eine Vielzahl von *Schwächen* auf, die mit dazu beitragen, daß in einer Zeit, in der die Grenzen des Leistungsstaates erreicht sind, Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle die notwendige Koordination zwischen Einnahme- und Ausgabeseite nur unvollkommen erfüllen²³⁰. Das rechtliche Instrumentarium jedoch ist, von einigen Detailfragen abgesehen, weitgehend vorhanden. Wird es funktionsgerechter und damit zugleich stringenter eingesetzt, so lassen sich die Koordinationsaufgaben besser lösen. Zugleich bleibt es ständige Aufgabe des parlamentarischen Gesetzgebers, in jedem Verfahren der Verwaltungsgesetzgebung die Lösung der Koordinationsaufgaben dadurch zu erleichtern, daß er Vollzugs- und Folgekosten des jeweiligen Gesetzes exakter und stärker berücksichtigt²³¹.

(2) Die *Verwaltungsrechtsdogmatik* ist in vieler Hinsicht *offen* genug, im Interesse dieser notwendigen Koordination haushaltsrechtliche Steuerungseffekte für das Verwaltungshandeln aufzunehmen. *Behutsame Fortentwicklungen* der Dogmatik insbesondere bezüglich der Abgrenzung von Innen- und Außenrechtsbereich, der Struktur des Verwaltungsrechtsverhältnisses, des Geltungsumfanges des Gesetzesvorrrangs bei nichtgesetzesakzessorischer Verwaltung, der haushaltsrechtlichen Anreicherung unbestimmter Rechtsbegriffe und äußerer Ermessensschränken, der Ermessensgrenzen bei der Wahl der unterschiedlichen Handlungsformen, der rechtlichen Zulässigkeit von Nebenbestimmungen und Nebenabreden, der inhaltlichen Struktur des Verwaltungsverfahrensverhältnisses sowie der Prüfungsmaßstäbe der unterschiedlichen Verwaltungskontrollen scheinen geboten. Dabei ist punktuell, also bei dem einzelnen Verwaltungsrechtssatz und der einzelnen Verwaltungsrechtsinstitution

²³⁰ Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (511).

²³¹ Umfanger. Nachw. hierzu bei Hill, Einführung in die Gesetzgebungslehre, S. 74 ff.

anzusetzen. Verallgemeinernde Thesen wie die, fiskalische Erwägungen seien stets ermessensfehlerhaft²³², oder kategorische Zuordnungen wie die zum Innen- und Außenrechtskreis erscheinen jedenfalls wenig hilfreich.

(3) Erlangt der Haushaltsgrundsatz der *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* für das außenwirksame Verwaltungshandeln zunehmende rechtliche Bedeutung und gebietet die Konkretisierung dieses Grundsatzes, eine Fülle von Effizienzüberlegungen anzustellen, die sich als solche z. T. rechtsnormativer Bewertung entziehen, so muß das Problem der *Kontrolldichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit*²³³ insoweit neu überdacht werden. Denn es fragt sich, ob angesichts eines derart weitreichenden Kontrollmaßstabs die aus der Funktionentrennung herrührenden Verantwortungsbereiche von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit²³⁴ noch richtig gewichtet sind. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG fordert schon deshalb keine totale Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns, weil der dieses anordnende Haushaltsgrundsatz primär der Entlastung öffentlicher Haushalte, nicht jedoch der Begünstigung Einzelner oder einzelner Gruppen zu dienen bestimmt ist.

(4) Je mehr bei funktionsgerechtem Einsatz der Instrumente des Haushaltsrechts die notwendigen Koordinationsaufgaben erfüllt werden können, um so weniger bedarf es der *Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung*. Diese sollte nicht nur um der rechtssystematischen Klarheit willen, sondern vor allem deshalb *abgebaut* werden, weil diese Gesetzgebung wegen der inhaltlichen und politischen Koppelung mit dem Haushaltsplan und der dadurch bedingten verfahrensrechtlichen Behandlung nicht denselben Grad der parlamentarischen Legitimation und Publizität wie das materielle Verwaltungsgesetz aufweist.

Damit *zurück* zu unserem *Ausgangspunkt*: Müssen wir also unsere Vorlesungsmanuskripte und Lehrbücher des Verwaltungsrechts gewissermaßen „haushaltsrechtlich“ überarbeiten? – Ich meine, in etlichen Passagen schon, und zwar nicht nur in Marginalien und Fußnoten!

²³² Vgl. hierzu o. Fn. 207.

²³³ Zur Problematik umfassend und mit umfangr. Nachw. *Schenke*, in: BK-Zweitbearb., Art. 19 Abs. 4 Rdn. 304 ff.; zuletzt, speziell im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Kommunalverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, *Janning*, DVBl. 1983, 401 ff.; *Gaentzsch*, StT 1983, 247 ff.; *Fehrmann*, DÖV 1983, 311 ff.; *Lotz*, BayVBl. 1983, 385 ff.; *Schmidt-Jortzig*, NJW 1983, 967 ff.; *Neumann*, Vr 1983, 14 ff.

²³⁴ *Scholz*, VVDStRL 34, 145 ff.; *Schmidt-Aßmann*, ebda., S. 221 ff.

Leitsätze des Berichtstatters über:

Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle

A. Einführung in das Thema

I. Anlaß und Aktualität

1. a) Nach herkömmlicher Verwaltungsrechtslehre wird die Realisierung der Verwaltungsziele durch Erfüllung der Verwaltungsaufgaben nahezu allein durch das verfassungsgestaltende Grundentscheidungen konkretisierende Verwaltungsgesetz determiniert.

b) Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle als dem staatlichen Innenrecht zugeordnet haben hiernach keinen rechtsverbindlich steuernden Einfluß zumindest auf das außenwirksame Verwaltungshandeln.

c) Die Rechtswirklichkeit scheint teilweise derartige Vorstellungen längst hinter sich gelassen zu haben, ohne allerdings rechtsdogmatisch befriedigende Erklärungen zu liefern. -

II. Eingrenzung

2. „Steuerung“ ist bewußtes Einwirken auf Organisationen zur Erreichung vorgegebener oder selbst gesteckter Ziele namentlich durch Zielsetzung, Planung, Information, Koordination, Motivation und Kontrolle. Differenzierungen nach unterschiedlichen Steuerungsansätzen, Detaillierungsgrad und zeitlicher Wirkungsweise sind geboten.

3. „Verwaltungshandeln“ meint die Erfüllung verfassungsrechtlich vorgegebener bzw. zugelassener Verwaltungsaufgaben in den klassischen und den sozialstaatsbedingt hinzugewachsenen Funktionsbereichen; sie weist organisatorische, instrumentelle und verfahrensmäßige Determinanten auf.

4. „Haushaltsrecht“ umfaßt die Summe der Rechtsnormen, welche die Planung, Verwendung, Abrechnung und Kontrolle öffentlicher Mittel, Vermögen und Schulden sowie sonstige finanzielle Maßnahmen der Träger öffentlicher Verwaltung regeln, die aus einer mit ihrem Haushalt zusammenhängenden Betätigung in privatrechtlichen

oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen folgen. „Haushaltskontrollen“ stellt die in der Regel nachträgliche Überprüfung der Richtigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der tatsächlichen Durchführung des Haushaltsplans durch Parlament bzw. Parlamentsausschüsse sowie unabhängige Prüfungsbehörden dar.

III. Fragestellung: Haushaltsrecht und Verwaltungsrechtsdogmatik

5. Haushaltsrecht kann die ihm obliegenden Koordinationsaufgaben nur erfüllen, wenn es einerseits Ansätze bietet, auf Verwaltungshandeln einzuwirken, und andererseits die Verwaltungsrechtsdogmatik für derartige Einwirkungen offen ist.

B. Steuerungsansätze im Haushaltsrecht

I. Vorgaben für die Haushaltsplanung

6. a) Die im Stabilitätsgesetz vorgesehenen global wirkenden Instrumente zur konjunkturgerechten Gestaltung der öffentlichen Finanzwirtschaft sind nur von geringer Steuerungsintensität.

b) Die mittelfristige Finanzsplanung hat die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt; zukünftiges Verwaltungshandeln läßt sich an ihr allenfalls tendenziell ablesen, die Haushaltsplanung wird rechtlich nicht determiniert.

II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

7. Mit der Bestimmung des Rechtscharakters von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan wird zugleich über die Reichweite ihrer Rechtswirkungen und damit über ihre Steuerungsintensität entschieden. Die insoweit erforderliche Zuordnung zum Innen- oder Außenrechtskreis läßt sich nur anhand einer Einzelnormanalyse vornehmen, die sich insbesondere an Funktion, Regelungsgegenstand und Regelungsadressaten zu orientieren hat. Im Haushaltsgesetz müssen daher von der Feststellung des Haushaltsplans die übrigen Bestimmungen unterschieden werden.

8. Der Haushaltsplan hat in erster Linie nach wie vor Bedarfsdeckungs- und Ordnungsfunktion; angesichts der ihm ebenfalls zukommenden allgemeinpoltischen, wirtschafts- und sozialpolitischen Funktionen stellt er ein Instrument zur Globalsteuerung dar.

9. Aus verfassungsrechtlichen wie einfachgesetzlichen Gründen ist der Haushaltsplan auf interne Rechtswirkungen beschränkt. Im Au-

ßenrechtsbereich vermag er Verwaltungshandeln deshalb unmittelbar nicht zu steuern; aber auch im Innenrechtsbereich fungiert er als solcher mehr oder weniger nur als rechnerische Zusammenstellung der Einnahmen und der rechtsverbindlich feststehenden Ausgaben.

10. Die intern verbindlichen Rechtswirkungen des Haushaltsplans werden weiter dadurch abgeschwächt, daß er nur ermächtigend und nicht verpflichtend wirkt.

III. Haushaltsgrundsätze

11. Eine Einzelanalyse der Haushaltsgrundsätze ergibt höchst unterschiedliche Steuerungsansätze:

a) Grundsätze mit überwiegend organisations- und verfahrensrechtlichen Funktionen weisen allenfalls sehr geringes Steuerungspotential auf; ihre Mißachtung oder zulässige Durchbrechung kann sogar das im Haushaltsplan angelegte Steuerungspotential mindern.

b) Wesentliche Steuerungsansätze ergeben sich aus dem Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Spezialität; die strikte Bindung an ihn verursacht zugleich Unbeweglichkeit der Haushaltsbewirtschaftung. Das Haushaltsrecht bietet insoweit Lösungen an, stellt damit aber zugleich Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug vor die Aufgabe, einen sachgerechten Kompromiß zwischen Bindung und Flexibilität im Einzelfall zu finden.

c) Der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung vermag das im Haushaltsplan angelegte Steuerungspotential um so weniger zur freien Verfügbarkeit des Haushaltsgesetzgebers zu sichern, als der Gesetzgeber selbst Durchbrechungen des Nonaffektationsprinzips schafft; andererseits beinhaltet jede Ausnahme eine intensive Steuerung des Verwaltungshandelns.

d) Aus der Sicht des Haushaltsrechts muß der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit über seine unbestrittene Innenrechtsgeltung hinaus auf außenwirksames Verwaltungshandeln erstreckt werden, wenn und soweit erst dieses ausgabewirksamen Vollzug des Haushaltsplans beinhaltet; ob auch das außenrechtsgesteuerte Verwaltungshandeln solchen haushaltsrechtlichen Bindungen zugänglich ist, ist eine Frage der Verwaltungsrechtsdogmatik.

e) Angesichts des Bepackungsverbots vermag das Haushaltsgesetz Verwaltungshandeln um so intensiver zu steuern, je großzügiger das Verbot gehandhabt wird. Bei strenger Beachtung bleibt das Haushaltsgesetz zwar von materiell-rechtlichen Regelungen frei, der erforderliche Haushaltsausgleich erzwingt dann aber zunehmend Korrekturen durch Haushaltsbegleitgesetze.

IV. Haushaltskreislauf

12. Die einzelnen Phasen des Haushaltskreislaufs liefern eigene Steuerungsansätze z. T. aber auch Anhaltspunkte zur Bewertung des in Haushaltsplan und Haushaltsgrundsätzen angelegten Steuerungspotentials:

a) Die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs ist besonders gekennzeichnet durch faktische Vorentscheidungen (Eigensteuerung) und die beachtliche Einflußmöglichkeit des Finanzministers. Zukünftiges Verwaltungshandeln wird hier weitgehend programmiert.

b) Bei der parlamentarischen Feststellung des Haushaltsplans klappt eine deutliche Lücke zwischen Verfassungsrecht und politischer Wirklichkeit. Aufgrund rechtlicher Vorgaben und faktischer Grenzen bleibt für eine Steuerung des Verwaltungshandelns durch den Haushaltsgesetzgeber wenig Raum.

c) Der Haushaltsvollzug wird weitgehend durch die vorgegebene Haushaltssystematik i. V. m. den gesetzlich konkretisierten Haushaltsgrundsätzen determiniert. Für die Steuerung des Verwaltungshandelns sind erneut die Einflußmöglichkeiten des Finanzministers sowie das – verfassungsrechtlich nicht unbedenkliche – Mitregieren des Haushaltsausschusses durch qualifizierte Sperrvermerke von Bedeutung.

d) Haushaltskontrolle vermag Verwaltungshandeln allenfalls durch – im Einzelfall nur schwer meßbare – faktische Vorwirkungen zu steuern.

V. Rechnungsunabhängige Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe

13. Die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe erzeugt ebenfalls nur faktische Vorwirkungen für zukünftiges Verwaltungshandeln; diese werden dadurch abgeschwächt, daß die Prüfungspraxis das rechtliche Instrumentarium nicht ausschöpft und aufgrund des föderativen sowie dezentralen Verwaltungsaufbaus ein nicht unbeträchtliches Kontroll- und damit auch Steuerungsdefizit besteht.

VI. Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung

14. Haushaltsstruktur- und -begleitgesetze erfahren ihre Existenzberechtigung aus dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs. Als materielle Verwaltungsgesetze zielen sie auf unmittelbare Steuerung des Verwaltungshandelns. In teils fragwürdigen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen, werden sie primär von fiskalischen Erwägungen beherrscht, führen aber in ihren Auswirkungen nicht selten zu rechtsdogmatischen Brüchen im veränderten Verwaltungsgesetz.

C. Steuerungseffekte in der Verwaltungsrechtsdogmatik

I. Quantität und Qualität der Verwaltungsaufgaben

15. Im Bereich der nichtgesetzesakzessorischen Verwaltung zeigen die Festsetzungen des Haushaltsplans insoweit durchgreifende Wirkung, als sie sowohl zur Entstehung als auch zum Abbau von Verwaltungsaufgaben beitragen, vorhandene Aufgaben verändern und Impulse für Aufgabenwahrnehmung sowie Aufgabenkritik liefern.

II. Organisationsentscheidungen der Verwaltung

16. Haushaltsrecht vermag die rechtsnormativ vorgegebene Kompetenzordnung, Organisationsgewalt und Verantwortlichkeit nicht aus den Angeln zu heben. Jedoch kann es rechtlich verbindlich das Organisationsermessen begrenzen, z. B. bei Aufgabenverlagerungen, Entscheidungen über die angemessene Rechts- und Organisationsform der Aufgabenwahrnehmung, Maßnahmen der Aufbau- und Ablauforganisation, Entscheidungen über den Standort von Behörden sowie die Einschaltung Privater. Vor allem der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen; er ist jedoch nur einer unter mehreren das Organisationsermessen begrenzenden Aspekten.

III. Verwaltungsmittel

17. Beschafft sich die Verwaltung den zur Aufgabenerledigung erforderlichen Sach- und Personalbedarf durch privatrechtliches Handeln, ergeben sich aus dem Haushaltsrecht für den verwaltungsinternen Entscheidungsprozeß wichtige Determinanten. Das außenwirksame private Rechtsgeschäft bleibt jedoch von diesen haushaltsrechtlichen Bindungen grundsätzlich unberührt. Vergleichbares gilt für die Verwaltungsmittel- und Personalebewirtschaftung.

IV. Außenwirksames Verwaltungshandeln

18. Das Verwaltungsrechtsverhältnis, insbesondere die Staat-Bürger-Beziehung, unterliegt in erster Linie den Bindungen der Verwaltungsgesetze. Diese könnten unterlaufen werden, wenn allein schon über den Innenrechtsbereich hinausgehende Steuerungsansätze im Haushaltsrecht das Verwaltungsrechtsverhältnis ungefiltert zu prägen geeignet wären. Das ist jedoch nicht der Fall, weil Steuerungseinwirkungen von der Struktur und dem Inhalt des jeweiligen Verwaltungs-

rechtsverhältnisses abhängig sind. „Einbruchstellen“ sind nur dort anzunehmen, wo die das Rechtsverhältnis prägenden Verwaltungsgesetze auf der Tatbestands- und Rechtsfolgeseite offen formuliert sind.

19. Das pflichtgemäße Ermessen der Verwaltung zu entscheiden, ob sie die Aufgabe mittels Verwaltungsakts, verwaltungsrechtlichen Vertrags oder Realakts erfüllt, kann durch den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit rechtlich geleitet und begrenzt werden.

20. Nebenbestimmungen und Nebenabreden können, ohne freilich in ihrem rechtlichen Bestand vom Haushaltsrecht abzuhängen, zur Sicherung haushaltsrechtlicher Zwecke (z. B. bei der Subventionsvergabe) dem Verwaltungsakt bzw. verwaltungsrechtlichen Vertrag beigelegt werden.

21. Soweit das Verwaltungsrecht hierfür Raum läßt, werden die Maßstäbe außenwirksamen Verwaltungshandelns durch nicht auf den Innenrechtskreis beschränkte Haushaltsgrundsätze angereichert. Ihre Verletzung kann bei Verwaltungsakten und verwaltungsrechtlichen Verträgen zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen.

22. In Vorschriften des Haushaltsrechts verankerte Bestimmungen über den Widerruf von Zuwendungsbescheiden haben Außenrechtswirksamkeit; sie gehen kraft Spezialität den allgemeinen Regelungen vor.

23. Die rechtsnormative Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens dient u. a. neben dem Individualschutz auch der Verfahrenseffizienz; insoweit lassen auch zahlreiche Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze haushaltsrechtliche Steuerungseffekte im Verwaltungsverfahrensrechtsverhältnis zu.

V. Verwaltungskontrolle

24. Zu den Kontrollmaßstäben der träger- und behördeninternen Selbstkontrolle sowie der Fach-, Sonder- und Rechtsaufsicht gehören die auf den Haushaltsvollzug bezogenen Rechtsnormen selbst dann, wenn zwischen dem Aufgabenträger und dem Träger der Aufsicht (formal) Außenrechtsbeziehungen bestehen.

D. Folgerungen

25. Die Praxis der Haushaltsplanung einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung und der Haushaltsbewirtschaftung insbes. im Be-

reich der Haushaltsgrundsätze der Vorherigkeit, Ausgeglichenheit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Feststellung des Haushaltsplans im Haushaltsgesetz weist gewiß eine Vielzahl von Schwächen auf, die mit dazu beitragen, daß in einer Zeit, in der die Grenzen des Leistungsstaates erreicht sind, Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle die notwendige Koordination zwischen Einnahme- und Ausgabe-seite nur unvollkommen erfüllen. Das rechtliche Instrumentarium jedoch ist, von einigen Detailfragen abgesehen, weitgehend vorhanden. Wird es funktionsgerechter und damit stringenter eingesetzt, so lassen sich die Koordinationsaufgaben besser lösen.

26. Die Verwaltungsrechtsdogmatik ist in vieler Hinsicht offen genug, im Interesse dieser notwendigen Koordination haushaltsrechtliche Steuerungseffekte für das Verwaltungshandeln aufzunehmen. Behutsame Fortentwicklungen der Dogmatik insbesondere bezüglich der Abgrenzung von Innen- und Außenrechtsbereich, der Struktur des Verwaltungsrechtsverhältnisses, des Geltungsumfangs des Gesetzesvorrangs bei nichtgesetzesakzessorischer Verwaltung, der haushaltsrechtlichen Anreicherung unbestimmter Rechtsbegriffe und äußerer Ermessensschränken, der Ermessensgrenzen bei der Wahl der unterschiedlichen Handlungsformen, der rechtlichen Zulässigkeit von Nebenbestimmungen und Nebenabreden, der inhaltlichen Struktur des Verwaltungsverfahrensverhältnisses sowie der Prüfungsmaßstäbe der unterschiedlichen Verwaltungskontrollen scheinen geboten. Dabei ist punktuell, also bei dem einzelnen Verwaltungsrechtssatz und der einzelnen Verwaltungsrechtsinstitution anzusetzen. Verallgemeinernde Thesen wie die, fiskalische Erwägungen seien stets ermessensfehlerhaft, oder kategorische Zuordnungen wie die zum Innen- und Außenrechtskreis erscheinen jedenfalls wenig hilfreich.

27. Erlangt der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für das außenwirksame Verwaltungshandeln zunehmende rechtliche Bedeutung und gebietet die Konkretisierung dieses Grundsatzes, eine Fülle von Effizienzüberlegungen anzustellen, die sich als solche z. T. rechtsnormativer Bewertung entziehen, so muß das Problem der Kontrolldichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit insoweit neu überdacht werden. Denn es fragt sich, ob angesichts eines derart weitreichenden Kontrollmaßstabs die aus der Funktionentrennung herrührenden Verantwortungsbereiche von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit noch richtig gewichtet sind. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG fordert keine totale Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns.

28. Je mehr bei funktionsgerechtem Einsatz der Instrumente des Haushaltsrechts die notwendigen Koordinationsaufgaben erfüllt werden können, um so weniger bedarf es der Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzgebung. Diese sollte nicht nur um der rechtssystematischen Klarheit willen, sondern vor allem deshalb abgebaut werden, weil diese Gesetzgebung wegen der inhaltlichen und politischen Koppelung mit dem Haushaltsplan und der dadurch bedingten verfahrensrechtlichen Behandlung nicht denselben Grad der parlamentarischen Legitimation und Publizität wie das materielle Verwaltungsgesetz aufweist.

Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle

2. Mitbericht von Prof. Dr. *Gunnar Folke Schuppert*, Hamburg

Inhalt

	Seite
I. Einleitung: das Haushaltsrecht als Verfahrensrecht des Finanzstaates	218
II. Zur Perspektive des klassischen Haushaltsrechts	219
III. Zur Steuerungskapazität des reformierten Haushaltsrechts	223
1. Erhöhung der Steuerungskapazität durch Ökonomisierung des Haushaltsrechts	224
2. Erhöhung der Steuerungskapazität durch mittelfristige Finanzplanung?	226
IV. Der gesetzlich festgestellte Haushaltsplan als Steuerungsinstrument	228
1. Zur Präjudizierung des Haushaltsplans	228
2. Zur Verbindlichkeit der Haushaltsansätze: Ermächtigung oder Ausgabenverpflichtung	229
3. Zur Flexibilität des Haushaltsvollzuges	231
a) Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben	232
b) Sperrung vorgesehener Ausgaben	233
c) Deckungsfähigkeit	234
V. Zur Eignung des Haushaltsrechts als Steuerungsinstrument des Verwaltungshandelns	234
1. Das Haushaltsrecht als Steuerung durch Normsetzung?	235
2. Steuerung durch Haushaltsrecht im Bereich gesetzesfreien Verwaltungshandelns?	236
3. Steuerung durch Haushaltsrecht als nicht-programmatische, vielmehr „bloß“ faktische Steuerung?	237
4. Haushaltsrecht als sachspezifischer Normenkomplex staatsorganisatorisch-verfahrensrechtlicher Natur	238
a) Haushaltsrecht als Verfahrensrecht	238
b) Konsequenzen für die Steuerungsproblematik	239
c) Kurzanalyse des budgetären Entscheidungsprozesses	240
d) Das Programmbudget als Alternative?	242
VI. Steuerung durch Haushaltsrecht im Zeichen der Finanzkrise?	245
1. Haushaltsrechtliche Disziplinierung der Staatsverschuldung?	245
2. Budgetierungsprozesse im Zeichen der Finanzknappheit	247
a) Einstellungsstop	248
b) Globale Einsparungsvorgaben	248
c) Zur Natur von Budgetierungsprozessen bei verknüpften Mitteln	250
3. Zur faktischen Steuerung durch Kürzung von Haushaltsmitteln	252

VII. Steuerung durch Haushaltsrecht und Politikverflechtung	254
VIII. Steuerung durch Haushaltskontrolle im engeren Sinne	256
1. Die Perspektive der klassischen Rechnungshofkontrolle	256
2. Politische Erfolgskontrolle durch Rechnungshöfe?	257
3. Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeits- kontrolle?	258
a) Die Zweispurigkeit des Maßstabes der Wirtschaftlichkeit ..	259
b) Konsequenzen für die Prüfungspraxis	260
4. Steuerung durch Beratung und Maßnahmeprüfungen?	261
IX. Zusammenfassung, Folgerungen	262

I. Einleitung*: das Haushaltsrecht als Verfahrensrecht des Finanzstaates

Der Koreferent hat – wie Herr Hofmann bei der letzten Tagung so treffend bemerkt hat – das Privileg, „den Erstbericht durch einige Bemerkungen allgemeinerer Art lediglich zu ergänzen“. Ich bitte daher um Ihr Verständnis, wenn ich es gar nicht erst versuche, in die großen Schuhe von Herrn von Mutius zu steigen und ihm vergeblich nachzueilen. Von der Freiheit, da und dort die Akzente etwas anders zu setzen, möchte ich schon bei der Einleitung Gebrauch machen; nachdem Herr von Mutius mit einer klassischen Eröffnung Aktualität und Bedeutung des uns gestellten Themas so eindrucksvoll herausgestellt hat, möchte ich Ihre Aufmerksamkeit – verehrte Kollegen – durch die Frage gefangennehmen, warum in den klassischen Staatsutopien – von *Plato* über *Morus*, *Campanella* und *Bacon* – vom gesamten Bereich des Haushaltsrechts und der Haushaltskontrolle nie die Rede ist.

Dieses Nicht-Vorkommen, die Abwesenheit von Einrichtungen und Verfahren der Finanzkontrolle in Utopia¹ muß einen plausiblen Grund haben, werden doch andererseits solchen Bereichen wie der Erziehung, der Wahl des Ehepartners, der Pflege von Wissenschaft und Künsten detailreiche Schilderungen gewidmet. Die Ursache ist einfach zu benennen: die genannten Entwürfe einer utopischen Staatsverfassung haben durchweg statischen Charakter, die geschilderte Gesellschaft befindet sich bereits in dem erstrebenswertesten Zustande. Einen hinsichtlich Aufgaben und Ausgaben expandierenden Staat haben die Architekten dieser Staatsutopien nicht vor Augen: die Kontrolle des staatlichen Ausgabegebarens ist daher kein Problem.

Die öffentliche Finanzkontrolle – sei es durch die parlamentarische Feststellung des Haushaltsplans, sei es durch die nachträgliche Haushaltskontrolle – wird in dem Maße bedeutungsvoll, in dem der Staat zum *Finanzstaat* wird. Der Begriff des Finanzstaates ist aber

* Der Vortragsstil wurde beibehalten. Die Anmerkungen beschränken sich auf einzelne Hinweise und eine Auswahl aus der kaum noch übersehbaren Literatur.

Sehr hilfreich bei der Ausarbeitung des Referats war für mich die ständige Gesprächsbereitschaft von Dr. *Rudolf Dieckmann* vom Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg. Dafür möchte ich mich auch an dieser Stelle bedanken.

¹ Vgl. dazu *P. G. de Monthoux* und *R. Sotto*, „No Accounting for Utopia: Some Notes on the Absence of Accounting System in Ideal States“, Discussion Paper No. 2, Studies in the Economics and Organization of Action, Department of Business Administration, University of Lund, Sweden. 1980.

nichts anderes als ein Synonym für den modernen Staat, den Staat der Neuzeit. Darauf haben sowohl *Gerhard Oestreich* in seinem Beitrag über „Ständetum und Staatsbildung in Deutschland“² als auch *Joseph Schumpeter* hingewiesen, für den die Geburtsstunde des modernen Staates und die des Finanzstaates zusammenfallen³.

Hinfort begegnen uns Finanzstaat und Steuerstaat⁴ als unzertrennlich, weil nur durch die Einnahmemethode der Steuer der finanzielle Appetit des modernen Staates gestillt werden kann. Wir können also für unsere Zwecke den bündigen Satz von *Isensee* „Der Staat des Grundgesetzes ist Steuerstaat“⁵ etwas erweiternd so umformulieren: Der moderne Staat, damit auch der Staat des Grundgesetzes, ist Finanzstaat.

Das heutige Thema⁶ beschäftigt sich mit dem Kernproblem des Finanzstaates, nämlich der Frage, wie die finanzpolitischen Entscheidungen zustandekommen und vollzogen werden. Den finanzpolitischen – oder etwas enger: haushaltspolitischen – Entscheidungsprozeß zu ermöglichen, zu disziplinieren, verfahrensrechtlich zu kanalisieren und letztlich zu kontrollieren, dies ist die Aufgabe von Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle. Das Haushaltsrecht kann daher als das Verfahrensrecht des Finanzstaates bezeichnet werden.

II. Zur Perspektive des klassischen Haushaltsrechts

Ist also das Haushaltsrecht (einschließlich der Regelungen über die Haushaltskontrolle) als *Verfahrensrecht des Finanzstaates* ein relativ modernes Phänomen, so fragt sich doch, ob es hinwiederum „modern genug“ ist, um seine Funktionsweise mit dem Begriff *Steuerungsinstrument des Verwaltungshandelns* zu kennzeichnen.

² In: *Der Staat*, 1967, S. 61–73.

³ *Joseph A. Schumpeter*, Die Krise des Steuerstaates, in: *Zeitfragen aus dem Gebiet der Soziologie*, 4. Heft 1918, wiederabgedruckt in: derselbe, *Aufsätze zur Soziologie*, Tübingen 1953, S. 1–59, S. 17.

⁴ Zum Zusammenhang von Finanzstaat, Steuerstaat und Sozialstaat, siehe *Kirchhof*, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, *NVwZ* 1983, S. 505 ff.

⁵ *Josef Isensee*, Steuerstaat als Staatsform, in: *Festschrift für Hans Peter Ipsen*, Tübingen 1977, S. 409 ff.

⁶ Der Finanzstaat war bisher hinsichtlich zweier Aspekte Gegenstand der Beratungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, siehe *Karl M. Hettlage/Theodor Maunz*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, *VVDStRL* Heft 14 (1956); sowie *K. H. Friauf/H. Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, *VVDStRL* Heft 27 (1969).

Bevor wir also vorschnell der vom Vorstand ausgelegten Fährte folgen und die Redeweise vom Haushaltsplan als dem politischen Führungsinstrument par excellence unkritisch übernehmen, wollen wir einen Schritt beiseite treten und die ganz einfache Frage stellen, welches eigentlich die *Perspektive des klassischen Haushaltsrecht* ist. Ist es – um es als Alternative zu formulieren – die Perspektive der vorausschauenden, das Verwaltungshandeln inhaltlich in eine bestimmte Richtung *positiv beeinflussenden Steuerung*, die ihre Anleitung aus einem spezifischen Konzept von den zu erledigenden Staatsaufgaben und ihren Prioritäten bezieht oder ist es die Perspektive der eher *negativ begrenzenden*, das Ausgabeverhalten der Exekutive überwachenden und dadurch politischen Einfluß vermittelnden *Kontrolle*?

Es ist – wie ich meine – nicht die der positiv beeinflussenden Steuerung, sondern die der negativ begrenzenden Kontrolle des Verwaltungshandelns. Ich glaube, diese These ist relativ leicht zu begründen:

Sie gründet sich *erstens* auf die *historische Entwicklung* des Haushaltsrechts. Die Entwicklung des Haushaltsplans von einer bürokratisch-verwaltungstechnischen Einrichtung⁷ der *verwaltungsinternen Kontrolle* zu einem Instrument der *verwaltungsexternen Kontrolle*, nämlich der Exekutive durch das Parlament ist von Herrn Friauf⁸ und von Herrn Mußnug⁹ so profoundly aufgearbeitet worden, daß Sie – verehrte Kollegen – mir diese Generalverweisung erlauben werden. Ist der Haushaltsplan – wie es im Titel des Friauf'schen Buches heißt – „im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung“ angesiedelt, ist die Feststellung des Staatshaushalts durch ein jährliches Haushaltsgesetz ein Ergebnis des politischen Machtkampfes zwischen monarchischer Exekutive und der im Parlament repräsentierten bürgerlichen Gesellschaft, so liegt die Kontrollperspektive des Haushaltsrechts in der Logik der historischen Entwicklung.

Sie liegt auch in der Logik der Rollenverteilung der staatlichen Gewalten im Konstitutionalismus, die dem Parlament – ganz anders als heute – als zentrale Aufgabe zuwies, den „Daumen auf dem Staatssäckel zu halten“¹⁰, schon um eine sonst unvermeidbare Steuererhöhung zu verhindern. Die Dominanz der Kontrollperspek-

⁷ Joachim Hirsch, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 13.

⁸ Karl Heinrich Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung I. Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus, 1968.

⁹ Reinhard Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976.

¹⁰ Fritz Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Band I, Tübingen 1952, S. 554 f., 565.

tive¹¹ zeigt sich *zweitens* in der konkreten Ausgestaltung des Haushaltsrechts. Die historischen Budgetgrundsätze können funktional als organisatorische und verfahrensrechtliche Konsequenzen der Kontrollfunktion des Budgets verstanden werden¹². Dies gilt etwa für das Prinzip der Jährlichkeit, die institutionelle Gliederung des Haushalts nach dem Ministerialprinzip, die Trennung von ordentlichem und außerordentlichem Haushalt, um nur einige zu nennen.

Drittens schließlich harmonisiert die Grundorientierung des klassischen Haushaltsrechts an der Kontrollfunktion mit den klassischen Grundsätzen der Finanz- und Steuerpolitik¹³. Steht in der klassischen Steuerzwecklehre der fiskalisch-budgetäre Zweck der Besteuerung, also der Deckungscharakter von Steuern im Vordergrund¹⁴, in der klassischen Finanzpolitik der ausgeglichene Haushalt als Voraussetzung einer ordentlichen Administration¹⁵, so entspricht dem das klassische, der Reichshaushaltsordnung in nuce zugrunde liegende haushaltspolitische Ideal des die Staatsaufgaben auf das Notwendigste beschränkenden Minimalhaushalts¹⁶. Die finanzpolitische Deckungsfunktion und die politische Kontrollfunktion des Haushalts gehen hier eine glückliche Ehe ein.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Perspektive des klassischen Haushaltsrechts die der negativbegrenzenden Kontrolle¹⁷,

¹¹ Dazu *Paul Senf*, Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz, in: H. Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriftenreihe des Vereins für Sozialpolitik N.F. Bd. 52, 1969, S. 143 ff., 145.

¹² *Gerhard Colm*, Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. 1952, Bd. I, S. 519 f., 521.

¹³ Zum Verhältnis von Haushaltsrecht und Finanzpolitik sowie zum finanzpolitischen Gehalt einzelner Haushaltsgrundsätze siehe *Neumark*, Theorie und Praxis . . . , a. a. O. (Fn. 10), S. 574, 579; ferner *Heinrich Koller*, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, 1983, S. 52, 54.

¹⁴ *Neumark*, Steuern I: Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 7, 1977, S. 295 f., 297.

¹⁵ *Heinz Haller*, Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme, 5. Auflage 1972, S. 129 ff.

¹⁶ Vgl. *Wilhelm Henle*, Finanzpolitik vom Kameralismus zum Sozialstaat, DÖV 1963, S. 525 ff.; zur durch die besondere Lage des Reiches bedingten Perspektive der RHO siehe die Begründung § 17, a. a. O., S. 27, wo es heißt: „Die Finanzlage des Reichs zwingt dazu, unter Verzicht auf alle weitergehenden an sich erwünschten Aufgaben die Anforderungen von Mitteln auf diejenigen Bedürfnisse zu beschränken, die aus der Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder der Erfüllung der Aufgaben des Reiches sowie der Erfüllung von Rechtsverbindlichkeiten sich als zwingende Notwendigkeit ergeben . . .“

¹⁷ Die Kontrollorientierung des klassischen Haushaltsrechts wird besonders betont bei *Senf*, Die Reform der öffentlichen Haushaltsplanung . . . , a. a. O.

nicht die der positiv gestaltenden Steuerung¹⁸ ist. Man kann deshalb – um die Kontrollorientierung des klassischen Haushaltsrechts zu betonen – der Einfachheit halber vom *Kontrollbudget*¹⁹ sprechen.

Ich schlage damit zugleich vor, zwischen Kontrolle und Steuerung zu unterscheiden. Natürlich gibt es auch das Phänomen der *Steuerung durch Kontrolle*, also die inhaltlichen Auswirkungen, meist *Vorwirkungen* einer als Einrichtung funktionierenden, meist gerichtsformigen oder quasi-judiziellen Kontrolle²⁰. Darauf ist im Zusammenhang mit dem Problem der Kontrolle durch Rechnungshöfe noch zurückzukommen. Gleichwohl meine ich, daß – wenn auch nur in idealtypischer Weise – unterschieden werden muß zwischen der Kontrolle im Sinne einer begrenzenden, überwachenden Beurteilung eines Drittverhaltens und der programmatischen, das heißt die Initiative und Marschrichtung eines Dritten von vornherein inhaltlich bestimmenden Steuerung. In diesem Sinne verstehe ich hier – und dies scheint mir auch die Formulierung des Themas nahezulegen – Steuerung als die programmatische Beeinflussung des Verhaltens eines Dritten, kurz als *Verhaltenssteuerung*. Gegenstand meiner Erörterung ist also nicht die sogenannte *Systemsteuerung*, das heißt die Steuerung komplexer Systeme nach einem kybernetischen Modell durch inputs, outputs und Rückkoppelungsvorgänge²¹. Innerhalb der für unseren Untersuchungszweck ausreichenden Verhaltenssteuerung kann man bekanntlich verschiedene *Steuerungsfaktoren*²² unterscheiden, die kombiniert oder einzeln dazu eingesetzt

(Fn. 11); *Hans Boldt*, Haushaltsverfassung im Wandel. Ein Überblick über die Haushaltsentwicklung in der Bundesrepublik, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Bd. 3, 1972, S. 281f., 286f.; *Colm*, Haushaltsplanung, Staatsbudget . . ., a. a. O. (Fn. 12), S. 521f.; *Koller*, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, S. 176f.

¹⁸ Vgl. die bündige Bemerkung von *Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27, 1969, S. 48: „jedenfalls vom Postulat her war der öffentliche Haushalt eines nicht: er war kein Lenkungsinstrument“.

¹⁹ In Anlehnung an *Koller*, a. a. O. (Fn. 13), S. 258, der vom verwaltungsorientierten Kontrollbudget spricht.

²⁰ Vgl. dazu für den Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit *Jörn Ipsen*, Vorwirkungen verfassungsgerichtlicher Normenkontrollentscheidungen?, NJW 1978, S. 2569–2572.

²¹ Dazu *Frieder Naschold*, Systemsteuerung, 3. Aufl. 1972, S. 13 ff. Grundlagen einer kybernetischen Steuerungstheorie; zur Steuerung durch Recht und den Begriffen Verhaltens- und Systemsteuerung *K. A. Ziegert*, Zur Effektivität der Rechtssoziologie: die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Recht, 1975.

²² Zu den Steuerungsfaktoren Personal, Organisation und Verfahren als Bestimmungsfaktoren des Rechtsanwendungsverhaltens siehe *Hoffmann-Riem*, Sozialwissenschaftlich orientierte Rechtsanwendung in öffentlich-rechtlichen

werden, das Verhalten einer Person, einer Organisation oder eines Organisationszusammenhangs – hier: der Verwaltung – inhaltlich zu beeinflussen. Ich nenne hier nur – Herr *von Mutis* hat dazu schon gesprochen – Steuerung durch Normsetzung, also durch normative Vorgaben²³, Steuerung durch Personal – darüber brauche ich im Kreise berufungserfahrener Hochschullehrer kein Wort zu verlieren – und – häufig kombiniert auftretend – Steuerung durch Organisation und Verfahren²⁴. Wie verhält sich – so fragt der verwaltungswissenschaftlich Interessierte – der Steuerungsfaktor Haushaltsrecht/Haushaltskontrolle zu den eben genannten? Handelt es sich hierbei – wie das Thema suggeriert – um einen eigenen Steuerungsmodus? Dieser Frage möchte ich einen eigenen Gliederungspunkt widmen. Dazu also später.

Nachdem ich nun in einem ersten gedanklichen Schritt die Perspektive des *klassischen Haushaltsrechts* ausgeleuchtet habe, möchte ich nunmehr – als zweiten Schritt – die Steuerungskapazität des *reformierten Haushaltsrechts* prüfen.

III. Zur Steuerungskapazität des reformierten Haushaltsrechts

Die sog. Haushaltsreform, also die Änderung von Art. 109 Abs. III GG, der Erlass des Haushaltsgrundsätzgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung kam anspruchsvoll daher. Im Gegensatz zu den Trippelschritten der Reichshaushaltsordnung sollte hier ein großer Sprung gemacht werden. So heißt es in der Begründung zu den Grundzügen der Reform²⁵: „Die Haushaltsrechtsreform kann sich nicht mit einer Novellierung der Reichshaushaltsordnung begnügen, sondern muß von einer grundlegend neuen Haushaltsbetrachtung ausgehen“.

Diese die Haushaltsreform motivierende *grundlegend neue Haushaltsbetrachtung* ist die Frucht einer grundlegend geänderten Sichtweise in der Finanzpolitik – ein Befund, der angesichts des oben

Übungs- und Prüfungsarbeiten. Vorüberlegungen und praktische Hinweise, in: ders. (Hrsg.), Sozialwissenschaften im öffentlichen Recht, 1981, S. 3 ff., 11 ff.

²³ Eine kritische Auseinandersetzung mit der Steuerung der Verwaltung durch Normsetzung bei *Rainer Hegenbarth*, Von der legislatorischen Programmierung zur Selbststeuerung der Verwaltung, in: Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. VII, 1980, S. 130 ff.

²⁴ Zur Entscheidungssteuerung in der Verwaltung durch Organisation und Verfahren ausführlich und aspektreich *Walter Schmidt*, Einführung in die Probleme des Verwaltungsrechts, 1982, S. 72–105.

²⁵ Bundestags-Drucksache V/3040 Rdz. 43, S. 37.

schon vermerkten Zusammenhang von Finanzpolitik und Haushaltsrecht nicht überraschen kann²⁶. Gemeint ist – wie die schon zitierte Begründung der Reform²⁷ sehr schön klar macht – der „Übergang von der Finanzpolitik der reinen Bedarfsdeckung zur Ordnungsfinanzpolitik“, der im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 seinen gesetzlichen Niederschlag gefunden hatte. Mit der am gleichen Tage wirksam gewordenen Änderung von Art. 109 GG²⁸ wurde – ich zitiere wieder aus der Begründung der Haushaltsreform²⁹ – „dem überkommenen Haushaltsrecht ein Element beigelegt . . . , das ihm bis daher fremd war, nämlich das Verfassungsgebot einer budgetrechtlichen Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse“. Die Haushaltsreform zieht aus dieser verfassungsrechtlichen Stärkung der wirtschaftspolitischen Budgetfunktion lediglich weitere Folgerungen. Zusammenfassend können wir feststellen: der wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung der Finanzpolitik folgte die *wirtschaftspolitische Instrumentalisierung des Haushaltsrechts*. Um diesen Vorgang abkürzend zu bezeichnen, schlage ich vor, von der *Ökonomisierung des Haushaltsrechts*³⁰ zu sprechen. Was dies unter Steuerungsgesichtspunkten bedeutet, gilt es jetzt zu untersuchen.

1. Erhöhung der Steuerungskapazität durch Ökonomisierung des Haushaltsrechts?

Der Kernpunkt der Ökonomisierung des Haushaltsrechts liegt in der wirtschaftspolitischen, genauer gesagt: in der konjunkturpolitischen Inpflichtnahme des Haushalts durch die Festlegung auf die Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. II GG). Dies hat unter Steuerungsgesichtspunkten vor allem zwei Konsequenzen:

a) Einmal lockert sich die haushaltsrechtliche Disziplinierung der staatlichen Kreditpolitik, indem die Unterscheidung von ordentlichem und außerordentlichem Haushalt beseitigt und die Bindung der Kredithöhe an die Höhe der im Haushalt veranschlagten Investi-

²⁶ Zu diesem Zusammenhang *Badura*, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, 1971, S. 49f.

²⁷ A. a. O. (Fn. 25), Rdz. 3, S. 31.

²⁸ Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 581).

²⁹ A. a. O. (Fn. 25), Rdz. 11, S. 32.

³⁰ Zur Ökonomisierung der Finanzpolitik treffend *Herbert Sultan*, *Finanzwissenschaft und Soziologie*, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 2. Aufl. 1952, Bd. I, S. 66ff., 81f.

tionen gelockert wird. Zu diesem Vorgang möchte ich unter dem Stichwort „Steuerung durch Haushaltsrecht in der Finanzkrise“ nachher noch etwas sagen.

b) Zum anderen bedeutet die Ökonomisierung des Haushaltsrechts zugleich eine Gouvernementalisierung der Materie der Globalsteuerung. Versinnbildlicht wird dieser Kompetenzverlust des Parlaments und der Kompetenzzuwachs auf Seiten der Regierung durch die Auswanderung der diesbezüglichen Regelungen vom Haushaltsrecht in das Stabilitätsgesetz. Denn das Verfassungsgebot der Rücksichtnahme auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wird vor allem durch das Stabilitätsgesetz konkretisiert, dieses aber hat – da das notwendig schnelle Reagieren auf Veränderungen der Konjunktur eine handlungsbereite Regierung fordere – vor allem die Exekutive mit Handlungsvollmachten versehen. Das alles ist bekannt und soll hier nicht vertieft werden.

Unter Steuerungsgesichtspunkten lernen wir hieraus die Notwendigkeit, nicht nur verschiedene Steuerungsfaktoren unterscheiden zu müssen, sondern auch verschiedene *Steuerungsebenen*. Beim Antippen der Konsequenzen der Ökonomisierung des Haushaltsrechts sind drei solcher Ebenen sichtbar geworden:

Erstens die Steuerung der Wirtschaft durch den antizyklischen Einsatz der öffentlichen Haushalte. Dies ist nicht unser Thema, sondern war das der Tagung der Vereinigung von 1968.

Zweitens die Steuerung der Staatsleitung, also der den Haushaltsplan gemeinsam verantwortenden Regierung und Parlamentsmehrheit durch das Haushaltsrecht, etwa durch Regelungen über die Staatsschulden. Dies zu untersuchen ist – nimmt man die Themenstellung wörtlich – nur bedingt unsere Aufgabe.

Drittens schließlich die Steuerung der Exekutive, also von Regierung und Verwaltung durch die Legislative. Damit würde die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle zu einem Ausschnitt aus dem Problem des gewaltenteilenden Verhältnisses von Regierung und Parlament³¹. Das ist sicherlich unser Thema, darf es aber nicht allein sein, da sonst die ganze Problematik viel zu „gewaltenteilungslastig“ wird.

Für den weiteren Fortgang der Überlegungen folgt hieraus jedenfalls, daß bei jedem folgenden Prüfungsschritt anzugeben ist, auf welcher Steuerungsebene gerade argumentiert wird.

³¹ So etwa der Ausgangspunkt der Abhandlung von Robert Hess, Der Haushalt – ein Steuerungs- und Kontrollinstrument in der Hand der kommunalen Vertretungskörperschaft?, ZParl. 1981, S. 318ff.

2. Erhöhung der Steuerungskapazität durch mittelfristige Finanzplanung?

Eine weitere Folge der Ökonomisierung des Haushaltsrechts ist die Einbettung des jährlichen Haushaltsplans in eine mehrjährige Finanzplanung³² gem. § 9 StabG.

Betrachten wir die Einrichtung der mehrjährigen Finanzplanung³³ unter Steuerungsgesichtspunkten – und zu mehr haben wir hier keine Zeit – so müssen wir in zweierlei Hinsicht differenzieren: wiederum hinsichtlich der Steuerungsebenen, zum andern zwischen Anspruch und Wirklichkeit der sog. MifriFi.

Was die Steuerungsebenen angeht, so kann man die mehrjährige Finanzplanung einmal betrachten vom Standpunkt des Parlaments, und zwar – wenn man ihren Anspruch und ihre gesetzliche Regelung erst nimmt – mit großem Bedenken. Die staatsrechtlichen Kommentare zur Einführung der vom Stabilitätsgesetz wiederum rein gouvernemental ausgestalteten mehrjährigen Finanzplanung waren denn auch im Grundtenor sorgenvoll und warnend³⁴. Es liege in der Logik der mehrjährigen Finanzplanung, daß sie den jährlichen Haushaltsplan inhaltlich präjudiziere und ihn letztlich „zum bloßen Vollzugsinstrument der von der Regierung beschlossenen Planung“³⁵ denaturiere. Sie alle wissen – verehrte Kollegen – daß diese Entwicklung nicht eingetreten ist. Alle Welt – hier sind sich Politik³⁶ und Wissenschaft³⁷ ganz einig – hält nicht mehr viel von der mehr-

³² „Dieses relative Wichtigerwerden des Finanzplanes ist“ für *Sultan*, a. a. O. (Fn. 30), S. 82 „selbst nur ein Ausdruck der Ökonomisierung der Finanzpolitik“.

³³ Zur mehrjährigen Finanzplanung hier nur stellvertretend zwei Literaturhinweise: *Hansmeyer/Rürup*, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 2. Aufl. 1975, S. 32 ff.; *Eberhard Wille*, Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. I 1977, S. 427 ff.

³⁴ *Friauf*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL Heft 27 (1969), S. 26; *A. Möller* (Hrsg.), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2. Aufl. 1969, § 9 Rdnr. 17.

³⁵ *Friauf*, VVDStRL Heft 27 (1969), S. 26.

³⁶ Vgl. die Nachweise der kritischen Stimmen von Bundeskanzler *Schmidt* und Bundesfinanzminister *Apel* bei der die Finanzplanungspraxis zutreffend berücksichtigenden Arbeit von *Wolfgang Graf Vitzthum*, Parlament und Planung, Zur verfassungsrechtlichen Zuordnung der Funktionen von Bundesregierung und Bundestag bei der politischen Planung, 1978, S. 180 f.

³⁷ Vgl. die deutlichen Worte von *Frido Wagener*, Zur Lage und Zukunft der öffentlichen Planung, in: 10 Jahre Raumordnungsverband Rhein-Neckar, Mannheim 1980, S. 14 ff., wo er ausführt: „Nach zwölfjähriger Anwendung haben es die Finanzminister und die Kämmerer verstanden, dieses Planungsinstrument politisch immer uninteressanter zu machen“. Zum „Gewicht“ von Haushalts- und

jährigen Finanzplanung. Einig ist man sich auch in dem Befund, daß die erwartete Entwicklung genau den gegenteiligen Verlauf genommen hat: statt der Dominierung der Haushaltsplanung durch die Finanzplanung beobachten wir eine durchsetzungstarke Haushaltsplanung, die ihrerseits den Finanzplan zu einem prolongierten Jahreshaushalts verkümmern läßt³⁸.

Unterstellen wir einmal eine *funktionierende* mehrjährige Finanzplanung, so wird deutlich, daß ihr Wert nicht in ihrem Charakter als Steuerungsinstrument des Parlaments liegen könnte, sondern – darauf hat *Badura*³⁹ hingewiesen – in ihrer Funktion als „tool of management“ einer als arbeitsteilig handelnd verstandenen Staatsleitung. Die mehrjährige Finanzplanung als Managementmethode für eine verbesserte langfristige Aufgaben- und Ressourcenplanung wäre so ein Instrument der *Selbststeuerung* innerhalb der Staatsleitung. Das Phänomen der mehrjährigen Finanzplanung ist deswegen – will man ihm gerecht werden – nicht durch die Brille der Gewaltenteilung zu betrachten, sondern als Ausschnitt des Problems eines effizienten Staatsleitungsmanagements, das notwendig bestrebt sein muß, die Entwicklung seiner Aufgaben und Ausgaben längerfristig in den Griff zu bekommen.

Halten wir hier einen Moment inne, so bietet sich bisher folgendes Bild. Das klassische Haushaltsrecht ist nicht als Steuerungs-, sondern als Kontrollinstrument des Verwaltungshandelns konzipiert. Die Reform des Haushaltsrechts, die sich als Ökonomisierung des Haushaltsrechts darstellt, hat für das Parlament als den im demokratischen Verfassungsstaat zunächst zur Steuerung berufenen Organ keinen Zugewinn an Steuerungskapazität gebracht, eher im Gegenteil. Die Materien der Konjunkturpolitik und der Finanzplanung liegen – ob sachlogisch geboten oder nicht – nach der rechtlichen Zuweisung primär in den Händen der Regierung. Das Parlament – so scheint es – ist weitgehend beschränkt auf seine wirklich klassische Rolle: die Feststellung des jährlichen Haushalts durch Gesetz. Es erscheint deshalb geboten, Zustandekommen, Wirkungsweise und

Finanzplan gibt er zu bedenken: „Vergleichen Sie . . . einmal die Papiermassen des Bundeshaushaltsplans mit der inzwischen nach Gramm zu berechnenden Dünne der Bundesmiffrifi“.

³⁸ Wille, a. a. O. (Fn. 33), S. 444.

³⁹ Peter Badura, Verfassungsfragen der Finanzplanung, in: Festgabe für Theodor Maunz, 1971 S. 1 ff., 13: „Eine Verbesserung der Arbeitsweise der Regierung, wie sie durch die mehrjährige Finanzplanung bezweckt wird, bedeutet nicht notwendig eine Schwächung des Parlaments; sie kann im Ganzen betrachtet auch die Arbeitskapazität und Rationalität des parlamentarischen Regierungssystems erhöhen“.

Durchführung des Haushaltsgesetzes nunmehr aus der Steuerungs-
perspektive zu betrachten.

IV. Der gesetzlich festgestellte Haushaltsplan als Steuerungsinstrument

Die Steuerungskraft des gesetzlich festgestellten Haushaltsplans⁴⁰ hängt im wesentlichen von drei Faktoren ab, nämlich

- (1) inwieweit es der Haushaltsplan ist, der über die Ausgaben des Verwaltungsstaates entscheidet
- (2) inwieweit die Haushaltsansätze für Regierung und Verwaltung verbindlich sind
- (3) inwieweit der Haushaltsplan auch so vollzogen wird, wie er beschlossen worden ist.

1. Zur Präjudizierung des Haushaltsplans

Angesprochen ist hiermit zunächst das Problem, daß über die meisten Ausgaben nicht im Haushaltsplan zu entscheiden ist, sie vielmehr durch sog. *Ausgabengesetze*, also vor allem sozialstaatliche Leistungs- sowie Besoldungsgesetze längst feststehen⁴¹. Die Manövriermasse des Haushaltsplans ist gering, der Umfang der feststehenden Ausgaben liegt zwischen 80 und 90%⁴². Dieser Zusammenhang von allgemeinem Haushaltsplan und speziellen Ausgabengesetzen, die in der Sache Haushaltsentscheidungen jeweils stückweise vorwegnehmen⁴³, wird spätestens klar, wenn in Krisenzeiten der Haushalt durch ein sog. Haushaltsstrukturgesetz⁴⁴ saniert werden

⁴⁰ Haushaltsplan meint im folgenden Teil immer gesetzlich festgestellter Haushaltsplan. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz werden als Einheit verstanden, vgl. *BVerfGE* 20, 56, 91.

⁴¹ Dazu ausführlicher *Koller*, Der öffentliche Haushalt . . ., a. a. O. (Fn. 13), S. 199 ff.; *Ekkehard Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt. Eine Untersuchung zur rechtlichen und tatsächlichen Stellung des Bundestages in haushaltswirtschaftlichen Entscheidungsprozessen, 1978, § 3: Kontrolle im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung; *Joachim Welz*, Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern, dargestellt am Beispiel Baden-Württembergs, 1982, S. 62 ff.

⁴² Angaben aus verschiedenen europäischen Ländern dazu bei *Koller*, a. a. O. (Fn. 13), S. 200, 201.

⁴³ Dazu treffend *Moeser*, a. a. O., (Fn. 41), S. 84 ff.

⁴⁴ *Moeser*, a. a. O. (Fn. 41), S. 95 ff., sieht in den Haushaltsstrukturgesetzen zu Recht einen eigen gearteten Gesetzestyp, der – im Vergleich zu anderen Gesetzen – durch seinen Querschnittscharakter geprägt sei.

soll. Sieht man sich etwa das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 an, so bestand der Entwurf⁴⁵ aus 44 Artikeln; einer von ihnen – nämlich Art. 44 – regelte das Inkrafttreten, während sich hinter jedem der anderen 43 Artikel entweder ein Besoldungs- oder Leistungsgesetz verbarg, dessen Ausgabenvolumen es zu kürzen galt.

Ein weiterer Punkt, der die Steuerungskraft des parlamentarisch festgestellten Haushaltsplans beeinträchtigt, ist das Übergewicht der Exekutive im Budgetprozeß – dazu noch später – und die dem korrespondierende Beobachtung, daß die vom Parlament vorgenommenen Änderungen am Haushaltsplanentwurf marginaler Natur⁴⁶ sind. Nicht umsonst wird daher vom reinen *Exekutivbudget* bzw. von der Eigensteuerung der Verwaltung im Haushaltsbereich gesprochen⁴⁷.

2. Zur Verbindlichkeit der Haushaltsansätze: Ermächtigung oder Ausgabeverpflichtung?

Im Zusammenhang mit dem Problem Verbindlichkeit des gesetzlich festgestellten Haushaltsplans sind drei Fragen zu unterscheiden:

Erstens die Frage, ob das Haushaltsgesetz ein „richtiges“ Gesetz ist oder eines in nur formellen Sinne.

Zweitens die Frage, ob dem Haushaltsgesetz Außenwirkung zukommt oder ob seine Rechtswirkungen auf den Innenraum des Staates beschränkt sind.

Drittens die Frage, ob der Adressat des Haushaltsplans im staatlichen Innenbereich – die Exekutive – zur Leistung der festgestellten Ausgaben verpflichtet ist oder ob die Haushaltsansätze nur als Ermächtigung zu verstehen sind.

Über die erste Frage Ausführungen zu machen, verbieten mir die fehlende Zeit und Neigung. Ich beschränke mich auf die Feststellung, daß die Haushaltsansätze „Befugnisse und Verantwortlichkeiten im organschaftlichen Rechtskreis“ schaffen, „die ohne das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan nicht oder jedenfalls nicht in dieser Weise bestünden“⁴⁸. Es handelt sich also – und das ist so gut wie

⁴⁵ Bundestags-Drucksache 7/4127 v. 8. 10. 1975.

⁴⁶ Moeser, a. a. O. (Fn. 41), S. 129 ff., mit genauen statistischen Übersichten; Tomuschat, Die parlamentarische Haushalts- und Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat 1980, S. 1 ff., 6 f.

⁴⁷ Vgl. Hess, Der Haushalt – ein Steuerungs- und Kontrollinstrument in der Hand der kommunalen Vertretungskörperschaft?, ZParl. 1981, S. 318 ff. mit Nachweisen.

⁴⁸ BVerfGE 20, 56, 90 f.

unbestritten⁴⁹ – beim Haushaltsgesetz „zumindest“ um ein Gesetz mit organschaftlichem Wirkungskreis⁵⁰.

Über die zweite Frage zu streiten, hat ebenfalls etwas Müßiges an sich. § 3 Abs. II des Haushaltsgrundsätzgesetzes bestimmt mit aller Deutlichkeit, daß durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden. Diese Regelung ist auch sinnvoll und eine konsequente Entsprechung der organschaftlichen Wirkungsweise des Haushaltsgesetzes. Sie spiegelt wider die im Begleitaufsatz zum heutigen Beratungsgegenstand von *Kirchhof* herausgearbeitete Trennung von Rechtspositionen im Staat-Bürger-Verhältnis schaffenden *Verwaltungsrecht* und dem die dafür erforderlichen Geldmittel im staatlichen Innenbereich bereitstellenden *Haushaltsrecht*. *Kirchhof* formuliert diesen Sachverhalt wie folgt⁵¹: „Das Recht der Staatsleistungen wird von seinen finanzwirtschaftlichen und finanzrechtlichen Vorgaben gelöst, um die Verwaltungsentscheidung ausschließlich auf die Sachaufgabe auszurichten, d. h. von ihrer ertragswirtschaftlichen Bedingtheit und von „fiskalischen“ Motiven freizustellen“. So ist es und so ist es auch sinnvoll⁵².

Eine ganz andere, hiervon zu unterscheidende Frage ist die nach dem nur ermächtigenden oder auch verpflichtenden Charakter der Haushaltsansätze im Verhältnis Haushaltsgesetzgeber – Exekutive. Auch zu dieser Rechtsfrage gibt das Haushaltsgrundsätzgesetz in § 3 Abs. I eine klare Auskunft: der Haushaltsplan *ermächtigt* die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen.

Gegen dieses Beharren des Gesetzgebers auf der klassischen Ermächtigungsperspektive sprechen gewichtige Gründe: erstens der Wandel der Staatsstruktur, der die „Abwehrfunktion der Budgetkompetenz“⁵³ durch die positive Teilhabe des Parlaments an der Staatsleitung ersetzt hat; zweitens läge es in der Logik des staatsleitenden Gesamtakts⁵⁴ der Haushaltsgesetzgebung, zudem auch in der

⁴⁹ Vgl. die Nachweise bei *Badura*, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 53.

⁵⁰ *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1202 f.

⁵¹ NVwZ 1983, S. 509.

⁵² Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Zulässigkeit des gesetzlichen Ausschlusses von Außenwirkungen des festgestellten Haushaltsplans bestehen – wie das BVerfG zu Recht feststellt (BVerfGE 38, 121, 126) – nicht.

⁵³ *Reinhard Hoffmann*, Haushaltsvollzug und Parlament, Tübingen 1972, S. 32.

⁵⁴ Zur Qualifizierung des Haushaltsplans als aus dem Zusammenwirken von Regierung und Parlament hervorgehendem staatsleitenden Gesamtakt siehe

Logik eines Haushaltsplans als Steuerungsinstrument, Verbindlichkeit zu beanspruchen; drittens schließlich macht nur so die Auffassung Sinn⁵⁵, daß auf dem Gebiet der Subventionsverwaltung der Etatansatz als gesetzliche Grundlage ausreiche.

Den immer wieder erhobenen Einwänden⁵⁶ gegen eine Bindungswirkung – Verkennung des eigenständigen Handlungsauftrages der Exekutive, mangelnde Flexibilität des Haushaltsvollzuges, keine konjunkturpolitische Beweglichkeit – kann durchaus Rechnung getragen werden. Es ist für die Rechtsordnung ja auch ein sonst zu bewältigendes Problem, trotz der prinzipiellen Verbindlichkeit des parlamentarischen Rechtssatzes die notwendige Handlungsfreiheit der Exekutive zu gewährleisten (unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessen, Kopplungsvorschriften etc.).

Schließlich ist der Rechtsordnung auch das Problem einer notwendigen Abweichung von geltenden Plänen nicht unbekannt, wie etwa § 31 BBauG zeigt, der als Dispensgrenze – und dies ist vielleicht ein auch für unser Problem verwendbarer Gedanke – die kompetenzverschiebende Umplanung vor Augen hat.

Ich glaube also, daß sich Verbindlichkeit des Haushaltsplans und notwendige Eigenständigkeit der Exekutive miteinander versöhnen lassen. Das Haushaltsrecht sieht hierfür ohnehin besondere Mechanismen vor, wie ein Blick auf die Flexibilität des Haushaltsvollzuges zeigt.

3. Zur Flexibilität des Haushaltsvollzuges

Das Problem der sachgerechten Ausgabenbewilligung durch das Haushaltsgesetz besteht darin, „das rechte Maß zwischen gewährter Flexibilität und auferlegter Bindung für die Verwaltung“⁵⁷ zu finden⁵⁸.

Nun könnte man zunächst meinen, die Eigenschaft des Haushaltsplans *als Plan*, gar als Plan der Pläne⁵⁹ bedeute, daß ihn schon vom Wesen her eine angeborene Flexibilität auszeichne. Denn die Natur

Heckel, Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, 1932, S. 374 ff.

⁵⁵ Darauf weist Badura, Wirtschaftsverfassung . . . , a. a. O. (Fn. 49), S. 54 zutreffend hin.

⁵⁶ Stellvertretend Stern, a. a. O. (Fn. 50), S. 1208.

⁵⁷ Moeser, Die Beteiligung des Bundestages . . . , a. a. O. (Fn. 41), S. 51.

⁵⁸ Zum zu findenden Mittelweg zwischen zuviel und zu wenig an Steuerung s. auch Koller, a. a. O. (Fn. 13), S. 193 ff.

⁵⁹ Kirchhof, NVwZ 1983, S. 505, 506, spricht vom Haushaltsplan als dem klassischen Plan.

von Plänen wird gemeinhin mit den Stichworten finale Programmierung, Zukunftsorientiertheit, Offenheit, Fortschreibungspflicht etc. charakterisiert⁶⁰. Diese Charakterisierung – darauf hat insbesondere *Würtenberger* hingewiesen⁶¹ – paßt auf den Haushaltsplan aber gerade nicht. Der Haushaltsplan ist nicht in ein Gebilde im Stadium der Entscheidungsvorbereitung, er enthält – darin dem Bebauungsplan ähnlich – rechtsverbindliche, konkrete Festsetzungen und ist – auch hierin ähnelt er dem Bebauungsplan – auf seinen *Vollzug* angelegt. Das den Haushaltsplan feststellende Gesetz ist daher auch kein *Planungsgesetz*, das Auftrag und Maßstäbe für eine noch ins Werk zu setzende Planung formuliert, sondern ein sog. *Plangesetz*, das zwar nicht einen parzellenscharfen, aber tendenziell einen DM-scharfen Plan rechtsverbindlich macht.

Ist der Haushaltsplan ein *vollzugsorientierter Plan*, so müssen Flexibilitätsregelungen die Ausnahme, nicht die Regel sein. Wie bei § 31 BBauG dürfen Ausnahmen von der Vollzugsverbindlichkeit nicht dazu führen, den Plan grundsätzlich zu verändern oder zu verbessern, sondern seinen Vollzug auszusetzen oder zu modifizieren, wo dies wegen unvorhergesehener Änderungen der Entwicklung geboten erscheint. Im Sinne einer solchen notwendigen Vollzugsflexibilität hat das Haushaltsrecht bestimmte haushaltsrechtstypische Instrumente entwickelt. Zu nennen sind insbesondere:

a) Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben

Die Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben kommt vor allem in zwei Fällen in Betracht: nach Artikel 112 GG/§ 37 BHO im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses, nach § 6 Abs. 2 StabG bei einer das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit. Den oben aus der Vollzugsorientierung des Haushaltsplans gewonnenen Grundgedanken, daß zugunsten der Exekutive eingebaute Handlungsspielräume Ausnahmecharakter haben, hat das Bundesverfassungsgericht für den Anwendungsfall des Artikel 112 GG stark betont⁶². Die beiden Tatbestandsmerkmale – unvorhergesehen, unabweisbar – machten klar, daß Artikel 112 GG dem Bundesfinanzminister nicht etwa eine „allgemeine Plankorrektur-

⁶⁰ *Thomas Würtenberger*, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, 1979, S. 195 ff.; *Wolfgang Graf Vitzthum*, Parlament und Planung, 1978, S. 314, zum Unterschied von politischem Plan und Haushaltsplan.

⁶¹ *Würtenberger*, a. a. O. (Fn. 60), S. 195 ff.

⁶² *BVerfGE* 45, 1 ff., hier zitiert nach dem Abdruck in *DÖV* 1977, S. 515, 516, 517.

kompetenz“ verleihe, sondern lediglich eine „subsidiäre Notkompetenz“, „um anders nicht zu meisternde Schwierigkeiten im Verwaltungsablauf beheben zu können“.

b) Sperrung vorgesehener Ausgaben

Die Methode, das Leisten von Ausgaben bzw. das Eingehen von Verpflichtungen zu sperren, ist in verschiedenen Varianten rechtlich geregelt. Gemäß § 41 BHO kann der Bundesminister der Finanzen es von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden, wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert. Diese Vorschrift trägt den Schwierigkeiten einer exakten Schätzung der voraussichtlichen Entwicklung der Ausgaben und insbesondere der Einnahmen zutreffend Rechnung⁶³. Ganz anders motiviert ist die Sonderregelung für eine konjunkturpolitisch bedingte Sperre gemäß § 6 Abs. 1 StabG. Sie kann im Falle einer Konjunkturüberhitzung angeordnet werden, und zwar erst durch Entscheidung des Kabinetts.

Besonders bedeutsam sind die einfachen und *qualifizierten Sperrvermerke* nach §§ 22, 36 BHO. Dazu hat Herr von Mutius schon gesprochen. Die qualifizierten Sperrvermerke – die in der Praxis eine große Rolle spielen und das Etikett der Ausnahme nicht verdienen⁶⁴ – sind wiederholt auf verfassungsrechtliche Bedenken gestoßen⁶⁵. Das Hineinregieren des Haushaltsausschusses – denn an seine Einwilligung wird in der Praxis der Sperrvermerke angeknüpft – in den Haushaltsvollzug verstoße gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz⁶⁶; zugleich nehme er die Funktionen des Parlaments in unzulässiger Weise auf Kosten des Plenums wahr. Ich teile diese Bedenken nicht. Zum einen muß man berücksichtigen, daß die qualifizierten Sperr-

⁶³ *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Loseblatt-Kommentar, Bd. II, § 41 BHO, Rdn. 1.

⁶⁴ *Piduch*, a. a. O. (Fn. 63), § 22 BHO, Rdn. 4: „Qualifizierte Sperrvermerke sind, obwohl sie auf Ausnahmefälle beschränkt sein sollten, bisher regelmäßig, wenn auch in jährlich wechselnder Zahl in jeden Hpl. ausgebracht worden, und zwar in 1969: 7, 1970: 13, 1971: 49 (!), 1972: 46 (!), 1973: 29, 1974: 78 (!), 1975: 166 (!), 1976: 43, 1977: 36, jeweils bezogen auf Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen“.

⁶⁵ Einen guten Überblick über die ausgetauschten Argumente bei *Kewenig*, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit des Bundestagsausschusses, 1970, sowie jüngst bei *Tomuschat*, Die parlamentarische Haushalts- und Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat 1980, S. 1ff.

⁶⁶ So *Pidusch*, a. a. O. (Fn. 63), § 22 BHO, Rdn. 3; *H. Goltz*, Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug, DÖV 1965, S. 605 f.

vermerke nur zum Teil Elastizitäten des Vollzuges betreffen, sie vielmehr überwiegend als aktuelle Maßnahmen der *Haushaltsbewilligung* aufzufassen sind, nämlich die Möglichkeit geben, „einen dem Stand des Entscheidungsprozesses entsprechenden Parlamentsbeschluß zu fassen“⁶⁷. Zum anderen könnten – z. B. durch eine Berichtspflicht des Ausschusses gegenüber dem Plenum⁶⁸ – wesentliche Bedenken ausgeräumt werden ohne eine offenbar notwendige Koordinationseinrichtung für beide Träger der Staatsleitung – Regierung und Parlament – mit dem Bannfluch der Verfassungswidrigkeit belegen zu müssen.

c) *Deckungsfähigkeit*

Eine weitere Methode, den Vollzug des Haushaltsplans flexibel zu halten, sind die Anordnungen der einseitigen und gegenseitigen Deckungsfähigkeit nach § 20 Abs. 2 BHO. Stehen Ausgaben in einem verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhang, so können sie im Haushaltsplan für deckungsfähig erklärt werden. Darüber hinaus besteht die praktisch wichtige Möglichkeit, im Haushaltsgesetz dem Bundesfinanzminister oder die obersten Bundesbehörden mit seiner Zustimmung zu ermächtigen, für bestimmte Ausgabetitel die Deckungsfähigkeit in bestimmter Weise anzuordnen.

Wenn wir eine kurze *Zwischenbilanz* ziehen, so müssen wir uns eingestehen, daß der Steuerertrag des Haushaltsrechts sehr gering ist. Die klassische Perspektive des Haushaltsrechts ist kontrollorientiert, die Haushaltsreform hat die Steuerungskapazität nicht verbessert, die rechtliche Qualifikation des Haushaltsgesetzes durch die herrschende Meinung gibt seiner Charakterisierung als striktem Steuerungsinstrument wenig Nahrung. Es erscheint daher erforderlich, sich einmal grundsätzlicher zu überlegen, ob das Haushaltsrecht überhaupt geeignet ist, das Verwaltungshandeln zu steuern, oder ob es nicht als Funktionsmodus des Haushaltsrechts anzusehen ist, nur dadurch mittelbar auf das Staatshandeln einzuwirken, als die organisations- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine „vernünftige“ Haushaltspolitik bereitgestellt werden.

V. Zur Eignung des Haushaltsrechts als Steuerungsinstrument des Verwaltungshandelns

Um etwas über die Eignung des Haushaltsrechts zur Steuerung des Verwaltungshandelns zu erfahren, mag es hilfreich sein, das Ver-

⁶⁷ Moeser, a. a. O. (Fn. 41), S. 167 f.

⁶⁸ Moeser, a. a. O. (Fn. 41), S. 223.

hältnis des Steuerungsmittels Haushaltsrecht zu den oben schon genannten Steuerungsfaktoren Normsetzung, Personal, Organisation und Verfahren zu prüfen. Da das Thema bewußt Steuerung durch Haushaltsrecht und nicht Steuerung durch Haushalt heißt, ist zunächst zu fragen, ob das Regime des Haushaltsrechts als Steuerung durch Normsetzung begriffen werden kann.

1. Das Haushaltsrecht als Steuerung durch Normsetzung?

Die Frage so zu stellen, heißt, sie im Grundsatz zu verneinen. Steuerung des Verwaltungshandelns durch Normsetzung meint die *inhaltliche* Programmierung der Verwaltungsentscheidung durch die Rechtsnorm. Die Aufgabe dieser inhaltlichen Programmierung des Verwaltungshandelns obliegt aber nach der gestaffelten Funktionsordnung des Finanzstaates in der Regel nicht dem Haushaltsrecht, sondern dem Verwaltungsrecht, also denjenigen Rechtsnormen, die absichtsvoll einen bestimmten Aufgabenbereich der Verwaltung regeln. Herr *Kirchhof* hat in seinem schon zitierten Begleitaufsatz dieses Verhältnis von Haushaltsrecht und Verwaltungsrecht sehr schön herausgearbeitet, wenn er schreibt⁶⁹: „Der Sozialstaatsgedanke veranlaßt Staatsleistungen, der Steuerstaat finanziert sie, der Leistungsstaat überbringt sie“. Als Zwischengelenk – das ich hier ergänzen darf – zwischen dem einnehmenden Steuerstaat und dem ausgebenen Leistungsstaat fungiert das die finanzpolitische Willensbildung regelnde Haushaltsrecht als Verfahrensrecht des Finanzstaates. Jeder dieser Bereiche erbringt eine eigenständige Funktion und ist – nicht ohne Grund – von den anderen rechtlich abgeschottet. Die Steuereinnahmen dienen zur Deckung des gesamten Finanzbedarfs und werden prinzipiell nicht zur Finanzierung einzelner Verwaltungsaufgaben erhoben. Die – und auch dies ist signifikant – mit einem Bepackungsverbot versehene Haushaltsentscheidung verteilt den Inhalt des großen Topfes, aber ebenfalls – § 3 BHO – ohne Ansprüche Dritter im Außenverhältnis zu begründen. Dies übernimmt erst die das Verwaltungshandeln inhaltlich programmierende Rechtsnorm, die deswegen auch nicht – falls sie fehlt – durch einen Haushaltsplanansatz schlankweg ersetzt werden kann.

In die gleiche Richtung zielt eine in einer Fußnote versteckte Überlegung von *Koller*⁷⁰, die verdient, hier hervorgehoben zu werden. Das Prinzip der Budgetmäßigkeit – so führt er aus – erfülle für die Verwaltung eine ähnliche Funktion wie das Prinzip der Gesetz-

⁶⁹ NVwZ 1983, S. 507.

⁷⁰ A. a. O. (Fn. 13), S. 195, Fn. 104.

mäßigkeit. Beide legitimierten und begrenzten zugleich, wobei die quantitative Eingrenzung der Staatstätigkeit die normative Umschreibung konkretisierend ergänze, *nicht jedoch ersetze*. Das ist in der Tat der entscheidende Punkt: die Verwaltung muß gesetzmäßig *und* budgetmäßig handeln. Beide – nicht einfach vertauschbare Anforderungen – dienen verschiedenen Funktionen: das Gesetz regelt das Verhalten der Verwaltung im Außenverhältnis, das Budget sichert die Verteilung der Steuereinnahmen auf die verschiedenen Verwaltungsbereiche und begründet so zugleich im staatlichen Innenbereich eindeutige finanzwirtschaftliche Verantwortlichkeiten⁷¹.

Dieses arbeitsteilige Zusammenwirken von Verwaltungs- und Haushaltsrecht läßt sich aus der Steuerungsperspektive als Verhältnis der Spezialität formulieren: „Die Spezialität des Verwaltungsrechts als Maßstab für die Verwaltungsentscheidung verdrängt für seinen Anwendungsbereich das Haushaltsrecht grundsätzlich als *Maxime des Verwaltungshandelns*“⁷².

Als erstes Ergebnis ist daher festzuhalten, daß in normativ geregelten Bereichen des Verwaltungshandelns die Steuerung durch die spezielle Rechtsnorm, nicht durch das Haushaltsrecht erfolgt. Dieses ist auch sinnvoll, da das Haushaltsrecht für die Erbringung konkreter inhaltlicher Steuerungsleistungen gar nicht hinreichend ausgestattet ist. Die eine inhaltliche Direktive des Haushaltsrechts – die Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – zielt nicht primär auf die Steuerung des Verwaltungshandelns ab, sondern ist ein Teil der sogenannten Globalsteuerung der Wirtschaft, die andere inhaltliche Direktive – das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – ist abgesehen von seiner Vagheit kein inhaltliches, sondern ein *modales Kriterium* des Verwaltungshandelns, das eine inhaltliche Programmierung der Verwaltung nicht zu ersetzen vermag, sondern sie voraussetzt.

2. Steuerung durch Haushaltsrecht im Bereich gesetzesfreien Verwaltungshandelns?

Man könnte nun meinen, die Stunde des Haushaltsrechts als Steuerungsinstrument schlage spätestens dort, wo die Verwaltung ohne gesetzliche Vorgaben handelt⁷³. Diese Folgerung ist jedoch

⁷¹ Diesen Gesichtspunkt betont zutreffend *Mooser*, a.a.O. (Fn. 41), S. 50 ff.

⁷² *Kirchhof*, NVwZ 1983, S. 509.

⁷³ *Koller*, a.a.O. (Fn. 13), S. 195; *Kirchhof*, NVwZ 1983, S. 513; vgl. für die Wirkkraft des Maßstabs der Wirtschaftlichkeit auch *Klaus Grupp*, Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle?, DÖV 1983, S. 663.

kurzschlüssig, wie das Beispiel der Milliardenbeträge ausgebenden Subventionsverwaltung zeigt.

Die Subventionsverwaltung wird zwar nach der noch herrschenden Lehre durch die Rückführbarkeit auf den jeweiligen Haushaltsansatz legitimiert, gesteuert wird das Vergabeverhalten der zuständigen Verwaltungsbehörde aber durch die Vergaberichtlinien. Wäre dies nicht so, wäre manches juristische Kunstturnen wie die Selbstbindungskonstruktion über Artikel 3 GG oder gar die Qualifizierung von Verwaltungsvorschriften als antizipierte Verwaltungspraxis überflüssig. Mit anderen Worten: die Rückführbarkeit der Subventionsverwaltung auf den Haushaltsansatz hat die Funktion einer demokratischen Legitimität vermittelnden Nabelschnur, die Steuerungsleistung für das konkrete Vergabeverhalten erbringen die Vergaberichtlinien als Verwaltungsvorschriften. Diese sind aber – verwaltungswissenschaftlich gesehen – nichts anderes als Eigenprogramme der Verwaltung⁷⁴, die – Innenwirkung hin, Außenwirkung her – funktional als Normersatz⁷⁵ dienen. Das heißt, die fehlende Steuerungsebene Subventionsgesetz ist nicht etwa durch das Steuerungsinstrument Haushaltsrecht substituiert worden, sondern durch die in der verfassungsrechtlichen Qualifikation etwas sperrigen Eigenprogramme der Exekutive.

3. *Steuerung durch Haushaltsrecht als nicht-programmatische, vielmehr „bloß“ faktische Steuerung?*

So verbleibt – wie es scheint – für eine Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht vor allem der Bereich, in dem das Recht keine direkte ordnende Wirkung entfaltet, auch nicht in Form von Verwaltungsvorschriften. Ein Bereich also – Sie erlauben Herr Kirchhof, daß ich Ihren Einleitungssatz hierfür auf den Kopf stelle –, in dem das Geld, nicht das Recht das Verwaltungshandeln regiert. Am sinnfälligsten wird dieser Zusammenhang dort, wo Geld schlicht verbaut wird, Geld sich also per Verwaltungshandeln in Beton verwandelt: mit fortschreitender Ebbe in der Haushaltskasse schrumpfen gleichzeitig Fernstraßenprogramme, Hochschulausbau-

⁷⁴ So zutreffend Dieter H. Scheuing, Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40, 1982, S. 158f.: Verwaltungsvorschriften als formalisierte Eigenprogramme.

⁷⁵ Man kann sie deshalb auch als gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften bezeichnen; so – gerade am Beispiel der Subventionsrichtlinien – Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 437, 438. Zum Problem neuestens H. Bauer, Der Gesetzesvorbehalt im Subventionsrecht, DÖV 83, 53.

programme usw. Der direkte Durchgriff auf das Verwaltungshandeln im Sinne einer nicht-programmatischen, sondern *faktischen Steuerung* des Verwaltungshandelns wird besonders deutlich, wenn Haushaltsmittel gesperrt oder gekürzt werden. Da dies typische Instrumente unseres Konsolidierungsjahrzehnts sind, möchte ich darüber zusammenhängend unter dem Stichwort „Steuerung durch Haushaltsrecht in der Finanzkrise“ sprechen.

Nunmehr möchte ich zunächst der Frage weiter nachgehen, worin die besondere Funktionsweise des Haushaltsrechts besteht.

4. *Haushaltsrecht als sachspezifischer Normenkomplex staatsorganisatorisch-verfahrensrechtlicher Natur*^{75a}

a) *Haushaltsrecht als Verfahrensrecht*

„Haushaltsrecht ist in erster Linie Verfahrensrecht“: mit diesem bündigen Satz aus der Begründung zur Haushaltsreform⁷⁶ kann an die in der Einleitung dieses Referats gegebene Charakterisierung des Haushaltsrechts als Verfahrensrecht⁷⁷ des Finanzstaates angeknüpft werden.

Als Verfahrensrecht hat das Haushaltsrecht die Aufgabe, die haushaltspolitische Willensbildung zu regeln⁷⁸. Damit ist der Gegenstand des Haushaltsrechts ein politischer; gerade in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen – wie jetzt – tritt der genuin politische Charakter von Haushaltsentscheidungen klar hervor: die diesbezüglichen Entscheidungen orientieren sich daher auch nicht am Idealbild eines rationalen Budgets, sondern am politischen Kalkül. Das Haushaltsrecht hat es aber nicht nur mit Politik in besonders reiner Form zu tun, sondern auch – anders als das mit dem Staat-Bürger-Ver-

^{75a} Diese Überschrift nimmt eine Formulierung von *Grupp*, Steuerung des Verwaltungshandelns . . ., a. a. O. (Fn. 73), S. 661 auf.

⁷⁶ A. a. O. (Fn. 25), Rdz. 54.

⁷⁷ Den Charakter des Haushaltsrechts als Verfahrensrecht betonen besonders *Koller*, a. a. O. (Fn. 13), S. 52 f.; *Senf*, Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Handbuch der Finanzwirtschaft, Bd. I, 1977, S. 371 f., 392, 393; *Wille*, Mittel- und langfristige Finanzplanung, a. a. O. (Fn. 33), durchgängig: *Hirsch*, a. a. O. (Fn. 7), S. 60, 68.

⁷⁸ Vgl. *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Bd. I, Einführung, S. 3: „Haushaltspolitik ist der fortwährende Versuch, die Vielzahl von Finanzbedürfnissen, die sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ergeben, mit den jeweils zur Verfügung stehenden Mitteln in Einklang zu bringen. Der hiermit verbundene Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß vollzieht sich nach bestimmten Verfahrensregeln. Sie sind durch die Haushaltsordnung festgelegt und bilden den Gegenstand des Haushaltsrechts“.

hältnis befaßte Verwaltungsverfahrensrecht⁷⁹ – mit politischen Organisationseinheiten als Verfahrensbeteiligten: den Ressorts, dem Finanzminister, dem Kabinett, dem Parlament, dem Haushaltsausschuß. Sowohl Gegenstand wie Verfahrensbeteiligte kennzeichnen das Haushaltsrecht als dem materiellen Verfassungsrecht zugehörig⁸⁰. Änderungen der Struktur und formalen Gestaltung der finanzpolitischen Entscheidungsprozesse sind daher immer auch Verfassungspolitik⁸¹: nicht von ungefähr hat Herr *Badura* im Werk *Fortescues* „The Governance of England“ die Verbindung von Verfassungsdenken und Finanzklugheit so bemerkenswert gefunden^{81a} und nicht von ungefähr haben Finanzkrisen und Verfassungsgebung so viel miteinander zu tun⁸².

b) Konsequenzen für die Steuerungsproblematik

Ist das Haushaltsrecht Verfahrensrecht, so bedeutet dies, daß es weder dazu geschaffen, noch dazu in der Lage ist, das Verwaltungshandeln steuernde haushaltspolitische Entscheidungen inhaltlich zu determinieren. Die Eigenart des Verfahrensrechts ist es gerade, nicht Entscheidungen bestimmten Inhalts zu produzieren, sondern eine Entscheidungsorganisation und ein Entscheidungsverfahren bereitzustellen, das Entscheidungsergebnis aber nicht vorwegzunehmen. Die Art der Ausgestaltung von Organisation und Verfahren allerdings – dies hat Herr *Hoffmann-Riem* für mehrpolige Rechtsverhältnisse auf der vorletzten Tagung sehr schön gezeigt^{82a} – kann den zu fällenden Entscheidungen einen – wie der Golfer sagen würde – gewissen „drive“ geben, gewisse Interessen und Gesichtspunkte tendenziell begünstigen oder vernachlässigen. Das geltende haushaltsrechtliche Verfahren ist deshalb daraufhin zu untersuchen, ob es tendenziell eine programmatische Steuerung des Verwaltungs-

⁷⁹ Vgl. dazu *Wahl/Pietzcker*, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, VVDStRL 41, 1983, S. 151, 193 ff.

⁸⁰ Zu den verfassungsrechtlichen Dimensionen des Haushaltsrechts siehe *Koller*, a. a. O. (Fn. 13), S. 47 *Boldt*, *Haushaltsverfassung im Wandel*, S. 283.

⁸¹ Vgl. *Peter-Christian Witt*, *Finanzpolitik als Verfassungs- und Gesellschaftspolitik. Überlegungen zur Finanzpolitik des Deutschen Reiches in den Jahren 1930–1932*, S. 386 ff., 405 f.

^{81a} Verfassungsdenken und Finanzklugheit in Sir *John Fortescue*: „The Governance of England“, in: *Festschrift für Gerhard Wacke*, 1972, S. 87 ff.

⁸² *Herbert Obenaus*, *Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus*, in: *Barbara Vogel* (Hrsg.), *Preußische Reformen 1807–1820*, 1980, S. 244 ff.

^{82a} Selbstbindung der Verwaltung, VVDStRL 40 (1982), S. 187 ff.

handelns durch Haushaltsentscheidungen eher begünstigt oder eher verhindert.

c) Kurzanalyse des budgetären Entscheidungsprozesses

Bei einer Kurzanalyse des budgetären Entscheidungsprozesses sind nicht nur die verfahrensrechtlichen Regelungen in den Blick zu nehmen, sondern auch das im Budgetprozeß besonders ausgeprägte *Rollenverhalten*⁸³ der Akteure. Diese Methode, den Budgetprozeß gewissermaßen als Spiel mit verteilten Rollen zu analysieren, ist – in mittlerweile klassischer Manier – von *Wildavsky*⁸⁴ angewandt und in jüngster Zeit von *Andreas Greifeld* noch einmal eindrucksvoll vorgeführt worden⁸⁵. Ihre Berechtigung beruht auf der organisations-theoretisch wohl begründeten Einsicht, daß Organisationen oder Teile von ihnen nicht nur juristische Kompetenzen haben, sondern auch ein „organizational behavior“⁸⁶ an den Tag legen, dessen Zielrichtung nicht durch die Kompetenz, sondern durch andere Faktoren bestimmt wird: z. B. durch eine starke Klientelorientierung: dies erklärt manches Verhalten von Landwirtschaftsministern; z. B. durch die Mitgliederstruktur: dies erklärt das Verhalten von Personalkörperschaften als Interessenverbänden etc.

Betrachten wir durch diese Brille den budgetären Entscheidungsprozeß, so können wir folgende Stichworte notieren:

Die zu Beginn und zum Schluß des Budgetkreislaufs wichtigsten Akteure sind die Ressorts. Ihre starke Stellung erhalten sie vor allem dadurch, daß der budgetpolitische Willensbildungsprozeß von *unten*

⁸³ Zur stark rollengeprägten Natur des budgetären Entscheidungsprozesses *Koller*, a. a. O. (Fn. 13), S. 261, Fn. 28; zur Abgrenzung von politisch und administrativ ausgerichteten Rollen vgl. *Peter Self*, *Administrative Theories and Politics*, 3. Aufl. 1974, S. 152 ff.

⁸⁴ Zur Analyse des budgetären Entscheidungsprozesses *Aaron B. Wildavsky*, *The Politics of the Budgetary Process*, 1964; unter dem Titel *Budgetary Strategies of Administrative Agencies* auszugsweise abgedruckt in *Raymond E. Wolfinger* (Hrsg.), *Readings in American Political Behavior*, 1966, S. 227 ff.; *Heinz Teuscher*, *Finanzpolitische Willensbildung im Budgetprozeß. Überprüfung einiger Hypothesen am Beispiel des Budgets des Kantons St. Gallen*, Bern 1976; *Rolf Glaeser*, *Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland*, 1964; *Andreas Greifeld*, *Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer. Ein Beitrag der Verwaltungslehre*, 1981.

⁸⁵ A. a. O. (Fn. 84).

⁸⁶ Zu den Bestimmungsfaktoren des Organisationsverhaltens, vgl. vor allem am Beispiel berufsständischer Kammern sowie klientelbezogener Verwaltungseinheiten: *Schuppert*, *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten*, Göttingen 1981.

nach oben verläuft, also damit beginnt, daß die Ressorts ihre Bedarfswünsche anmelden. Dieses *Bedarfsmeldeverfahren* determiniert auch das Verhalten der Ressorts, ohne daß man dazu Erklärungsansätze aus der ökonomischen Theorie der Bürokratie⁸⁷ bemühen müßte; denn es liegt in seiner Logik, daß die Ressorts nicht anmelden, was finanziell objektiv möglich ist, sondern was als finanziell nötig, d. h. als eine angemessene finanzielle Ausstattung für den von ihnen repräsentierten Politikbereich empfunden wird.

Die Tatsache, daß die Bedarfswünsche immer die zu verteilende Finanzmasse übersteigen^{87a}, ruft als zweiten Hauptakteur den Finanzminister auf den Plan. Seine Rolle besteht darin, die Forderungen der Ressorts untereinander und mit der Finanzlage in Einklang zu bringen, er ist – wie die Franzosen es so anschaulich sagen – der „*ministre de l'équilibre budgétaire*“. Dieses Gleichgewichtskunststück zu vollbringen, setzt eine lange Reihe von zähen Verhandlungen⁸⁸ voraus, so daß der Haushaltsplan nicht in einem programmatischen Hermelin dahergeschritten kommt, sondern als das Ergebnis von Prozessen des Aushandelns, des „*bargaining*“, des Kompromißsuchens⁸⁹, schließlich – wenn nichts hilft – auf der Ebene des Kabinetts.

Das Parlament erreicht der Haushaltsplan als ein kunstvoll geschnürtes Kompromißpaket, und zwar in Gestalt eines institutionell gegliederten Plans; sein Herz besteht aus den nach Ministerien geordneten Einzelplänen. Diese Gliederung strukturiert die Diskussion⁹⁰: diskutiert werden nicht Programme, sondern Ausgaben von Verwaltungsbehörden.

Zusammenfassend kann man den so strukturierten budgetären Entscheidungsprozeß mit einigen Attributen versehen, die üblicher-

⁸⁷ Siehe vor allem W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971; Ulrich Roppel, *Ökonomische Theorie der Bürokratie*, 1979; dort findet sich auf S. 142 ff. eine Auseinandersetzung mit der von Niskanen, a. a. O., formulierten Budgetmaximierungshypothese, die das Verhalten von Bürokratien im Budgetprozeß dirigiere.

^{87a} Tabellarische Übersicht durch Gegenüberstellung der unrevidierten Ressortvoranschläge und der Regierungsentwürfe zu den Haushalten 1953–1970 bei Zundel, *Finanzplanung*, S. 148.

⁸⁸ Eine plastische Darstellung dieser Verhandlung zwischen dem Finanzminister und den Ressorts bei Zundel, a. a. O. (Fn. 87 a), S. 150 ff.

⁸⁹ Dazu Wildavsky a. a. O. (Fn. 84); der budgetäre Entscheidungsprozeß gilt daher in der angelsächsischen Verwaltungswissenschaft als Paradefall für einen Entscheidungsprozeß des „*Inkrementalismus*“, also nicht des großen Wurfs, sondern der kleinen Schritte.

⁹⁰ Koller, a. a. O. (Fn. 13), S. 261.

weise und typischerweise als Mängelliste⁹¹ der bestehenden Haushaltspraxis geführt werden. Nehmen wir die Mängelliste von *Koller* aus dem Jahre 1983⁹², so finden wir folgende Stichworte, die ich nicht zu kommentieren brauche: Ressortpartikularismus, Fortschreibungspraxis, Marginalismus, fehlende Zielorientierung, kurzfristige Betrachtungsweise, Vernachlässigung der Nutzeffekte. Diese Mängelliste – über die in der Literatur weitgehend Konsens besteht – liest sich zugleich wie eine Verlustliste des Anspruchs auf programmatische Steuerung staatlichen Handelns über den Haushalt. In der Tat fällt auf, daß es in dem verfahrensrechtlichen Drehbuch des budgetären Entscheidungsprozesses die Rolle desjenigen gar nicht gibt, dessen Aufgabe es wäre, eine die Ressortgrenzen übergreifende programmatische Perspektive in die haushaltspolitische Willensbildung einzubringen. Ist also das Haushaltsrecht – so fragt man sich – insoweit unzureichend und im Ansatz mit einem Konstruktionsfehler behaftet? Befragen wir die bisherigen Alternativkonzepte:

d) Das Programmbudget als Alternative?

Alle aufgezählten Mängel sollten Heilung finden im sogenannten Programmbudget⁹³, dessen reinsten Vertreter das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) ist. Wie Sie wissen, war die steile Karriere der PPBS ziemlich kurz, die sogenannten Programmhaushalte der zweiten Generation⁹⁴ sind jedoch schon nachgewachsen. Ich möchte mich hier nur auf die Frage konzentrieren, warum PPBS kein Erfolg war, um daraus für die Einschätzung der Steuerungsfähigkeit von Haushaltsrecht und die Formulierung von Reformvorschlägen zu lernen.

Der Grundgedanke des Programmhaushalts läuft auf den Versuch hinaus, den Gedanken der ökonomischen Rationalität auf den öf-

⁹¹ Siehe etwa die ausführliche Mängelliste bei *Herbert König*, Öffentlicher Haushalt und Finanzkontrolle, Vortragsmanuskript, Symposium „Planung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen“, Graz, März 1983.

⁹² A. a. O. (Fn. 13), S. 258 f.

⁹³ Aus der überreichen Literatur *B. Rürup*, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans, 1971; *H. Reiner mann*, Programmbudgets in Regierung und Verwaltung, 1975; *ders.*, Der Programmhaushalt als Verfahren der Steuerung öffentlichen Handelns, Verwaltungsgrundschau 1979, S. 77 ff. und S. 157 ff.

⁹⁴ *B. Rürup/G. Färber*, Programmhaushalte der „zweiten Generation“. Idee, Arbeitsweise und Leistungsfähigkeit von ZBB, Sunset und RCB, DÖV 1980, S. 661 ff.

fentlichen Haushalt zu übertragen⁹⁵. Der Programmbudget ver-
steht sich als rationales Budget⁹⁶, das seine Rationalität dadurch ge-
winnt, daß zuerst die Ziele und Zwecke des Staatshandelns definiert
(National Goals Analysis), daraus Subziele in Form von Program-
men abgeleitet werden, die Programmalternativen sodann einer auf-
wendigen Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden, um dann fi-
nanzielle Entscheidungen treffen zu können. Dieses Konzept aus ei-
nem Guß stellt den klassischen Budgetprozeß auf den Kopf: statt
Willensbildung von unten nach oben, Entscheidungsfindung von
oben nach unten, statt Gliederung nach Verwaltungseinheiten Gli-
ederung nach Programmen etc. Der Programmbudget-Idee liegt –
wie *Reinermann* es ausgedrückt hat⁹⁷ – „die Vorstellung zugrunde,
das Handeln der öffentlichen Einrichtungen ließe sich nach Art ei-
nes umgekehrten Baumes immer feiner in Ziel-Mittel-Beziehungen
untergliedern“, um dann innerhalb einer feststehenden Zweck-Mit-
tel-Beziehung mit dem Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse zu
arbeiten.

Dies ist ökonomisch, aber nicht politisch gedacht, das Ergebnis
mag ein rationales, nicht aber ein im politischen Prozeß praktikables
Budget sein. Das „reine“ Programmbudget verkennt die Struktur
politischer Entscheidungsprozesse⁹⁸ und findet in der Verwaltungs-
und Regierungsorganisation kein Abbild⁹⁹. Dann kann es – von den
methodischen Problemen seiner Anwendung einmal ganz abgesehen
– langfristig keinen Erfolg haben.

⁹⁵ Zur ökonomischen Herkunft des Programmbudgets siehe *Wildavsky*, Poli-
tische Ökonomie der Effizienz: Kosten-Nutzen-Analyse, Systemanalyse, Pro-
grammbudget, in: Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Pro-
grammbudget, 1970, S. 365 ff.; ferner instruktiv und abgewogen *Andreas Grei-
feld*, Wirtschaftlichkeit der amerikanischen Verwaltung durch Zero-Base-Budge-
ting, Die Verwaltung 1978, S. 197 ff.

⁹⁶ Dazu *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Vorbemerkung: Budgettheorie und Ra-
tionalität, in: *ders.* (Hrsg.), Das rationale Budget. Ansätze moderner Haushalts-
theorie, 1971.

⁹⁷ Verwaltungsgrundschau 1979, S. 161.

⁹⁸ Dazu *Charles E. Lindblom*, The Intelligence of Democracy. Decision Ma-
king through Mutual Adjustment, New York 1965; siehe ferner *Schuppert*, Die
Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten,
1981, S. 322 ff.

⁹⁹ Dazu *Wildavsky*, a. a. O. (Fn. 95).

¹⁰⁰ Zur Wechselbeziehung von Budgetgliederung und Budgetfunktionen sie-
he *Senf*, Probleme der Gliederung des öffentlichen Haushalts (nach funktiona-
len und ökonomischen Gesichtspunkten), in: Gegenwartsprobleme des öffentli-
chen Haushalts, 1962, S. 127 ff.; *ders.*, Kurzfristige Haushaltsplanung, S. 402;
Hirsch, a. a. O. (Fn. 7), S. 69.

Noch weniger Erfolg kann es versprechen, auf ein primär an der Kontrolle und dem Vollzug orientiertes Budget eine programmatische Komponente sozusagen aufzupropfen. Dafür ist die Haushaltsreform ein beredtes Beispiel: beispielhaft und fast brennglasartig lassen sich diese Probleme des Verhältnisses der verschiedenen dem Haushalt angesonnenen Funktionen an der *Gliederungsproblematik* des Haushalts zeigen; zudem läßt sich hieran in seltener Reinheit die inhaltliche Dimension einer sich nur verfahrensrechtlich gebenden Frage wie der der Gliederung des Haushaltes studieren.

Die Art der Gliederung des Haushalts entscheidet darüber, welche Art von Haushalt wir haben oder – anders gewendet – die Art der dem Haushalt zugeordneten Funktion erfordert eine bestimmte, nämlich funktionsädaquate Gliederung¹⁰⁰. Während die finanzpolitische Deckungsfunktion des Haushalts gliederungsneutral ist, die wirtschaftspolitische Haushaltsfunktion für die Entscheidung der Alternative institutionelle oder programmatische Gliederung nichts hergibt, ist für die Kontroll- und Vollzugsfunktion des Haushalts seine institutionelle Aufgliederung unverzichtbar¹⁰¹. Will man auf diese beiden Funktionen nicht verzichten, so muß die programmatische Komponente des Haushalts eine zarte Pflanze bleiben¹⁰². Die Haushaltsreform zeigt dies in aller Deutlichkeit. Die institutionelle Gliederung sollte nicht preisgegeben werden, und zwar mit der folgenden bezeichnenden Begründung (Tz 34): „Die haushaltsmäßigen Erfordernisse, die für den Aufbau von Plan und Rechnung und für die Mittelbewirtschaftung berücksichtigt werden müssen, bleiben gewahrt. Dies bedeutet vornehmlich, daß an dem institutionellen Prinzip für den formalen Aufbau des Haushaltsplans festgehalten wird“. Die institutionelle Gliederung fungiert hier also als Kürzel für die haushaltsmäßigen Erfordernisse. Angesichts dieses Befundes kann es nicht überraschen, wenn der mit der Haushaltsreform zusätzlich eingeführte Funktionenplan und auch der Gruppierungsplan zwar als nützliches Beiwerk, aber als ohne politische Relevanz eingeschätzt werden¹⁰³.

Als allgemeiner, festzuhaltender Gedanke folgt daraus, daß die *Kongruenz von Haushaltswillensbildungsprozeß, Haushaltsstruktur und politisch-administrativem Gewicht der Verfahrensbeteiligten un-*

¹⁰¹ Moeser, a.a.O. (Fn. 41), S. 51; Würtenberger, a.a.O. (Fn. 60), S. 279; Begründung zu § 6 RHO, a.a.O.

¹⁰² Hirsch, a.a.O. (Fn. 7), S. 125: „Die institutionelle Gliederung des Haushaltsplans ist für seine Funktion als Führungsinstrument ebenso notwendig wie sie seine Brauchbarkeit als Planungsinstrument vermindert“.

¹⁰³ Werner Obenaus. Programm und Haushalt, in: Karl-Heinz Mattern. Allgemeine Verwaltungslehre, 1982, S. 175 ff., S. 178.

verzichtbar ist. Ist das Endprodukt des Haushaltsverfahrensrechts – der Haushaltsplan – damit zutreffend charakterisiert, daß man ihm – so *Hirsch*¹⁰⁴ – als „Kompromißformel“ oder – so *Senf*¹⁰⁵ – als Instrument zur Herbeiführung des Kompromisses über das politische Handlungsprogramm bezeichnet, so ist das gegenwärtige, auf Kompromiß, Verhandeln und eher negativer, denn positiver Koordination beruhende Verfahren ein dem sonstigen politischen Entscheidungsprozeß adäquates. Will der Haushaltsplan mehr sein – nämlich ein aus längerfristigen Zielen konsistent abgeleitetes programmatisches Budget – so bedürfe es einer organisatorischen, instrumentellen und auch im politischen Alltag realisierbaren Abstützung. Man wird daher bei Überlegungen in reformerischer Absicht gut daran tun, eine Politik der kleinen Schritte zu verfolgen, die diese Rahmenbedingungen eines den finanzpolitischen Willensbildungsprozeß regelnden Haushaltsrechts mehr als häufig anzutreffend beachtet.

VI. Steuerung durch Haushaltsrecht im Zeichen der Finanzkrise?

Wir leben – dieser Befund, wenn auch nicht seine Ursachen sind unstreitig – in einer Finanzkrise¹⁰⁶. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist daher – so Bundesfinanzminister *Stoltenberg* vor dem Deutschen Bundestag – „eine der großen Aufgaben der Zeit“¹⁰⁷. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, wie es mit der Steuerungsleistung des Haushaltsrechts in der Situation der Verknappung aussieht.

1. Haushaltsrechtliche Disziplinierung der Staatsverschuldung?

Zunächst einige Bemerkungen zur haushaltsrechtlichen Domestizierung der in den letzten Jahren so rapide angestiegenen Staatsverschuldung¹⁰⁸. Ich will hier nicht die Staatsverschuldung als Rechts-

¹⁰⁴ A. a. O. (Fn. 7), S. 43.

¹⁰⁵ Kurzfristige Haushaltsplanung, S. 375.

¹⁰⁶ Vgl. mit einem kurzen Überblick über die Entwicklung der öffentlichen Haushalte seit 1970 *Katz*, Konsolidierung öffentlicher Haushalte . . . , Verwaltungsarchiv 1983, S. 133 ff.; siehe ferner Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Juli 1981, BT-Drucksache 9/641; Jahresgutachten 1982/83 und Sondergutachten, Oktober/November 1982, BT-Drucksache 9/2118.

¹⁰⁷ FAZ vom 6. Mai 1983.

¹⁰⁸ Zur historischen Entwicklung siehe *Eckhard Wandel*, Öffentliche Verschuldung I: Geschichte, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft

problem¹⁰⁹ generell behandeln, sondern nur einen Blick auf die Konstruktion des Gitters werfen, mit dem die Verfassung die Schulden in letzten Grenzen halten will. Diese Funktion ist Art. 115 Abs. I Satz 2 GG zugeordnet¹¹⁰, mit dessen Änderung durch die Haushaltsreform der traditionelle objektgebundene Deckungsgrundsatz der zukunfts-nützlichen Ausgaben zwar nicht gänzlich aufgegeben, aber – wie es in der Begründung der Haushaltsreform heißt – „durch eine moderne situationsbezogene Betrachtungsweise“¹¹¹ abgelöst wurde: ausnahmsweise – so Art. 115 Abs. I Satz 2 – dürfen die Einnahmen aus Krediten die für Investitionen veranschlagten Summen übersteigen, wenn dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten erscheint.

Diese mit der wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung des Haushaltsrechts eingeführte *situationsbezogene Betrachtungsweise* ruft förmlich nach der juristischen Ummantelung mit Begriffen wie Beurteilungsspielraum, Einschätzungsprärogative, Vertretbarkeitskontrolle etc.¹¹². Aber nicht nur solche „klassischen“ Bedenken wie die der geringen Justitiabilität der Vorschrift sind hier veranlaßt; es fragt sich darüber hinaus, ob sie angesichts der tatsächlichen Entwicklung von Wirtschaft und Haushalt überhaupt noch funktionieren kann. *Gschwendtner* hat in seinem Gutachten zu den Grenzen der Staatsverschuldung zu Recht ausgeführt¹¹³, daß – würde man die Maßstäbe der „golden sixties“ anlegen – wir es heute mit einer permanenten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu tun hätten, Art. 115 GG also auf absehbare Zeit leerliefe. Damit ist

(HdWW), Bd. 5, 1980, S. 474 ff.; zur Praxis siehe *Wilhelmine Dreißig*, Öffentliche Verschuldung III: Praxis der öffentlichen Verschuldung und der öffentlichen Kassenhaltung, HdWW, Bd. 5, 1980, S. 504 ff.

¹⁰⁹ Vgl. dazu *Brenner/Haury/Lipp*, Staatsverschuldung und Verfassung, Finanzarchiv 1980, S. 236–255; *Püttner*, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, 1980; *Gschwendtner*, Grenzen der Staatsverschuldung unter besonderer Berücksichtigung des Staatshaushaltes von Baden-Württemberg, 1981; *von Arnim*, Grundprobleme der Staatsverschuldung, BayVBl. 1981, S. 514 ff.; *Janson*, Begrenzung der Staatsverschuldung durch Art. 115 GG – Wende in der Haushaltspolitik durch das BVerfG?, ZRP 1983, S. 139 ff.

¹¹⁰ v. *Arnim*, a. a. O. (Fn. 109), hat zutreffend darauf hingewiesen, daß Art. 115 GG nicht die alleinige verfassungsrechtliche Meßlatte für die Staatsverschuldung darstellt, sondern durchgängig Art. 109 Abs. 2 GG zubeachten ist.

¹¹¹ A. a. O. (Fn. 25), Tz. 61.

¹¹² Siehe etwa *Janson*, a. a. O. (Fn. 109), S. 145: Entscheidungsprärogative der Regierung. Zur Notwendigkeit wirtschaftswissenschaftlicher Überlegungen im Rahmen von Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 GG zutreffend *von Arnim*, a. a. O. (Fn. 109).

¹¹³ A. a. O. (Fn. 109), S. 41.

das Problem auf dem Tisch, ob eine solche Einrichtung wie die des umformulierten Art. 115 GG, die aus dem Arsenal einer antizyklischen Konjunkturpolitik stammt, angesichts einer weitgehenden strukturellen Wachstumsschwäche der Wirtschaft überhaupt greifen kann¹¹⁴. Ein weiteres kommt hinzu. *Kirchhof* hat in seiner Begründung des Normenkontrollantrages der CDU-CSU-Fraktion betreffend den Verstoß des Haushaltsgesetzes 1981 gegen Art. 115 GG¹¹⁵ auf die Gefahr hingewiesen, daß die bloße Zinslast der Staatsverschuldung in den nächsten Jahren die Obergrenze des Art. 115 GG überschreiten könne und damit diese Vorschrift ad absurdum führe. Skepsis gegenüber der Steuerungskraft haushaltsrechtlicher Vorschriften in Schlechtwetterzeiten ist daher geboten. In der Hansestadt Hamburg etwa werden trotz des mit Art. 115 GG inhaltlich übereinstimmenden § 18 Abs. 1 LHO unter Berufung auf ein wirtschaftliches Ungleichgewicht auch die laufenden Kosten der Verwaltung aus Krediten finanziert. Eine Fortsetzung dieser Praxis wurde ausdrücklich angekündigt¹¹⁶. Wenn also eine Steuerungsleistung des Haushaltsrechts darin besteht, Dämme zu errichten, so wird man wohl im Falle der Staatsverschuldung „Land unter“ vermelden müssen.

2. Budgetierungsprozesse im Zeichen der Finanzknappheit

Wenden wir uns nun vom Schuldenmachen dem Sparen zu. Nicht als Tugend, sondern als Methode zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Dabei steht im Mittelpunkt des Interesses die Frage, ob und in welcher Weise sich die Verknappung von Haushaltsmitteln steuernd auf das Verwaltungshandeln auswirkt.

Anzuknüpfen ist hierbei an die unterschiedlichen *Sparmethoden*, mit denen versucht wird, kurzfristig Erfolge zu erzielen. Als Instrumente des Adhoc-Sparens kommen vor allem drei in Betracht¹¹⁷: der Einstellungsstopp, die schematische Sparquote und der Investitionsverzicht. Gemeinsam ist diesen Methoden, daß es sich – nach der Typologie des Sparens von *Katz*¹¹⁸ – nicht um strukturelles oder prioritätsorientiertes Sparen, sondern um sogenanntes lineares oder

¹¹⁴ Dazu zweifelnd von *Arnim*, a. a. O. (Fn. 109); ferner *Fischer-Menshausen*, Art. 115 GG Rdn. 14 a, 14 b, in: v. Münch (Hrsg.), GG-Kommentar, 2. Aufl. 1983.

¹¹⁵ Normenkontrollantrag vom 6. September 1982.

¹¹⁶ *Hamburger Abendblatt* vom 4./5. Juni 1983.

¹¹⁷ Vgl. *Rolf Hoberg*, Ansätze für planvolles Sparen auf der kommunalen Ebene, *Archiv für Kommunalwissenschaften* 1982, S. 97–114.

¹¹⁸ Konsolidierung öffentlicher Haushalte . . . , a. a. O. (Fn. 106), S. 147 ff.

globales Sparen handelt. Wenden wir uns kurz der ersten der beiden hier zu behandelnden Methoden zu, dem Einstellungsstop.

a) *Einstellungsstop*

Daß ein undifferenzierter Einstellungsstop, meistens in Form einer drei-, sechs- oder zwölfmonatigen Stellenbesetzungssperre als längerfristige Sparstrategie unter Steuerungsgesichtspunkten geradezu dysfunktional ist, liegt auf der Hand. Welcher Verwaltungsbe-
reich wie stark betroffen wird, hängt von Zufälligkeiten der Altersstruktur und des Maßes der Fluktuation, nicht jedoch von Bedarfprioritäten ab. In der Praxis werden daher – so etwa beim Sparkonzept des Hamburger Senats, das bis 1985 ein gegenüber 1981 um 5% verringertes Personalvolumen vorsieht – sog. „Schonbereiche“ besonders ausgewiesen¹¹⁹.

b) *Globale Einsparungsvorgaben*

Mit diesem 5%-Sparziel des Hamburger Senats sind wir bereits bei der zweiten, besonders praxisbedeutsamen Spartechnik, der globalen Einsparungsvorgabe, im Haushaltsjargon als sog. „Rasenmäher-Methode“ bekannt. Es handelt sich hierbei meist um prozentuale Einsparungsvorgaben vor allem bei Personal- aber auch bei Sachkosten; auch um den Subventionen zu Leibe zu rücken, war diese Methode im Gespräch. Was nun die Funktionsweise globaler Einsparungsvorgaben angeht, so wird sie sehr deutlich, denkt man kurz über die Ursachen für die Beliebtheit dieser Sparmethode nach. Drei solcher Gründe möchte ich vermuten, da sie eine gewisse Plausibilität für sich in Anspruch nehmen können:

Erstens scheint das politische System überfordert, in Krisenzeiten eine systematische Aufgabenkritik¹²⁰ zu leisten und das Dringliche zugunsten des Vordringlichen beiseite zu lassen.

Zweitens hat die prozentuale Einsparung den großen Vorteil besserer politischer Durchsetzbarkeit¹²¹, da der Einwand des ungerech-

¹¹⁹ Rudolf Dieckmann, Erste Bilanz der Aufgabenkritik in der Hamburger Verwaltung 1975–1982, in: Die Verwaltung 1983, S. 179–199.

¹²⁰ Zu Begriff und Funktion der Aufgabenkritik vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt.), Aufgabenkritik, Bericht Nr. 21/1974; Rudolf Dieckmann, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung, Berlin 1977; Erhard Mäding, Aufgabenkritik, in: Reform Kommunalen Aufgaben, Studien zur Kommunalpolitik, Bd. 19, Bonn 1978, S. 196ff.; zum engen Bezug der Aufgabenkritik zur Entlastung der öffentlichen Haushalte Dieckmann, Erste Bilanz . . . a. a. O. (Fn. 119), S. 179.

¹²¹ Vgl. Dieckmann, Erste Bilanz . . . a. a. O. (Fn. 119), S. 182: die prozentuale Sparaufgabe an die Behörde wurde ausgesprochen, nachdem eine „Sparkom-

ten Sonderopfers abgeschnitten wird. Ministerpräsident *Späth* hat diesen Sachverhalt überaus plastisch wie folgt formuliert: „... ich behaupte, daß die Bürger unseres Landes längst begriffen haben, daß dieser Kurswechsel eintreten muß. Und sie sind bereit, Opfer auf sich zu nehmen, wenn zum einen gerecht von allen ein Opfer verlangt wird und danach sichtbar gemacht wird, wie die Dinge wieder in Ordnung kommen. Wenn sie es allerdings nach dem System machen, immer wieder mal anzutippen, ob da was geht, und beim ersten Aufschrei der Interessengruppen zurückzucken und dann die nächste Gruppe durchprobieren, immer nach dem Prinzip, was schadet am wenigsten, dann können Sie nichts erreichen ... Wir haben den Test in Baden-Württemberg gemacht – wir mußten 1,2 Milliarden DM aus unserem Haushalt streichen ... Da wir viele Maßnahmen gleichzeitig ergriffen haben, war der Aufschrei aller Gruppen gleichzeitig so groß, daß keiner dem anderen zugehört hat ...“. Ersetzt man die Interessengruppen durch selbstbewußte Verwaltungsbehörden mit Klientelbeziehungen oder durch Ressort-Herzogtümer, so passen diese Ausführungen auch im Verhältnis zur Verwaltung.

Drittens schließlich ist der Vorteil dieser Methode, daß sachlich-programmatische Entscheidungen im Moment der Kürzungsvorgabe noch nicht getroffen werden müssen, da es in der Regel dem Ressort obliegt, die Vorgaben im einzelnen umzusetzen.

Dieses Vorgehen befriedigt offenbar zwei Bedürfnisse gleichzeitig: einmal entlastet es die politische Spitze von schwierigen Konsensfindungsprozessen, wo punktuell eingespart werden soll, zum andern kommt es der betroffenen Verwaltungseinheit entgegen nach dem Motto „Wenn wir schon sparen müssen, dann wollen wir selbst entscheiden, wo dies zu geschehen hat“¹²².

Unter Steuerungsgesichtspunkten ist all dies schnell kommentiert: die globale Vorgabe von Einsparungsbeträgen im Verein mit der Delegation¹²³ der konkreten Sparentscheidungen an die einzelnen Verwaltungsbereiche bedeutet einen bewußten Verzicht auf die positiv-beeinflussende, programmatische Steuerung des Verwaltungshandelns.

Zum gleichen Ergebnis kommen wir, betrachten wir eine spezifische Haushaltstechnik zur Durchführung globalen Sparens, die so-

mission“ mit dem Auftrag, die einzelnen Ausgabepositionen des Haushaltsplans zu durchforsten, gescheitert war.

¹²² *Dieckmann*, Erste Bilanz ... a. a. O. (Fn. 119), S. 198.

¹²³ Vgl. *Hoberg*, a. a. O. (Fn. 117), S. 101: „Positiv an der Vorgabe schematischer Sparquoten ist die Denzentralisierung der Entscheidung über die einzusparenden Leistungen und die Möglichkeit schneller Durchsetzung“.

genannte *globale Minderausgabe*, die – was die Verhältnisse beim Bund angeht – im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) ausgebracht wird. Dort heißt es – nehmen wir als Beispiel den Haushaltsplan 1981 –, daß die globale Minderausgabe von 1,9 Milliarden DM mit einem Anteil der dem der Ausgaben für Personal, Sachkosten und Zuschüssen/Zuwendungen am Gesamthaushalt entspricht, bei den Ausgaben dieser Ausgabengruppen erbracht werden soll. Die in der Literatur geäußerten Bedenken gegen diese Technik¹²⁴ betreffen einen *Steuerungsgesichtspunkt*, nämlich in diesem Fall die Verschiebung der Gewichte von haushaltsfeststellendem Parlament und haushaltsvollziehender Exekutive: denn dieser, genauer gesagt, dem Finanzminister obliegt es im Rahmen seiner Mittelbewirtschaftung, die unspezifizierte Ersparnisleistung konkret zu erbringen.

c) Zur Natur von Budgetierungsprozessen bei verknüpften Mitteln

Das Defizit an Steuerungsleistungen bei den geschilderten globalen Sparstrategien sollte Anlaß geben, die Natur von Budgetierungsprozessen im Zeichen der Finanzknappheit etwas grundsätzlicher zu bedenken. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Funktionsbedingungen unseres politischen Systems und seiner Budgetierungsprozesse überhaupt gerüstet sind, mehr als ein „muddling through“¹²⁵, also eine konzeptionelle, prioritätsorientierte Sparpolitik zu erbringen.

Sparentscheidungen sind äußerst unbequeme Entscheidungen. Budgetentscheidungen im Zeichen der Finanzknappheit sind nicht einfach Budgetentscheidungen in fetten Jahren mit negativen Vorzeichen, sie haben eine andere Qualität. Neue Aufgaben/Ausgaben betreffen allenfalls Anwartschaften, das Antasten bestehender Aufgaben/Ausgaben beeinträchtigt Besitzstände¹²⁶. Hinzu kommt, daß das Sparen dem Gesamtsystem nützt, nämlich durch eine finanzielle Konsolidierung, „in der internen Konfliktaustragung aber keine Koalition aus Begünstigten hervorbringen kann“¹²⁷. Drittens schließlich können wir anknüpfen an das oben bei der Analyse des budgetä-

¹²⁴ So insbesondere *Karehnke*, Zur Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, DVBl. 1980, S. 542 ff.; siehe auch *Borrmann*, Die globale Minderausgabe – ein finanztechnisches Hilfsmittel im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Ordnung?, Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 ff.

¹²⁵ *Charles E. Lindblom*, The science of „muddling through“, in: Public Administration Review, 19, 1959, S. 79–88.

¹²⁶ *Dieckmann*, Erste Bilanz ... a.a.O. (Fn. 119), S. 195.

¹²⁷ *Hoberg*, a.a.O. (Fn. 117), S. 104.

ren Prozesses bemühte Verständnis des politischen Prozesses als eines solchen mit verteilten Rollen, bei dem das Verhalten der Akteure jeweils einer bestimmten Logik folgt. Es gibt in dieser politischen Rollenverteilung keinen Anwalt des Sparens, wohl aber mehrere des Ausgebens. So wird die Stärke eines Ministers nicht an seinem Beitrag zum Sparen gemessen, sondern daran, ob er aus diesbezüglichen Entscheidungsrounden möglichst ungerupft hervorgeht¹²⁸. Was das Verhalten der von *Greifeld* sogenannten Mandatsträger angeht¹²⁹, so ist von ihnen – damit hat die ökonomische Theorie der Demokratie sicher recht¹³⁰ – eher zu erwarten, für bestimmte Projekte zum Nutzen gesellschaftlicher Gruppen einzutreten als sich vornehmlich als Opponenten gegen solche Vorhaben zu profilieren. All diese Faktoren begünstigen eine programmatische Sparpolitik sicher nicht. Sie stärken vielmehr bei der anzutreffenden Verlegenheit des politischen Systems angesichts eines schrumpfenden Verteilungskuchens¹³¹ die Versuchung bequeme Sparwege zu gehen und – darauf hat Herr von *Arnim* hingewiesen¹³² – statt rechtzeitig zu sparen lieber die Staatsschulden zu erhöhen¹³³.

¹²⁸ Vgl. die bei *Zundel*, a. a. O. (Fn. 87 a), S. 167 zitierten Ausschnitte aus einer Rede des damaligen Verkehrsministers Georg Leber, dem nach der Regierungsbildung im Herbst 1969 zusätzlich das Postministerium übertragen wurde: „Jetzt zählt der Postminister – ich will niemandem wehtun – nicht zu den sog. Patres maiores im Kabinett, sondern . . . zu den Patres minores . . . Wenn er Verkehrs- und Postminister ist, wenn in seinen Zuständigkeitsbereich mehr als eine Million Menschen gehören, mehr als der Innenminister in den öffentlichen Verwaltungen hat, wenn er über ein Haushaltsvolumen von mehr als 25 Milliarden Mark verfügt, dann ist das kein schwacher Minister. Und er kann auch etwas erreichen . . . Haben Sie eigentlich bemerkt . . . daß im Jahre 1970, in dem alle Ressorts erheblich beschnitten worden sind, die . . . Bundespost . . . sogar mehr bekommen hat?“

¹²⁹ *Greifeld*, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, S. 57: „Unter Mandatsträger wird hier jedweder Funktionär des Staates verstanden, für den Einsetzung und Verbleib in einem Amt von dem Gewinnen einer Wahl abhängig sind“.

¹³⁰ *J. A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1950; *Anthony Downs*, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

¹³¹ Zu dieser Verlegenheit siehe *Richard Rose*, Misperceiving Public Expenditure. Feelings about „Cuts“, Studies in Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow 1980; *Richard Rose/Guy Peters*, Can Government go Bankrupt? New York 1978, insbesondere S. 154 ff., Chapter 7: Running out of Pie: The Limits of Political Economy; vgl. ferner *Charles H. Levine*, Organizational decline and cut-back management, in: Public Administration Review, 1978, S. 320 ff.

¹³² A. a. O. (Fn. 109), S. 520 f.

¹³³ *Buchanan/Wagner*, Democracy in Deficit, Academic Press, New York/San Francisco/London 1977, S. 173 ff. sehen hierin sogar eine Gesetzmäßigkeit des demokratischen, auf Wiederwahl abgestellten politischen Prozesses.

Aber auch der budgetäre Entscheidungsprozeß selbst ist auf die Erbringung von Sparleistungen nicht zugeschnitten, wie sich aus folgender Überlegung ergibt. Man kann hinsichtlich des Ablaufs von Budgetierungsprozessen danach unterscheiden, ob sie mehr „bottom-up“-Prozesse sind, die Willensbildung also von unten nach oben verläuft oder „top-down“-Prozesse, in denen die an der Spitze getroffenen Entscheidungen die maßgebliche Rolle spielen¹³⁴. Nach dem Verfahrensrecht und dem Rollenverständnis der Beteiligten ist der budgetäre Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik im Normalfall typischerweise ein bottom-up-Prozeß. Für die Situation der finanziellen Krise, die einen durchsetzungsstarken Sparwillen als Motor des Konsolidierungsprozesses braucht, scheint sich dieser Prozeß in gewisser Weise umzukehren; das den bottom-up-Prozeß charakterisierende Bedarfsanmeldungsverfahren funktioniert hier jedenfalls nicht. Diese Hypothese findet Nahrung in dem von Katz mitgeteiltem Ablauf des Konsolidierungsprozesses in Baden-Württemberg¹³⁵, den er charakterisiert sieht durch eine starke Koalition von Ministerpräsident und Finanzminister, die zumindest teilweise mit Erfolg versucht habe, das Kabinett auf den Sparkurs einzuschwören, das Gewicht der anderen Ressorts zeitweilig zurückzudrängen, dabei sowohl mit den Eckdaten der Mifri als auch mit der allgemeinen politischen Unterstützung für eine „Sparwende“ operierend.

3. Zur faktischen Steuerung durch Kürzung von Haushaltsmitteln

Haben unsere bisherigen Überlegungen auch ergeben, daß durch globales Sparen *programmatisch* gerade nicht gesteuert wird, so wird aber doch niemand bestreiten wollen, daß solche Techniken eine *faktische* Steuerung des Verwaltungshandelns bewirken, weil für bestimmte Aufgaben eben nur noch weniger oder – im Extremfall – so gut wie kein Geld mehr vorhanden ist. Mit anderen Worten: der Verzicht auf eine aufgabenspezifische, prioritätsorientierte Steuerung durch die die Haushaltsentscheidung treffenden Instanzen bedeutet nicht, daß die Haushaltskürzung aufgabenneutral ist. Dies wird sehr deutlich, stellt man sich – dies ist zwar kein Beispiel aus dem Bereich der Verwaltung, sondern der Gerichtsbarkeit – die Auswirkungen von Personaleinsparungen bei den Verwaltungsgerichten vor, die unter der Bürde der Asylverfahren ächzen. Jede Per-

¹³⁴ Barry Bozemann/Jeffrey Straussman, Shrinking Budgets and the Shrinking of Budget Theory, in: Public Administration Review 1982, S. 509 ff.

¹³⁵ A.a.O. (Fn. 106), S. 150 f.

sonalstelle mehr oder weniger läßt sich hier exakt umrechnen in die Verfahrensdauern des Asylrechtsstreites, also in Kosten des Rechtsstaates.

Andere Kosten des Rechtsstaates trug – bisher jedenfalls¹³⁶ – ebenfalls die Allgemeinheit, nämlich die personellen und sächlichen Kosten der Polizei. Dies mit gutem Grund, produziert doch die Polizei ein öffentliches Gut – die öffentliche Sicherheit – „deren Aufrechterhaltung zu den Urfunktionen des Staates gehört und Voraussetzung des Rechtsstaates ist“¹³⁷. Würden hier globale Kürzungen verordnet, so könnte dies – je nach behördeninterner Umsetzung – unterschiedliche Folgen haben: die Zahl der Streifenpolizisten könnte verringert, der Service bei der Aufnahme von Verkehrsunfällen verschlechtert, die Bekämpfung der Bandenkriminalität vernachlässigt werden. Wir stoßen also über diese Beispiele an eine Grenzlinie von Haushalts- und Verwaltungsrecht, eine Grenzlinie, die die Eigenschaft hat, mit zunehmender Finanzknappheit immer durchlässiger zu werden. Ich hatte vorhin schon von der gestaffelten Funktionenordnung des Finanzstaates gesprochen – Beschaffung der Einnahmen durch Steuern, Verteilung des Steueraufkommens durch Haushaltsentscheid, Verausgabung durch die Verwaltung – einer Funktionenordnung, die eine gewisse Parzellierung der Entscheidungsprozesse bedeutet. Bezogen auf die Trennung von Einnahme- und Ausgabenentscheidung kann man mit *Greifeld* von einer vertikalen Entpolitisierung sprechen¹³⁸. Diese entpolitisierende Distanz, die auf der prinzipiellen Trennung der Sphären von Haushalts- und Verwaltungsrecht beruht, verringert sich in dem Maße, in dem – wie in Zeiten der Finanzknappheit – die Ausgabenentscheidung als Kürzung direkt auf den Umfang des Verwaltungsausputs durchschlägt. Die geschilderte Dezentralisierung der konkreten Sparentscheidungen versucht diesen Effekt zu mindern.

Das Vehikel der faktischen Steuerung des Verwaltungshandelns im Zeichen der Finanzknappheit und zugleich die Nahtstelle zwischen Haushalts- und Verwaltungsrecht ist die haushaltsrechtliche Planstelle. Die bisherige Aufgabenkritik und die bisherige Sparpolitik läuft überwiegend über Personaleinsparungen¹³⁹ und tangiert damit – da öffentliche Aufgabenwahrnehmung personalintensiv ist –

¹³⁶ Zur Tendenz, die Kosten für Polizeieinsätze auf wirtschaftliche Nutznießer (Großveranstalter) und polizeiliche Störer abzuwälzen, siehe etwa *Broß*, Zur Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen, DVBl. 1983, S. 377 ff.; *Würtenberger*, Erstattung von Polizeikosten, NVwZ 1983, S. 192 ff.

¹³⁷ *Würtenberger*, a.a.O. (Fn. 136), S. 193.

¹³⁸ Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, S. 62.

¹³⁹ *Dieckmann*, Erste Bilanz . . . a.a.O. (Fn. 119), S. 191 ff.

zugleich den Standard der Aufgabenwahrnehmung. Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht im Zeichen der Finanzkrise ist also *faktische* Steuerung, und zwar *negativ-begrenzende* Steuerung durch den Steuerungsfaktor Personal. Dies allerdings nicht in dem qualitativen Sinne, in dem sonst der Begriff „Steuerung durch Personal“ Verwendung findet, so daß – zur Vermeidung von Mißverständnissen – von *Steuerung durch Personalstellen* gesprochen werden sollte.

Zurück noch einmal zur Grenzlinie von Haushalts- und Verwaltungsrecht. Zu Ende gedacht, verbirgt sich dahinter die Frage, ob die Wahrnehmung der Aufgaben von Verwaltungsbehörden grundsätzlich unter dem Vorbehalt ihrer haushaltsmäßigen und haushaltsrechtlichen Ermöglichung steht.

Dieses Problem kann hier nicht vertieft werden; deshalb nur einige wenige Bemerkungen dazu. Die Antwort auf die Frage nach der Abhängigkeit der staatlichen Aufgabenerledigung von ihren finanziellen Voraussetzungen muß differenzierend beantwortet werden. Es kann insoweit angeknüpft werden an ein Thema der letzten Tagung, die Grundpflichten. Ich hatte hier in einem Diskussionsbeitrag versucht, einen Zusammenhang zwischen den Grundpflichten der Bürger und den Grundaufgaben des Staates herzustellen, so insbesondere zwischen der Gehorsamspflicht des Bürgers gegenüber den Gesetzen und der Aufgabe des Staates zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern. Aufgrund dieses Zusammenhangs ist eine solche Aufgabe für den Staat nicht beliebig disponibel, auch nicht was die finanziellen Auswirkungen angeht. Ich halte deshalb die von *Kirchhof* aufgezeigte Grundlinie für zutreffend, die er wie folgt umschrieben hat¹⁴⁰: „Finanzstaatliche Teilhaberrechte sind . . . grundsätzlich nur unter einem Vorbehalt des haushaltsrechtlich Möglichen, individuelle Teilhabe an rechtsstaatlichem Schutz hingegen ohne jeden Vorbehalt zu gewähren“.

VII. Steuerung durch Haushaltsrecht und Politikverflechtung

Angesichts unseres Analyseergebnisses, daß eine potentielle Steuerungsfunktion haushaltsrechtlicher Mittelkürzungen ein Opfer der eigenen Sachlogik politischer Entscheidungsprozesse in Zeiten der Finanzknappheit wird, gestatten Sie mir zur Abrundung des Gedankens einen kurzen Seitenblick über den Zaun in einen Bereich, in dem ebenfalls ein struktureller Konservatismus dem Steuerungs-

¹⁴⁰ NVwZ 1983, S. 511.

versuch durch Haushaltsrecht keine echte Chance läßt. Ich meine den Bereich des kooperativen Föderalismus, dessen besondere Funktionsweise in der Sprache der Politik- und Verwaltungswissenschaft mit dem Begriff der Politikverflechtung einzufangen versucht worden ist¹⁴¹. *Fritz Scharpf* hat in seiner Zusammenfassung¹⁴² der Ergebnisse der von ihm, *Bernd Reissert* und *Fritz Schnabel* unternommenen Untersuchung zur Theorie und Praxis der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben den politisch-bürokratischen Nutzen dieser Politikverflechtung in dreien ihrer Vorzüge gesehen:

Erstens erleichtere die Politikverflechtung die Durchsetzung neuer Programme durch die Kostenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Da auf der jeweiligen Entscheidungsebene jeweils nur ein Teil der Programmkosten aufgebracht werden müsse, verbesserten sich die Durchsetzungschancen eines vertikal verflochtenen Programms. Die Abneigung dagegen, sich Bundeszuschüsse entgehen zu lassen, versuche zudem Länder und Kommunen Programme mitzutragen, die sie bei alleiniger Finanzierung möglicherweise unterlassen hätten.

Zweitens vervielfache Politikverflechtung den politischen Nutzen positiver und verteile die politischen Kosten negativer Entscheidungen.

Drittens sei Politikverflechtung in der Lage, Programmen zusätzliche Stabilität zu verleihen. Dies gelte besonders gegenüber Haushaltskürzungen aus Knappheitsgesichtspunkten.

Womit wir wieder beim vorherigen Gliederungspunkt sind. Mit anderen Worten: die von *Frido Wagener* so treffend benannte „vertikale Ressortkumpanei“¹⁴³ ist eine tendenziell haushaltsfeindliche Kumpanei. Dies natürlich nicht aus bösem Willen: wir haben es vielmehr mit einem Lehrbuchbeispiel dafür zu tun, wie die Sachlogik hier: institutionell verflochtener Entscheidungsprozesse Bereiche des Verwaltungshandelns gegenüber Anwendungen haushaltsrechtlicher Rationalität zu immunisieren vermag. Es wäre reizvoll, diesen Gedanken für weitere Politikbereiche zu verfolgen, allein: aus Zeitgründen muß ich mir dies versagen.

¹⁴¹ *Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976; *Jochim Jens Hesse* (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1978.

¹⁴² A. a. O. (Fn. 141), S. 218 ff.

¹⁴³ System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 55, Berlin 1975, S. 129 ff.

VIII. Steuerung durch Haushaltskontrolle im engeren Sinne

Es bleibt mir leider kaum noch Zeit, über die andere Seite der Medaille der Finanzkontrolle, nämlich die Haushaltskontrolle durch Rechnungshöfe, zu sprechen. Ist es aber richtig, daß die parlamentarische Haushaltskontrolle und die Haushaltskontrolle durch die Rechnungshöfe inhaltlich zusammengehören – sie sind ja ohnehin durch den Budgetkreislauf miteinander verkoppelt – so müßte der erste Teil meines Referates auch für den Problemkreis der Rechnungshofkontrolle einige Früchte abwerfen:

1. Perspektive der klassischen Rechnungshofkontrolle

Fragen wir in einer Parallelität der Gedankenfolge nach der Perspektive der klassischen Rechnungshofkontrolle, so werden wir durch eine Parallelität der Ergebnisse belohnt. Auch die Rechnungshofkontrolle entwickelte sich von der reinen verwaltungsinternen Kontrolle zur vornehmlich verwaltungsexternen Kontrolle¹⁴⁴, bleibt einer relativ engen Kontrollperspektive verhaftet – bis jetzt wird man sagen können – und ist in Gestalt der sogenannten *Rechnungsprüfung* das Paßferd zum parlamentarischen Kontrollbudget. Das administrativ orientierte Kontrollbudget und die Rechnungsprüfung als Kontrolle der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit des Haushaltsvollzuges durch die Exekutive ergänzen einander. Diese sogenannte Rechnungsprüfung ist auch weiterhin – vom Arbeitsumfang her gesehen – die wichtigste Prüfungsart¹⁴⁵. Sie ist jedoch – was häufig übersehen wird – nicht nur eine reine Belegprüfung. Da die Rechnungsprüfung aus drei Elementen besteht – die förmliche und rechnerische Richtigkeit sowie die sachliche Berechtigung der Ausgaben wird geprüft – sind im dritten Prüfungsschritt immer schon auch OW-Elemente (also Elemente der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung) enthalten, mit der Folge, daß Rechnungsprüfungen häufig zur Aufdeckung von Mängeln in der Ablauf- und Aufbauorganisation der Verwaltung führen¹⁴⁶. Sie haben insoweit eine

¹⁴⁴ Vgl. *Grupp*, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, 1972.

¹⁴⁵ Diese, sowie viele weitere Informationen über die Arbeit der Rechnungshöfe verdanke ich einem Gespräch im Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, dessen Präsidenten *Helmut Rademacher* auch an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt sei.

¹⁴⁶ Stellt sich etwa bei der Prüfung heraus, daß ein großer Prozentsatz der Baßög-Bescheide fehlerhaft ist, so sind Schwächen in der Organisation der Behörde zu vermuten.

Anstoßfunktion für weitergehende Prüfungen. Von einer über die in jeder Kontrolle enthaltenen mittelbaren Steuerung hinaus wird man jedoch kaum sprechen können. Dies auch deshalb, weil die Rechnungsprüfung sehr stark als Zuarbeit für die parlamentarische Entlastung der Regierung fungiert, das Entlastungsverfahren aber vornehmlich ein Wegschaffen der Budgetleiche¹⁴⁷ darstellt¹⁴⁸.

2. Politische Erfolgskontrolle durch Rechnungshöfe?

Der Antityp zur „reinen“ Rechnungsprüfung ist die politische Erfolgskontrolle des Regierungshandelns, vor allem in Gestalt der sogenannten Programmevaluation. Diese Aufgabe wahrzunehmen, wird den Rechnungshöfen bisweilen angesonnen, so etwa von *Bert Rürup* und *Hanns Seidler* in einem Aufsatz mit dem programmatischen Titel: „Von der fiskalischen Haushaltskontrolle zur politischen Erfolgskontrolle. Die Tätigkeit der Rechnungshöfe im Lichte gewandelter Erfordernisse und budgetrechtlicher Möglichkeiten“¹⁴⁹. Nicht zufällig kommt dieser Vorstoß von Befürwortern des Programmbudgets, offenbar in der – durchaus richtigen – Einsicht, daß Budgetstruktur und Kontrollstruktur einander in etwa entsprechen müssen. Sie verstehen daher auch konsequenterweise die politische Erfolgskontrolle als „Komplement der politischen Programmfunktion des Haushaltsplans“¹⁵⁰. Wie aber oben gezeigt und begründet worden ist, ist der Bundeshaushalt nicht programmatisch, sondern institutionell gegliedert, liefert also in der Regel keine als handliche Prüfobjekte geeigneten Programme; im übrigen sind die Rechnungshöfe auch personell für die Aufgabe einer umfassenden Programmevaluation nicht gerüstet¹⁵¹. *Rürup* und *Seidler* konstatieren daher auch, daß die Erfolgskontrolle des Regierungshandelns als Funktion von den Rechnungshöfen weitgehend noch nicht erfüllt werde. Im Sinne eines Befundes können wir also auch hier keine besondere Steuerungsleistung verbuchen.

¹⁴⁷ So der vielzitierte Ausdruck von *Heinig*, *Das Budget*, Bd. I, Tübingen 1949.

¹⁴⁸ Die Bewertung der politischen Vernachlässigung des Entlastungsverfahrens ist durchaus unterschiedlich, vgl. *Tomuschat*, *Die parlamentarische Haushalts- und Finanzkontrolle*, *Der Staat* 1980, S. 1ff. einerseits und *Greifeld*, a. a. O. (Fn. 129), S. 80ff. andererseits.

¹⁴⁹ *Die Verwaltung* 1981, S. 501–519.

¹⁵⁰ *Rürup/Seidler*, *Die Verwaltung* 1981, S. 504.

¹⁵¹ Vgl. *Greifeld*, a. a. O. (Fn. 129), S. 101ff.

Eine ganz andere Frage ist es, ob die Rechnungshöfe sich nicht stärker als bisher¹⁵² in die Erfolgskontrolle etwa von Subventions- und Förderungsprogrammen einschalten sollten. Nicht als eine programmatisch und theoretisch fälschlich überhöhte Superevaluationsbehörde, sondern als konsequentes Ergebnis einer bereichsweise arbeitenden Wirtschaftlichkeitskontrolle¹⁵³, die – das impliziert der Wirtschaftlichkeitsmaßstab – über die Zweck-Mittel-Prüfung auch den Förderungszweck problematisieren muß¹⁵⁴.

Eine größere Rolle könnten die Rechnungshöfe auch spielen – und sie beginnen dies auch zu tun – als Partner im Geschäft der *Aufgabenkritik*. So hat etwa der Hamburgische Rechnungshof wiederholt geprüft, ob bestimmte Aufgaben weiterhin staatliche erfüllt werden sollten oder ob der nach Landeshaushaltsrecht erforderliche öffentliche Zweck eines öffentlichen Unternehmens auch weiterhin gegeben ist¹⁵⁵.

3. Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle?

In seinem Begleitaufsatz zum Thema „Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle“¹⁵⁶ kommt *Grupp* zu dem Ergebnis, daß die Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Rechnungshöfe „ganz überwiegend auf die Einhaltung des Kostenminimierungsprinzips gerichtet“ sei, also die Prüfung des Verwaltungsaufwands zur Verfolgung eines bestimmten Zwecks im Vordergrund steht. Andere bestätigen diesen Befund¹⁵⁷. Auch hier finden wir uns erinnert an die Feststellungen über die parlamentarische Diskussion des Haushaltsplans im Haushaltsausschuß, der sich mit Vorliebe der Verwaltungskosten annimmt.

Wie ist – angesichts der Weite und Unbestimmtheit des Wirtschaftlichkeitsmaßstabes – diese vergleichsweise „kleinkarierte“

¹⁵² Zu den bestehenden Ansätzen *Heinz Dorn*, Aktuelle Probleme der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Vortragsmanuskript, Symposium: „Planung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen“, Graz vom 15.–17. März 1983.

¹⁵³ Zutreffend daher der Ansatz von *Gerd-Michael Hellstern* und *Hellmut Wollmann*, Wirksame Gesetzevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen?, in: ZParl. 1980, S. 547–567.

¹⁵⁴ v. *Arnim*, Grundprobleme der Finanzkontrolle, DVBl. 1983, S. 664 ff.

¹⁵⁵ *Dieckmann*, Erste Bilanz . . . a. a. O. (Fn. 119), S. 189 f.

¹⁵⁶ DÖV 1983, S. 661 f.

¹⁵⁷ *Rürup/Seidler*, Die Verwaltung 1981, S. 514 f.

Prüfungspraxis zu erklären? Danach gefragt, würde ich folgende Gesichtspunkte zu bedenken geben:

a) *Die Zweispurigkeit des Maßstabes der Wirtschaftlichkeit*

Über den Inhalt der Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit und über das Verhältnis dieser Maßstäbe zueinander in der einschlägigen Literatur¹⁵⁸ Genaues und Verlässliches zu erfahren, ist ein schwieriges Unterfangen. Es besteht jedoch eine gewisse Übereinstimmung darin¹⁵⁹, daß das Wirtschaftlichkeitsprinzip zwei Elemente enthält: es gebietet

- (1) Mittel in gegebener Höhe so einzusetzen, daß sie die größtmögliche Zweckerfüllung bewirken. Dies ist der Nutzenmaximierungssatz¹⁶⁰ bzw. das Maximalprinzip¹⁶¹
- (2) bei festgelegtem Umfang der Zweckerfüllung so wenig Mittel wie möglich zu verbrauchen. Dies ist der Kostenminimierungssatz¹⁶² bzw. das Minimalprinzip¹⁶³. Das Minimalprinzip ist nach wohl richtiger Auffassung zugleich identisch mit dem Gebot der Sparsamkeit¹⁶⁴.

Das verwaltungswissenschaftlich Interessante an dieser Unterscheidung ist nun, daß Maximal- und Minimalprinzip nicht nur verschiedene Ziele verfolgen¹⁶⁵, sondern auch *unterschiedliche Entscheidungssituationen*¹⁶⁶ betreffen. Das Minimalprinzip setzt für sein Funktionieren einen möglichst konkreten, feststehenden Zweck vor-

¹⁵⁸ Vgl. abgesehen von der Kommentarliteratur (sowohl zur BHO, wie zu Art. 114 GG) insbesondere *Heinrich Siedentopf*, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 1969; *Helmuth Karehnke*, Zur Wirtschaftlichkeitsmessung im staatlichen Bereich, DVBl. 1970, S. 949 ff.; *Martin-Peter Büch*, Zur Bestimmung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland, 1976; *Peter Eichhorn*, Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten – Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 1979; *Andreas Greifeld*, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, 1981; *Bianca Fischer*, Abschied von der Sparsamkeit?, JZ 1982, S. 6 ff.; *Klaus Grupp*, Die „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ im Haushaltsrecht, JZ 1982, S. 231 ff.

¹⁵⁹ *Greifeld* und *Grupp*, jeweils a. a. O. (Fn. 158).

¹⁶⁰ So die Terminologie *Greifelds*, a. a. O. (Fn. 158), S. 7.

¹⁶¹ So die Ausdrucksweise von *Grupp*, Steuerung des Verwaltungshandelns ... , a. a. O. (Fn. 73), S. 661 f., 662.

¹⁶² *Greifeld* a. a. O. (Fn. 158), S. 7.

¹⁶³ *Grupp*, Steuerung, S. 662.

¹⁶⁴ *Grupp*, Die „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ im Haushaltsrecht, JZ 1982, S. 234.

¹⁶⁵ *Greifeld*, a. a. O. (Fn. 158), S. 16 f.

¹⁶⁶ So zutreffend *Grupp*, JZ 1982, S. 231 ff. sowie DÖV 1983, S. 661 f.

aus, um dann die Angemessenheit des entfalteten Aufwandes *ex-post* zu prüfen. Es folgt also der Zwecksetzung nach und lebt – von der Perspektive der Rechnungshöfe betrachtet – von der Tauglichkeit des Haushalts als Zwecksetzer¹⁶⁷. Diese Zwecke liefert der Haushalt im Prinzip, wenn auch häufig nur sehr vage formuliert und nicht als Frucht eines feinzisierten Zielbaumes, sondern als Ergebnis von Kompromissen.

Das Maximalprinzip hingegen zielt auf die Frage, welche Zwecke mit einer bestimmten Geldmenge am besten erreicht werden können. Es zielt also einmal auf die Phase der *Haushaltsaufstellung*, zum andern von der Verwaltung her betrachtet – auf die Situation, in der sie zu einer eigenen Zwecksetzung ermächtigt oder genötigt ist¹⁶⁸. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Zielsetzung im Haushaltsansatz so vage formuliert ist, daß sie – dies Phänomen ist aus dem Verhältnis Gesetzgeber-Rechtsanwender bekannt – wie eine Entscheidungsdelegation fungiert.

b) Konsequenzen für die Prüfungspraxis

Macht man sich diese Unterschiede von Maximal- und Minimalprinzip klar, so sprechen eine Reihe von Gründen für die bisherige Bevorzugung des Minimalprinzips. Ich kann dies nur als Hypothese formulieren, da ich eigene Erhebungen dazu nicht vorgenommen habe:

aa) Das Minimalprinzip bietet ein handliches und gerade für den Juristen vertrautes Prüfungsraster, denn es läßt sich als „finanzrechtliche Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“¹⁶⁹ formulieren.

bb) Das Minimalprinzip – und dies scheint mir entscheidend zu sein – ermöglicht eine scheinbar unpolitische Prüfung, weil an der idealtypischen strikten Trennung von politischer Zweckvorgabe und administrativer Zweckverwirklichung durch zu kontrollierende wirtschaftliche Mittelwahl festgehalten werden kann. Die Infragestellung der Zwecksetzung hingegen, die in der Konsequenz des Maximalprinzips liegt (rechtfertigt z. B. der Ertrag überhaupt die Subventionierung?), ist tendenziell immer ein Marsch in das Gebiet der Politik.

¹⁶⁷ Kritisch zum Haushaltsgesetzgeber als Zwecksetzer *Greifeld*, a.a.O. (Fn. 158), S. 40f.

¹⁶⁸ *Grupp*, Die „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ im Haushaltsrecht, JZ 1982, S. 236.

¹⁶⁹ *Kirchhof*, NVwZ 1983, S. 514.

Sich für die „unpolitische“ Alternative zu entscheiden¹⁷⁰, dafür spricht einmal das überkommene unpolitische Selbstverständnis der Rechnungshöfe¹⁷¹. Zum anderen wird von einem großen Teil der Literatur¹⁷² – wie ich meine: zu Unrecht¹⁷³ – eine eingeschränkte Kontrolldichte auf seiten der Rechnungshöfe behauptet, da der Verwaltung hinsichtlich der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ein Beurteilungsspielraum bzw. ein Ermessen zustehe.

Diese Faktoren mögen die zurückhaltende Kontrollpraxis der Rechnungshöfe gefördert haben. Durch den Maßstab der Wirtschaftlichkeit geboten ist diese Zurückhaltung nicht; auch scheint sich im Selbstverständnis der Rechnungshöfe ein behutsamer Wandel anzubahnen¹⁷⁴, der einer zu begrüßenden Intensivierung der Wirtschaftlichkeitskontrolle¹⁷⁵ den Weg ebnen könnte. Bisher wird man mit *Grupp* den Steuerertrag durch Wirtschaftlichkeitsprüfung nicht sehr hoch veranschlagen dürfen.

4. Steuerung durch Beratung und Maßnahmeprüfung?

Neu im Arsenal der Möglichkeiten der Rechnungshöfe sind die Beratung aufgrund von Prüfungserfahrungen (fakultativ, § 88

¹⁷⁰ Daß der Wirtschaftlichkeitsmaßstab nicht lupenrein politikfrei gehalten werden kann, betonen zutreffend Rürup/Seidler, *Die Verwaltung* 1981, S. 504.

¹⁷¹ Vgl. dazu die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofs beschlossenen Richtlinien zur jährlichen Berichterstattung an das Parlament. Es heißt dort (hier zitiert nach *Dorn*, Manuskript, S. 8): „Politische Entscheidungen unterliegen als solche nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Sofern das Ergebnis der Prüfung des Bundesrechnungshofs politische Entscheidungen berührt, soll der Bundesrechnungshof deutlich machen, daß er sich einer eigenen politischen Bewertung enthält und sich auf die Information und Beratung der Berichtsempfänger beschränkt“. Vgl. ferner *Battis*, *Rechnungshof und Politik*, DÖV 1976, S. 721ff.

¹⁷² Vgl. insbesondere *Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1980, S. 439; *Heuer*, in: *Heuer/Dommack*, *Handbuch der Finanzkontrolle*, Stand Juni 1982, Art. 114 GG Rdn. 69; *Susanne Tiemann*, *Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes*, 1974, S. 136; richtig – im Sinne eines self-restraints – *Klaus Vogel*, *Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle*, DVBl. 1970, S. 193ff., 196.

¹⁷³ Zutreffend *Grupp*, *Steuerung*, S. 663f.

¹⁷⁴ So *Herbert König*, *Kritische Analyse des Managements finanzieller, personeller und materieller Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung*. Länderbericht für die Bundesrepublik Deutschland zu Thema 1 des XVII. Internationalen Kongresses für Verwaltungswissenschaften in Abidjan 1977, *Verwaltungswissenschaftliche Informationen*, Sonderheft 3/1977, S. 36f.

¹⁷⁵ Mit Vorschlägen dazu von *Arnim*, *Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden*, Wiesbaden 1978.

Abs. 2 BHO oder auch auf Ersuchen, vgl. § 88 Abs. 2 Satz 3 LHO Hamburg) sowie die sogenannten Maßnahmeprüfungen, also die Prüfung von „Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können“ (§ 89 Abs. 1 Nr. 2 BHO). Beiden ist gemeinsam, daß sie die Einschaltung des Rechnungshofes zeitlich vorverlagern, was zu dem naheliegenden Einwand geführt hat, eine vorherige Beratung etwa ver-eitele eine unparteiische ex-post Kontrolle. Mich überzeugt dieser Einwand nicht, jedoch möchte ich auf etwas anderes hinweisen:

Die Beratungs- und Gutachtentätigkeit der Rechnungshöfe hat – ich stütze mich hier auf Informationen aus dem Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg – eine steigende Tendenz. In den Jahren 1973–1979 hatte der Hamburger Rechnungshof jährlich bis zu drei Gutachten zu erstatten, vom Mai 1981 bis März 1982 sind fünf umfangreiche Gutachten und Berichte gefertigt worden. In die gleiche Richtung zielt es, wenn im Rechnungsprüfungsausschuß des Bundestages 1981 angeregt wurde – Hintergrund war offenbar die Tornado-Beschaffungsaffäre – der Rechnungshof möge in Bonn eine leistungsfähige Dependance zu Beratungszwecken installieren¹⁷⁶.

Diese Entwicklung signalisiert einen steigenden Beratungsbedarf von Regierung und Parlament, mag hier auch eine gute Portion Absicherungsstrategie bei finanziell unübersichtlichen Projekten eine Rolle spielen¹⁷⁷. Es zeigt sich hier jedenfalls die Tendenz, die Rechnungshöfe sozusagen mitsteuernd in das politische Entscheidungssystem zu integrieren.

IX. Zusammenfassung, Folgerungen

Befund und Analyse haben gezeigt, daß die inhaltlich-programmatische Steuerung des Verwaltungshandelns durch das Haushaltsrecht gering ist. Im Zeichen der Finanzkrise enttarnt sich die Steuerungsleistung des Haushaltsrechts vor allem als negativ-begrenzende¹⁷⁸, faktische Steuerung des Verwaltungshandelns, wobei die faktische Steuerung mit zunehmender Finanzknappheit in eine inhaltli-

¹⁷⁶ Vgl. BT-Drucksache 9/770 zu Einzelplan 20.

¹⁷⁷ Der Rechnungshof fungiert hier insoweit als „trouble-shooter“ bei unzureichenden Folgekostenanalysen.

¹⁷⁸ Bezeichnend insofern das Steuerungsbeispiel von *Reimermann*, Der Programmhaushalt als Verfahren der Steuerung öffentlichen Handelns – Eine kritische Analyse, Verwaltungsrundschau 1979, S. 77 f., 79: „Und wer in einer öffentlichen Einrichtung versucht hat, für ein Vorhaben Stellen oder Geräte zu bekommen, die nicht im Haushalt vorgesehen waren, der weiß, daß mit Budgets Verhalten wirklich gesteuert wird“.

che Steuerung ohne prioritätsorientiertes Konzept umzukippen droht. Es bedarf deshalb eines verstärkten Bemühens um eine *Aufgabenkritik*, weniger als modische bürokratiekritische Privatisierungsdebatte, sondern um den faktischen Zusammenhang von Haushaltsrecht und Verwaltungshandeln bewußt zu halten. Erforderlich ist eine Aufgabenkritik nicht als kampagnenartige Durchforstung des Aufgabenbestandes oder als selbständiges Verfahren neben Finanzplanung und Finanzkontrolle, sondern als Daueraufgabe: aufgabenkritische Fragestellungen als Bestandteil von Finanzplanung, Personalplanung, Organisationsarbeit und Rechnungskontrolle¹⁷⁹. In diesem Zusammenhang ist es auch sinnvoll – nicht als ein Allheilmittel dessen Scheitern abzusehen ist, sondern als ein Schritt unter anderen in geeigneten Bereichen – Verfahren des Zero-Base-Budgeting¹⁸⁰ anzuwenden. Auch eine stärkere Einschaltung der Rechnungshöfe in das Geschäft der Aufgabenkritik wäre wünschenswert.

Was die defizitäre politisch-programmatische Funktion des Haushalts angeht, so möchte ich abschließend folgendes bemerken: Ich habe Zweifel, ob es sinnvoll ist, den Haushalt zum programmatischen Führungsinstrument hochzustilisieren und von ihm die Integration von Finanz- und Aufgabenplanung zu erwarten. Dagegen spricht alles, was wir hier erhoben haben. Wird das Verwaltungshandeln primär durch sprachspezifische Gesetze gesteuert und liegt der weitaus größte Teil des Haushaltsvolumens durch sog. Ausgabeengesetze fest, so drängt es sich doch auf, die das Staatshandeln steuernde jeweilige gesetzliche Entscheidung auf ihre finanzielle, d. h. haushaltsmäßige Seite genauer abzuklopfen. An dieser Stelle – im Gesetzgebungsverfahren¹⁸¹ – wären Aufgaben- und Finanzplanung stärker und praktikabler miteinander zu verzahnen, indem den Gesetzentwürfen der Ressorts genauere Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Folgekostenanalysen zugrunde zu legen wären. Ich komme daher in einem Bogen zurück auf das Thema der vorletzten Tagung „Gesetzgebung im Rechtsstaat“. Eine funktionierende *Gesetzgebung im Finanzstaat* erfordert nicht nur gute, auch wirklich nötige und klare Gesetze, sondern auch finanziell solide Gesetze, die auf ihre Haushaltsauswirkungen hin genau bedacht sind.

¹⁷⁹ So zutreffend *Dieckmann*, Erste Bilanz . . . a. a. O. (Fn. 119), S. 186.

¹⁸⁰ Dazu *Greifeld*, Wirtschaftlichkeit der amerikanischen Verwaltung durch Zero-Base-Budgeting, *Die Verwaltung* 1978, S. 197 ff.

¹⁸¹ Hilfreich dazu die Überlegungen von *Hellstern/Wollmann*, Wirksame Gesetzesevaluierung, *ZParl.* 1980, S. 547 ff.

Leitsätze des Mitberichterstatters über:

Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle

I. Der moderne Staat als Finanzstaat

Der moderne Staat ist Finanzstaat. Das Haushaltsrecht – einschließlich der Regelungen über die Haushaltskontrolle – ist das Verfahrensrecht des Finanzstaates.

II. Perspektiven des klassischen und reformierten Haushaltsrechts

1. Die Perspektive des klassischen Haushaltsrechts ist nicht die der positiv-beeinflussenden Steuerung, sondern die der negativ-begrenzenden Kontrolle des Verwaltungshandelns. Das klassische Budget ist Kontrollbudget.

2. Die Haushaltsreform stellt sich im Kern als Ökonomisierung des Haushaltsrechts dar. Die Ökonomisierung des Haushaltsrechts stärkt die Exekutive: sowohl die Konjunkturpolitik wie die mehrjährige Finanzplanung ist gouvernemental ausgestaltet. Vom Standpunkt des Parlaments aus betrachtet, bedeutet die Haushaltsreform keinen Zugewinn, eher einen Verlust an Steuerungskapazität gegenüber Regierung und Verwaltung.

3. Der gesetzlich festgestellte Haushaltsplan taugt als Steuerungsinstrument des Verwaltungshandelns nur bedingt: er ist inhaltlich durch die Exekutive stark vorgeprägt, verpflichtet sie nicht, sondern ermächtigt sie nur zu den festgestellten Ausgaben und läßt ihr große Spielräume beim Haushaltsvollzug.

III. Zur Eignung des Haushaltsrechts als Steuerungsinstrument

1. Die inhaltliche Programmierung des Verwaltungshandelns erfolgt primär durch die sachspezifischen Regelungen des Verwaltungsrechts, nicht durch das Haushaltsrecht. Verwaltungsrecht und Haushaltsrecht erbringen in der gestaffelten Funktionenordnung des Finanzstaates unterschiedliche Funktionen: das Gesetz regelt das Verhalten der Verwaltung im Außenverhältnis, das Budget sichert die

Verteilung der Steuereinnahmen auf die verschiedenen Verwaltungsbereiche und begründet so zugleich im staatlichen Innenbereich eindeutige finanzwirtschaftliche Verantwortlichkeiten.

Gesetzmäßigkeit und Budgetmäßigkeit des Verwaltungshandelns bedeuten nicht dasselbe. Beide Anforderungen sind nicht beliebig austauschbar.

2. Im gesetzessfreien Raum – Beispiel: Subventionsverwaltung – wird das Verwaltungshandeln nicht durch Haushaltsrecht gesteuert, sondern durch Eigenprogramme der Exekutive in Form von Verwaltungsvorschriften.

3. Eine inhaltliche Programmierung der Verwaltung kann das Haushaltsrecht auch nicht leisten: Haushaltsrecht ist Verfahrensrecht.

4. Als Verfahrensrecht kann das Haushaltsrecht den programmatischen Gehalt des Budgets tendenziell fördern oder beeinträchtigen. Eine Analyse des budgetären Willensbildungsprozesses zeigt, daß das praktizierte Haushaltsverfahren einer programmatischen Steuerung des Verwaltungshandelns zuwiderläuft.

5. Dem bestehenden Haushaltsrecht eine programmatische Komponente überzustülpen, verspricht wenig Erfolg. Erforderlich ist eine Kongruenz von Haushaltsverfahren, Haushaltsstruktur und politisch-administrativem Gewicht der Verfahrensbeteiligten.

IV. Steuerung durch Haushaltsrecht in der Finanzkrise

1. Mit der haushaltsrechtlichen Domestizierung der Staatsverschuldung ist es schlecht bestellt. Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG liefert eine inhaltlich vage und auf eine strukturelle Wachstumsschwäche der Wirtschaft nicht zugeschnittene Grenze der Staatsverschuldung.

2. Die Spartechnik eines undifferenzierten und längerfristigen Einstellungsstops ist unter Steuerungsgesichtspunkten dysfunktional.

3. Globale Einsparungsvorhaben als konsolidierungsspezifisches Instrument bedeuten einen bewußten Verzicht auf die Steuerung des Verwaltungshandelns. Sie delegieren die konkrete Sparentscheidung auf die zu steuernde Verwaltungseinheit.

4. Budgetkürzungen steuern das Verwaltungshandeln nicht programmatisch, aber faktisch. Diese faktische Steuerung – vor allem durch das Vehikel der Planstellenkürzung – neigt dazu, die Trennungslinie zwischen Haushaltsrecht und Verwaltungshandeln zu durchlöchern.

5. *Sparentscheidungen stellen das politische Entscheidungssystem vor große Probleme. Dies begünstigt die Neigung, die Staatsverschuldung zu erhöhen und die Sparproblematik an die Verwaltung zu delegieren.*

V. Haushaltskontrolle durch Rechnungshöfe

1. *Die klassische Rechnungshofkontrolle ist Rechnungsprüfung. Kontrollbudget und Rechnungsprüfung sind zwei Seiten einer Medaille.*

2. *Eine umfassende Programmevaluation durch die Rechnungshöfe würde einen programmatisch strukturierten Haushalt voraussetzen: Haushaltsstruktur und Kontrollstruktur müssen einander entsprechen.*

3. *Die Konzentrierung der Prüfungspraxis der Rechnungshöfe auf das Kostenminimierungsprinzip schöpft den Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit nicht aus. Jedoch begünstigt die Zweispurigkeit des Wirtschaftlichkeitsprinzips (Maximal- und Minimalprinzip) die Bevorzugung des Kostenminimierungsprinzips, da sie eine scheinbar unpolitische Prüfungspraxis ermöglicht.*

4. *Die zunehmende Beratungs- und Gutachtertätigkeit der Rechnungshöfe signalisiert einen gewissen Funktionswandel der Haushaltskontrolle durch Rechnungshöfe im Sinne einer stärkeren Mitsteuerung im politischen Entscheidungsprozeß.*

3. Aussprache und Schlußworte

Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle

Vorsitzender (Schmidt-Aßmann): Verehrte Kollegen! Unser Gliederungsvorschlag für die Aussprache fällt kurz aus. Die beiden Ebenen, auf denen unseres Erachtens die heutige Thematik liegt, sind vielfach miteinander verbunden. Allgemeines wird durch die Besonderheiten des Haushaltsrechts erst anschaulich gemacht. Besonderes sollte vor allem im Blick auf die großen Grundlinien, die uns die Referenten aufgezeigt haben, gewürdigt werden. Jede detaillierte Gliederung wird durch diese Struktur des Behandlungsgegenstandes immer wieder in Frage gestellt. So geht denn unsere Bitte ganz einfach dahin, es möchten im ersten Teil der Diskussion *vorrangig* Grundfragen behandelt werden, während Einzelpunkte später zur Sprache gebracht werden könnten.

Zur Illustration dessen, was eher in dem Grundlagenteil zu besprechen wäre, seien aus den Referaten des heutigen Vormittags als Erinnerungsposten genannt: der Begriff des Haushaltsrechts, Haushaltsrecht als Verfahrensrecht, enger oder weiter Steuerungsbegriff, Probleme der faktischen Steuerung – sodann: die in beiden Vorträgen behandelte „Nahtstelle“ oder „Trennlinie“ zwischen Haushaltsrecht und Verwaltungsrecht. Als der Vorstand sich das Thema des heutigen Tages überlegte, spielte gerade diese Nahtstelle eine wichtige Rolle; denn an ihr stoßen zwei Bereiche zusammen: Außenrecht und Innenrecht, mikroadministrative und makroadministrative Ebene. Diese Begriffe markieren wichtige Zäsuren der verwaltungsrechtlichen Systematik. Es schien uns i. S. einer unsere zweijährige Amtszeit umgreifenden Ausrichtung der verwaltungsrechtlichen Behandlungsgegenstände von Konstanz und Köln reizvoll, gerade diese systemleitenden Unterteilungen zu beleuchten, nachdem im vorigen Jahr mit dem Verfahrensthema formbezogener und prozeduraler Ansatz des Verwaltungsrechts gegeneinander gesetzt worden waren. Die heutigen Referate haben zur Berechtigung der „Nahtstelle“ zwischen Haushaltsrecht und Verwaltungsrecht unterschiedlich Stellung bezogen. Das wird im ersten Teil der Aussprache sicher aufgegriffen werden.

In einem zweiten Teil zu behandeln wären dann z. B. die Frage der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ als Maßstab des Verwaltungshandelns, ferner die Steuerung des Organisations- und des Auswahlermessens durch haushaltsrechtliche Überlegungen. Auch die Fehlerlehre des klassischen Verwaltungsrechts im Lichte der haushaltsrechtlichen Überlegungen einschließlich der Fragen des Rechtsschutzes, die in dem letzten nicht mehr vorgetragenen Leitsatz von Herrn *von Mutius* angesprochen worden sind, gehört hierher. Und letztlich werden Haushaltskontrollen und Rechnungshöfe ein Thema sein, das wohl in den zweiten Teil gehört. So weit die Stichworte zur Gliederung der Aussprache!

Als erster Redner zum allgemeinen Teil wird jetzt Herr *Isensee* sprechen.

Isensee: Das Thema „Steuerung durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle“ ist paradox formuliert. Nach unserem Lehrbuchwissen hat das Haushaltsrecht nicht zu steuern, sondern sich steuern zu lassen durch Ziele und Programme, die von den materiellen Gesetzen – den Sach- oder Aufgabengesetzen – vorgegeben sind. Das Haushaltsrecht regelt die sächlichen Mittel zur Erfüllung der Staatsaufgaben, wie das Dienstrecht die persönlichen Mittel. Das Haushaltsrecht ist also dienendes Recht. Das Verhältnis des Aufgabengesetzes zum Haushaltsgesetz ist das von Herr und Knecht. Doch nicht nur der Knecht ist abhängig vom Herrn, sondern auch der Herr vom Knecht, wie schon Hegel gezeigt hat.

Die zweite Abhängigkeitsbeziehung wird erkennbar in dem Institut der faktischen Steuerung, das Herr *Schuppert* als eine Art von finanzrechtlichem Notstandsreglement vorgestellt hat. Doch die haushaltsrechtliche Abhängigkeit des Aufgabenrechts ist keine Ausnahme, sondern die Regel. Ich möchte diese an einigen Beispielen verdeutlichen.

In der politischen Aufbruchszeit der frühen Siebziger Jahre konnte man in Nordrhein-Westfalen beobachten, daß der Kultusminister manch progressives Gesetz durchsetzte, indes der Finanzminister diskret die Mittel verweigerte und damit den Vollzug blockierte. Das Aufgabengesetz steht und fällt mit seinen haushaltsrechtlichen Realisierungsbedingungen. Der Vorbehalt des haushaltsrechtlich und finanzwirtschaftlich Möglichen limitiert die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in guten wie in schlechten Tagen des Staatshaushalts. – Der Vorbehalt erfaßt auch die Finanzverwaltung. Zwar ist ihr Arbeitsprogramm durch die materiellen und formellen Steuergesetze streng und dicht geregelt. Aber die Ausführung des anspruchsvollen Arbeitsprogramms ist bedingt durch die Personalkapazität. Diese ist ih-

rerseits das Produkt des Haushalts. Der Haushaltsgesetzgeber, der die Personalkapazität bestimmt, entscheidet zugleich darüber, in welchem Maße die Besteuerungsaufgabe und die Verfahrensanforderungen erfüllbar sind. Das Haushaltsrecht begrenzt den Umfang des Ermittlungsaufwands und die Realisierungsmöglichkeit eines Verwaltungsinstruments wie der Außenprüfung. Das Legalitätsprinzip, die Untersuchungsmaxime, das Gebot der formellen Wahrheit werden haushaltsrechtlich relativiert. Wenn der Sachauftrag die Personalkapazität übersteigt – das ist der Normalfall, nicht die Ausnahme –, dann hat die Verwaltung von sich aus autonom das Sachgesetz auf das Maß des Möglichen zu reduzieren. Die Abgabenordnung und das Verwaltungsverfahrensgesetz ignorieren die haushaltsrechtliche Bedingtheit der Verwaltung. Sie wirken ein wenig wie Potemkin'sche Dörfer der reinen Lehre des Verwaltungsrechts. – In bestimmten Bereichen der Kulturverwaltung ist die haushaltsrechtliche Steuerung überhaupt die einzige Leitungskompetenz, die den demokratisch legitimierten Organen von Staat und Gemeinde zur Verfügung steht. Diese haben um der kulturellen Autonomie und der künstlerischen Freiheit willen sich praktisch aller Einwirkungsbefugnisse auf die Staatsoper oder auf das Stadttheater begeben – bis auf die eine, die Haushaltsplanung. Kulturpolitik ist auch sonst in erster Linie Haushaltspolitik.

Eine Bemerkung zur Haushaltskontrolle als Steuerungsinstrument. Die Rechnungsprüfung prägt die Verwaltungsmentalität und den Verwaltungsstil. Angst vor dem Rechnungshof erzeugt eine gewisse Schwerfälligkeit, Pedanterie und Umständlichkeit. Die Verwaltung handelt sparsam, aber unwirtschaftlich, wenn Hochbesoldete um Radiergummis rechten. – Die Stiftung Volkswagenwerk wehrt sich in einem Prozeß, den sie vor dem Bundesverwaltungsgericht ausficht, gegen die Kontrolle durch die Rechnungshöfe des Bundes und des Landes Niedersachsen. Sie betrachtet die politische Wirtschaftsprüfung als die ihr gemäße Form der Kontrolle. Sie fürchtet, daß die staatliche Rechnungsprüfung auch die Maßstäbe der staatlichen Fondsverwaltung und die Standards der staatlichen Kulturförderung nach sich ziehen und die Besonderheit der Stiftung einebenen müßte. Sie strebt danach, beweglicher, unkonventioneller, riskanter zu fördern, als die Staatsverwaltung es darf. Die Haushaltskontrolle wirkt sich auf die Identität des Kontrollobjekts aus, seinen Standort im Grenzbereich zwischen Staat und Gesellschaft.

Vogel: 1955 hat diese Vereinigung „Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung“ behandelt, dreizehn Jahre später das Thema „Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft“, wieder zwölf Jahre

danach „Besteuerung und Eigentum“ und jetzt, nach nur drei Jahren, schon wieder ein finanzverfassungsrechtliches Thema. *Gerhard Wacke* hätte sich gefreut. Offenbar wird die verfassungsrechtliche Ordnung der öffentlichen Finanzen für unserer Vereinigung in dem Maße interessant, in dem deren Substrate, die Finanzmittel, nicht mehr vorhanden sind. Möglicherweise kann man den Kausalvorgang aber auch anders herum sehen, nämlich so, daß die mangelnde Beschäftigung der Verfassungs- und Verwaltungsrechtslehre mit der Finanzverfassung eine der Ursachen unserer heutigen schwierigen Finanzlage ist, daß verfassungsrechtliche Bremsen nicht rechtzeitig gezogen wurden, weil sie von der Wissenschaft nicht rechtzeitig entwickelt worden waren. Deswegen gebührt unserem Vorstand besonderer Dank dafür, daß er schon so bald wieder ein Thema der Finanzverfassung auf unsern Arbeitsplan gesetzt hat, und unseren beiden Referenten sollten wir unsere Anerkennung für das Engagement und die Intensität aussprechen, mit der sie sich ihrem Thema gewidmet haben.

Wenn die Referate noch der Ergänzung bedürfen, dann, würde ich meinen, hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Grundierung. Wir können auch Haushaltsrecht schwerlich betreiben, ohne einen Blick auf die aktuellen Probleme im Bereich der Finanzverfassung zu werfen. Wo liegen diese Probleme? Ich sehe zur Zeit deren zwei im Vordergrund: ein Gewaltenteilungsdefizit und ein Kontrolldefizit. Nur einige Stichworte dazu, zunächst zum Gewaltenteilungsdefizit: es ist, meine ich, untragbar, daß unsere gewählten Volksvertreter ihre eigenen Bezüge festsetzen, ohne daß dabei ein System von checks und balances wirksam wird, es ist, meine ich, untragbar, daß sie die Bezüge der Parteien festsetzen, denen sie angehören und von denen sie benannt werden, und es ist – ich ziehe hier den Gewaltenteilungsbegriff etwas weiter als üblich – untragbar, daß die Grenzen des politischen Systems gegenüber dem wirtschaftlichen System (des „Staates“ gegenüber der „Gesellschaft“) von den politischen Funktionsträgern zwar durch Gesetze nur verlagert werden können, soweit ihnen die Grundrechte dies gestatten, daß aber das politische System seine Grenzen und somit seine Macht dadurch ausdehnen kann, daß es einen immer größeren Teil des Sozialprodukts zu seiner Verfügung in Anspruch nimmt, und dies praktisch unbegrenzt, ohne daß ihm das Verfassungsrecht darin entgegentritt. Ebenso kurz zum Kontrolldefizit: ich sehe es darin begründet, daß eine gerichtliche Kontrolle der Exekutive nur möglich ist, wo wir erstens gesetzliche Maßstäbe haben und zweitens einen legitimierten Kläger. Was den legitimierten Kläger angeht, so wissen Sie alle, daß im Finanzverfassungsrecht zahlreiche Verfassungsverstöße begangen werden, ohne

daß sie gerichtlich gerügt werden können: Bund und Länder arrangieren sich über die Finanzierung von Staatsausgaben entgegen Art. 104 a GG; sie verteilen die Umsatzsteuer, ohne daß die nach Art. 106 Abs. 3 GG dafür erforderliche mehrjährige Finanzplanung aufgestellt worden ist usw. Ein Kontrolldefizit ergibt sich weiter auch daraus, daß eine gerichtliche Kontrolle bei begünstigenden Akten meist nicht möglich ist und daß die Rechnungshöfe – beide Referenten haben das zu Recht hervorgehoben – sehr zögernd sind, Rechtsverstöße bei Staatsausgaben zu rügen, soweit sie über einen Vorstoß gegen die traditionellen Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinausgehen, und die Wirtschaftlichkeit wird hierbei noch recht eng interpretiert.

Was ergibt sich aus dieser Diagnose, sofern sie richtig sein sollte, für unser Thema? Ich meine, folgendes: Die Feststellung des Gewaltenteilungsdefizits zunächst sollte uns veranlassen, entschieden jedenfalls diejenigen verfassungsrechtlichen Bindungen zu aktivieren, die wir gegenwärtig schon haben. Das betrifft z. B. Art. 115 GG. Herr *Schuppert*, Sie haben hier – mit Verlaub – Herrn *Kirchhof* in einem Kontext zitiert, der die Tendenz seiner Bemerkung ins Gegenteil verkehrt hat. Herr *Kirchhof* hat darauf hingewiesen, daß der Art. 115 binnen kurzem praktisch nicht mehr eingesetzt werden könne, um damit zu betonen, daß die Vorschrift jetzt, und zwar möglichst schnell, eingesetzt werden müsse; Sie haben gerade umgekehrt aus seiner Äußerung herleiten wollen, daß Art. 115 ohnehin nicht mehr wirksam sei. Dann wäre freilich ein verfassungswidriger Zustand in Dauer erwachsen. Zweitens zum Kontrolldefizit: Hier meine ich, ergibt sich, daß wir einerseits den Rechnungshof dazu aufrufen sollten, diejenigen Aufgaben, die er schon nach geltendem Recht hat, auch tatsächlich nachzukommen, nämlich der Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Ausgabengebarens, was auch die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einschließt; und wir sollten andererseits, soweit es uns im Rahmen der Auslegung des bestehenden, schon geltenden Rechts möglich ist, den Bereich der gerichtlichen Kontrolle vorsichtig erweitern. Ich stimme deshalb Herrn *von Mutius* ganz zu in seiner Tendenz, in der Frage, ob „Innen-“ oder „Außenrecht“ im Zweifel das Vorliegen von Außenrecht anzunehmen.

Reiner Schmidt: Herr Vorsitzender, verehrte Kollegen! Die beiden Referate haben die Wechselwirkung zwischen Haushaltsrecht als Binnenrecht und Verwaltungsrecht als Außenrecht beeindruckend dargestellt. Nicht ganz sicher bin ich mir, ob ein zusätzlicher Koordinierungsbedarf besteht. Herr *von Mutius* gibt sich hier mit seiner These 25 optimistischer als Herr *Schuppert*, und ich möchte

anregen, daß die beiden Referenten die Notwendigkeit der Schaffung zusätzlichen Koordinierungsrechts noch einmal verdeutlichen. Nach dieser allgemeinen Vorbemerkung möchte ich drei Punkte besonders hervorheben: Erstens: Die faktischen gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Haushaltsrecht und Leistungsrecht führen in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten. Die Referenten haben das ja vor allem am Beispiel des Subventionsrechts gezeigt. Trotzdem meine ich, wäre es falsch, die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben verwaltungsrechtlich einem generellen Finanzierungsvorbehalt zu unterstellen. Diese Meinung wird ja auch von Herrn *Kirchhof* im Begleitaufsatz vertreten, und Herr *Schuppert* hat sich dem angeschlossen. Ich meine aber, daß diese verwaltungsrechtliche Zurückhaltung nur dann gerechtfertigt ist, wenn andererseits die Grenze, die Verschuldungsgrenze, des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG gesehen wird, worauf eben auch Herr *Vogel* hingewiesen hat, und es ist zu bedauern, Herr *Schuppert*, daß Sie zu recht feststellen müssen, daß es sich bei dieser Bestimmung wohl um soft law handelt, wenn nicht das Land schon untergegangen ist. Zum zweiten: Haushaltsrecht ist nach anderen Prinzipien konstruiert als das Verwaltungsrecht, das auf die Erfüllung von Sachaufgaben ausgerichtet ist, und die Referate haben dies ja auch hinreichend deutlich gemacht. Beim Übergang von einer Rechtsmaterie auf die andere ist wesentlich größere Genauigkeit als bisher geboten. Ein Beispiel für eine mißglückte Formulierung in diesem Zusammenhang ist § 44 a der Bundeshaushaltsordnung. Die Rückabwicklung von Subventionsverhältnissen gehört nicht in das Haushaltsrecht, und das Dilemma wurde ja durch die Aussagen von Herrn *von Mutius* deutlich, es handle sich hier materiell-rechtlich um eine Vorschrift des Verwaltungsrechts, während sie andererseits ihren Standort im Haushaltsrecht hat. Und ich bin mir sicher, daß der ausgesandte Suchtrupp von Doktoranden, der den Standort von § 44 a neben den §§ 48 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes ausfindig machen soll, hier auch nicht wesentlich weiterkommen wird. Zum dritten: Wir haben uns rechtspolitisch zu fragen, was sachgerechter ist: entweder eine weitgehende Abkoppelung des Haushaltsrechts vom Verwaltungsrecht oder eine intensivere Verzahnung. Ich möchte für die Beibehaltung des bisherigen Trennungsprinzips plädieren bei einer gleichzeitigen klaren Durchbildung der Übergänge. So wäre z. B. der Wirrwarr im Prüfungswesen der öffentlichen Unternehmen, angerichtet durch das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Bundeshaushaltsordnung, das Gesellschaftsrecht und die Gesetze über die Rechnungshöfe, so wäre dieser Wirrwarr zu beseitigen. Die von Herrn *Schuppert* in diesem Zusammenhang betonte Verstärkung einer Aufgabenkritik ist meines Erach-

tens im Rahmen des geltenden Rechts zu verwirklichen, und dies gilt auch für die geforderte Folgekostenberechnung. Schließlich: Die Schaffung eines umfangreichen Koordinierungsrechts wird überflüssig, wenn die Regelungsmöglichkeiten der jeweiligen Rechtsmaterie ausgeschöpft werden. Entschließt sich z. B. der Haushaltsgesetzgeber, weitergehend als bisher, globale Ansätze zu disaggregieren, dann wird auch der Handlungsspielraum der Verwaltung geringer, was rechtsstaatlich wünschenswert wäre. Schon *Laband* hat auf dieses Prinzip der Detailspezifizierung in diesem Zusammenhang hingewiesen. Ich danke Ihnen.

Papier: Die beiden Referate haben als Aufgabenstellung zunächst die Steuerungsfunktion des Haushaltsrechts in den Vordergrund gestellt und hier ein eher pessimistisches Bild gezeichnet. Dazu möchte ich ganz kurz eine Bemerkung – vielleicht eine Ergänzung – vortragen: Wenn ich nur die Realitäten der Verwaltungspraxis ansehe, dann habe ich die Befürchtung, daß das geltende Haushaltsrecht vielleicht nicht ganz so neutral ist, wie Sie es darstellen. Ich finde, daß es häufig zu Fehlsteuerungen der öffentlichen Verwaltung führt, daß es in weiten Bereichen jedenfalls in seiner praktischen Handhabung zur Disfunktionalität führt. Ich würde vorschlagen, daß wir vielleicht auch diesen Punkt miteinbeziehen. Das ist auch ein Faktor der „Steuerung“ – wenn auch der Fehlsteuerung. Ich darf hier nur das Stichwort „Ehrlichkeitsprinzip“ anführen, aber es sollte in diesem Zusammenhang bei der Andeutung verbleiben.

Es ist auch auf den fehlenden oder mangelnden Einfluß des Parlaments hingewiesen worden. Es ist von der Eigensteuerung der öffentlichen Verwaltung die Rede gewesen; daraus ist eben wieder ein Manko in der Steuerungsfunktion insgesamt hergeleitet worden. Nun sind Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan schon frühzeitig als Akte der Staatsleitung zur „gesamten Hand“ bezeichnet worden, also man hat schon frühzeitig erkannt, daß es hier eigentlich um ein Zusammenwirken von Exekutive, d. h. genau genommen von Regierungsgewalt und Parlament geht. Es scheint mir jedenfalls nicht ganz korrekt zu sein, wenn aus dem geringen Einfluß des Parlaments nun gleich die fehlende Steuerungskraft des Haushaltsrechts und des Haushaltsgesetzes insgesamt gefolgert wird.

Ich darf dann aber auf die – wie mir scheint – Kernthesen beider Referenten eingehen. Herr *von Mutius*, Sie sagen, auf Grund rechtlicher Vorgaben und faktischer Grenzen bleibe für eine Steuerung des Verwaltungshandelns durch den Gesetzgeber wenig Raum. Wenn ich recht sehe, ist im zweiten Referat diese These untermauert worden. Ich teile im Prinzip diese Auffassung, bitte aber doch zu beden-

ken, daß es ein tragender Grundsatz des Haushaltsrechts ist – das ist in beiden Referaten auch betont worden –, daß auf Grund des Haushaltsgesetzes Ansprüche des Bürgers nicht hergeleitet werden können, ebenso, wie keine Pflichten des Bürgers daraus resultieren. Wenn also eine Leistungsvergabe der öffentlichen Hand allein haushaltsgesetzlich bewilligt ist, dann haben die Betroffenen nur einen Rechtsanspruch auf richtlinienkonforme Vergabe der bewilligten Mittel. Ich glaube, es ist zu eng, wenn man in diesen Fällen sagt, hier handle es sich allein um eine Eigensteuerung der Verwaltung über die Richtlinien. Der Bürger hat eben nur einen Anspruch auf Verteilung der bewilligten Mittel, und zwar richtliniengemäß. Hier liegt m. E. doch ein erheblicher Steuerungsfaktor. Wenn die Mittel erschöpft, gesperrt bzw. nicht freigegeben sind, nützt weder die Richtlinie noch der Anspruch auf gleichmäßige Behandlung etwas.

Schließlich ein weiterer Gesichtspunkt: Ihre Aussage der fehlenden Steuerungsfunktion des Haushaltsrechts ist recht einleuchtend, soweit es um die gebundenen Ausgaben, also um die rechtssatzmäßig fixierten oder meinetwegen auch um die politisch irreversiblen Ausgaben geht. Aber Sie müssen bedenken, daß der Bereich der variablen Ausgaben zwar quantitativ ständig abnimmt, also die „Manövriermasse“ ständig sich verkleinert wegen der rechtlichen oder politischen Vorfiktionen der Ausgaben, daß aber gerade in Zeiten notwendiger Haushaltssanierungen dieser quantitativmäßigen Verengung eine erhöhte Durchschlagskraft des Haushaltsrechts in bezug auf den dann noch verbleibenden Rest der manövrierfähigen Masse gegenübersteht. Hier sehe ich, und das soll in diesem Zusammenhang meine abschließende Bemerkung sein, künftig ein deutliches Gefälle im Vertrauensschutz, in der Kontinuität und Konsequenz staatlichen Verhaltens gegenüber dem Bürger. Diejenigen, die sich auf einen fachgesetzlichen oder, wie Sie sagen, außerrechtlichen Titel berufen können, genießen heute weitgehend versteinerte Rechtspositionen, die kaum noch – auf Grund verschiedener politischer Implikationen – reversibel sind, während diejenigen, die sich eben nur auf haushaltsmäßig oder haushaltsplanungsrechtlich zugewiesene Titel berufen können, einem immer stärkeren, immer abrupteren einsetzenden Wandel in der staatlichen Verhaltensweise gegenüberstehen. Wir müssen uns m. E. schließlich fragen: Wie können wir die auseinanderdriftende Schere wieder zusammenführen? Es geht m. E. auf die Dauer nicht an, daß einerseits Versteinerungen von Rechtspositionen zu verzeichnen sind, daß andererseits aber ein derartiges Maß an Kontinuitätsverlust und Vertrauensschutzeinbuße eintritt, daß wir überlegen müssen, ob wir entweder mit einem Vorbehalt der gesetzlichen Regelung, also mit einem Vorbehalt des Ge-

setzes auch in jenen leistungsgewährenden Bereichen reagieren oder ob wir das Institut der Plangewährleistung und des Vertrauensschutzes stärker aktivieren müssen.

Friauf: Herr Vorsitzender, meine Herren Kollegen, ich habe bei beiden Referaten mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, daß man das Thema „Steuerung des Verwaltungshandelns“ durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle eher mit einem Fragezeichen versehen hat als mit einem Ausrufungszeichen. In der Tat –, daß hier Steuerungspotentiale liegen, ist auf der einen Seite offensichtlich, auf der anderen Seite aber ist vor der Versuchung zu warnen, sie überzubetonen. Die Tendenz – um es auf ein Schlagwort zu bringen –, die Legalität des Gesetzes als Steuerungsinstrument der Verwaltung durch die Funktionalität des Haushalts zu ersetzen, wäre nicht nur rechtsstaatlich bedenklich, sondern es wäre auch sachlich ein Irrweg. Wir sind in den 60er und 70er Jahren unter dem Einfluß von mancherlei Tendenzen und Lehren der Verwaltungslehre gestanden, die den Haushalt immer stärker als Steuerungsinstrument haben einsetzen wollen – einige Stichworte dazu sind in den Referaten gefallen. Aber die Protagonisten in den Vereinigten Staaten haben schon relativ früh gesehen, und die Epigonen in der Bundesrepublik haben später erkannt, daß hier die Steuerungspotentiale doch nur sehr begrenzt sind, daß sie vor allem rechtsstaatlich nicht mehr kontrollierbar wären. Immerhin – das wird man sehen müssen – stecken naturgemäß im Haushalt einige Möglichkeiten, die bisher nicht vollständig ausgeschöpft worden sind. Dazu nur drei Stichworte: Die Frage der Spezialität des Haushalts ist naturgemäß das Einfalltor für entsprechende Steuerungs- und Lenkungseffekte. Verfassungsrechtlich gibt es ja keine Grenze der Spezialisierung des Haushaltsplans. Der Bundestag wäre nicht gehindert, gegenüber der Vorlage der Bundesregierung weitergehende Spezialität der einzelnen Ansätze vorzusehen und würde damit entsprechende Bindungen erzeugen können. De facto allerdings wird man davon allenfalls in einzelnen Fällen einmal Gebrauch machen können, weil sonst die Arbeitsfähigkeit des Parlaments – ein immanenter Begrenzungsfaktor jedes Steuerungsversuchs – überschritten wäre. Dann ist da das heute morgen ganz kurz angesprochene Thema der Verpflichtung des Haushalts zur Leistung von Ausgaben. Herr *Schuppert* hat wohl angedeutet, daß mit der Bestimmung in der Haushaltsordnung, die dem Haushaltstitel nur Ermächtigungswirkung, keine Verpflichtungswirkung beimißt, das Problem nicht erschöpfend erledigt ist. Es handelt sich ja um ein sehr altes Thema, das schon die Weimarer Staatsrechtslehre aus Anlaß des berühmten Falls des Panzerkreuzers

X damals kurzfristig beschäftigt hat, das man dann nachher aber hat fallenlassen. Ich würde – offen gesagt – durchaus meinen, daß man dieses Problem noch einmal überdenken müßte. Ich sehe kein prinzipielles verfassungsrechtliches Hindernis, jedenfalls nicht aus Gewaltenteilungsgesichtspunkten, dem Haushaltstitel im Einzelfall eine Verpflichtungswirkung, jedenfalls dem Grunde nach, beizulegen, vorausgesetzt allerdings, daß dem eine entsprechende parlamentarische Entschließung im Einzelfall zugrundeläge. Normalerweise kann der Haushalt natürlich nur ermächtigen, das ist klar. Und schließlich der dritte Punkt, wo man auch noch einmal weiterdenken müßte, wäre die Bedeutung des Bepackungsverbots. Das Bepackungsverbot steht ja im Grundgesetz heute noch so, wie es in der Preußischen Verfassung von 1850 im wesentlichen gleichlautend formuliert war, steht aber heute auf einer ganz anderen verfassungsrechtlichen Ebene. Das traditionelle Bepackungsverbot hat nichts anderes bezweckt als die zweiseiprige Gesetzgebungskompetenz aufrechtzuerhalten: Gesetzgeber, Monarch plus Parlament. Und das Parlament sollte nicht in die Lage kommen, über Zusätze zum Haushaltsplan, von deren Befolgung es seine Zustimmung abhängig machte, mittelbar Regelungen zu erzwingen, die der Monarch als Gesetzgeber nicht von sich aus akzeptieren wollte. Dieser traditionelle Sinn ist entschwunden. Sicher ist angesichts der Formulierung, daß im Haushaltsgesetz keine nicht finanzrechtlichen Regelungen enthalten sein dürfen. Insofern gilt das Bepackungsverbot auch heute noch. Ich sehe aber gar kein verfassungsrechtliches Hindernis, auch materielle Regelungen für den jeweiligen Haushaltszeitraum hier hineinzuschreiben, insofern die ohnehin wenig erfreuliche Trennung zwischen Haushaltsgesetz und Haushaltsbegleitgesetz durch das Bepackungsverbot jedenfalls nicht erzwungen wäre. Und schließlich noch ein letztes Wort zu Art. 115, den Herr *Schuppert* kurz hat einfließen lassen. Herr *Vogel* hat hier schon einige Anmerkungen gemacht, denen ich mich im Grunde anschließen möchte. Sicher ist, daß man bei der sog. großen Finanzreform 1967/1969 die Probleme nicht wirklich durchschaut hat. Es ist nicht gelungen, den damals sehr modischen Trend nach konjunkturpolitischer Funktionalität des Haushalts mit den traditionellen Strukturen und Kompetenzen des Haushaltsrechts wirklich in Harmonie zu bringen. Insofern mag jemand möglicherweise hier in der Formulierung des Art. 115 Satz 2 an eine gewisse offene Flanke denken. Nur eines scheint mir jedoch sicher zu sein: Die Formulierung, so, wie man sie gewählt hat, sollte nicht das Einfallstor zu einer konjunkturpolitischen Beliebigkeit im Bereich der Staatsschulden bilden. Der Grundgedanke des außerordentlichen Haushalts seligen Angedenkens liegt auch der heutigen Regelung noch zugrunde, und

von daher wird man letztlich auch das so üblich gewordene Stichwort der Netto-Neuverschuldung noch einmal überdenken müssen. Wenn man politische Erklärungen hört, dann scheint es selbstverständlich zu sein, daß der Staat nie verpflichtet sein kann, seine Schulden einmal per Saldo zu tilgen. Man schleppt nur fort, redet überhaupt nur über die zusätzliche Verschuldung, während es als selbstverständlich gilt, daß Altschulden mit neuen Krediten weitergewälzt werden können, selbst dann, wenn die zugrundeliegenden Investitionen längst amortisiert worden sind. Der Punkt „Netto-Neuverschuldung“ wird im Zusammenhang des Art. 115 noch einmal eingefügt werden müssen, um hier zu einer materiellen Grenze zu kommen. Das geht an sich über das Thema der heutigen Tagung hinaus, aber ich glaubte doch, ein Wort sagen zu sollen, nachdem Herr *Schuppert* die Frage hier angesprochen hat. Schönen Dank.

Brohm: Meine Herren Kollegen, ich habe in den letzten Tagen viel gelernt. Als ich studierte, gab es nur den Rechtsstaat, und in Andeutungen – man durfte kaum davon sprechen – den Sozialstaat. Inzwischen haben wir den Leistungsstaat und den Steuerstaat, gestern bekamen wir den Kulturstaat und heute im Zweitreferat den Finanzstaat. Wenn diese Schlagworte dazu dienen, die vielfältigen Funktionen des modernen Staates zu kennzeichnen, soll man sie meinerwegen verwenden. Aber ich habe Zweifel, ob man aus einer solchen schlagwortartigen Charakterisierung strukturtypische Merkmale des Haushaltsrechts ableiten kann. Ich meine, daß damit nur verschiedene Staatsfunktionen und Aufgaben bezeichnet werden. Natürlich hat das Haushaltsrecht im liberalen Rechtsstaat eine geringere Programmbedeutung als im Sozialstaat, weil eben weniger Staatsaufgaben wahrgenommen werden müssen. Aber das ist nichts Typisches des Haushaltsrechts, sondern das ist ein Typikum der jeweiligen Verfassungswirklichkeit oder der Staatsverfassung.

Herr *Schuppert* hat in seinen Eingangsthesen weiter den Satz aufgestellt, das klassische Haushaltsrecht habe nur eine negativ begrenzende Kontrollfunktion gehabt, nicht aber eine positive Steuerungsfunktion. Mir ist nicht ganz klar, welche Zeitepoche er zwischen den Staatsutopien und der Gegenwart damit ansprach. Vermutlich meinte er das herkömmliche Haushaltsrecht, das auf uns aus der Epoche des liberalen Staates überkommen ist. Aber selbst für den liberalen Staat weiß ich nicht, ob diese These zutrifft. Es ist doch, verfassungsgeschichtlich betrachtet, das Budgetrecht vom Bürgertum erkämpft worden, um ein Einflußrecht auf wesentliche staatspolitische Fragen zu erlangen, und das noch vor Durchsetzung des Gesetzesvorbehalts. *Dietrich Jesch* hat diesen Zusammenhang zwischen Budge-

trecht, Budgetbewilligungsrecht und Gesetzesvorbehalt ja sehr deutlich herausgearbeitet, – und wenn ich an den preußischen Budgetkonflikt denke, dann macht er m. E. gerade diese politische Programmfunktion des Budgetrechts auch im liberalen Rechtsstaat sehr deutlich. Dieses Beispiel läßt dann auch Zweifel aufkommen, ob es zutrifft, daß man das Haushaltsrecht als Verfahrensrecht kennzeichnen kann. Man kann natürlich diesen Begriff sehr weit fassen, aber ich meine, man verwischt damit die Programmfunktion, die mit dem Haushaltsrecht seit eh und je verbunden war. Es läßt sich auch nicht abgrenzen zwischen negativer Versagung und positiver Bewilligung. Wenn ich etwas versage, habe ich diese Staatsaufgabe beschränkt, und wenn ich etwas bewillige, habe ich dieses Programm gesetzt, auch wenn es vielleicht nur einzelne Programmpunkte, aber wesentliche, betrifft.

Vielleicht läßt sich im Sinne von Herrn *Schuppert* dagegen einwenden, von Steuerung der Verwaltung könne nicht gesprochen werden, weil – wie er betonte – die Exekutive einen wesentlichen Einfluß auf die inhaltliche Programmgestaltung im Haushaltsplan hat. Hier frage ich mich, ob man, wenn man die Steuerungsfunktion des Haushalts untersucht, „die Verwaltung“ in allen ihren verschiedenen Ebenen gleichsetzen kann. In der Tat, die Exekutive hat einen großen Einfluß auf die inhaltliche Ausgestaltung des Haushaltsplans, aber welche Exekutive? Die Regierung, und die Regierung verfügt natürlich über eine ganz andere, auch demokratische, Legitimation. Über die inhaltliche Ausgestaltung und Programmbeteiligung – es ist vorhin schon angeklungen, daß hier vielleicht zusammen mit dem Parlament eine gesamthänderische Gestaltungs- oder Staatsleitungsfunktion anzunehmen ist – übt die Regierung dann Steuerungsfunktionen auf die unteren Verwaltungsebenen aus. Diese Steuerungsfunktion ist ganz sicher keine Feinsteuerung. Sie ist eine Grobsteuerung, eben eine Steuerung in den politisch wichtigen Fragen.

Die Feinsteuerung erfolgt nicht über das Haushaltsrecht. Sie wird ergänzend durch die Verwaltungsvorschriften oder auch durch gesetzliche Normierungen vorgenommen. Hier, meine ich, hat Herr *von Mutius* an vielen Details aufgezeigt, wie auch das Haushaltsrecht auf diese Feinsteuerung einwirkt. Ich möchte ihm voll zustimmen, daß wir die strenge Unterscheidung oder gar Trennung von Innen- und Außenrecht erheblich relativieren müssen. Ich gehe weiter mit ihm einig, daß man die Frage, ob eine Innen- oder Außenwirkung vorliegt, aus den verschiedenen Elementen, die er genannt hat – ich hätte noch ein paar zu ergänzen –, aber jedenfalls anhand der einzelnen Norm beurteilen muß. Daher ist es unvermeidbar, die Frage,

ob eine Außenwirkung vorliegt, eben in diesen Details und so konkret zu untersuchen, wie er es getan hat. Ich kann hinzufügen, daß ich gerade in der letzten Zeit anhand der Verwaltungsvorschriften diesem Problem erneut nachgegangen bin und daß die Relativierung des Unterschiedes zwischen Innen- und Außenrecht nicht nur uns beschäftigt, sondern etwa auch in Polen und anderen Staaten in gleicher Weise diskutiert wird.

Bull: Meine Herren Kollegen, ich wollte einige Bemerkungen anknüpfen zu dem von Herrn *Schuppert* gebrauchten Begriff der Selbststeuerung innerhalb der Staatsleitung und dabei noch einmal – etwas anders akzentuierend als eben Herr *Brohm* – auf das Verhältnis von Regierung und Parlament eingehen. Ich hatte ja die Möglichkeit, den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages gelegentlich aus der Nähe kennenzulernen, eine für einen Juristen sehr interessante und lehrreiche Erfahrung. Ich versage es mir, das Klima, die Atmosphäre dieser Beratungen nachzuzeichnen. Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit lenken auf die Problematik des unterschiedlichen Zeitbudgets, des unterschiedlichen Informationsstandes, des unterschiedlichen Sachverständes der Beteiligten auf den beiden Seiten; und mir scheint dies schon wichtig zu sein für eine angemessene Beurteilung des *Haushaltsaufstellungsprozesses*.

Das Zeitbudget ist selbstverständlich auf seiten der Parlamentarier viel geringer, und es wird manchmal noch zusätzlich verkürzt durch Entscheidungen, die bei den zu Hunderten geladenen hohen Beamten Unwillen erregen, wenn etwa eine Sitzung kurzfristig wegen eines bedeutenden Fußballspiels abgebrochen wird und alle, die dort Stunden gewartet haben, nach Hause gehen müssen, was nicht gerade die Atmosphäre verbessert. Es zeigt sich bei solchen Gelegenheiten immer wieder, welch einen enormen Vorsprung die versammelte Beamtenschaft vor den Abgeordneten hat und welche Zufälligkeiten eine Rolle spielen, wenn über das sogenannte Schicksalsbuch der Nation entschieden wird. Da kommen die Beamten heraus und werden gefragt, ob sie ihren Teiletat durchbekommen haben, und sie erzählen, der Abgeordnete X habe eine ganz abgelegene Frage aus irgendeinem aktuellen Bezug heraus gestellt, sei aber auf die „eigentliche“ Problematik überhaupt nicht gekommen. Und erfahrene Verwaltungsbeamte berichten einem, woran das z. T. liegt: Natürlich wissen die Abgeordneten etwas darüber, ob man unbedingt Reisekosten braucht oder gar Auslandsreisekosten, und sie wissen einzuschätzen, ob Veröffentlichungen der jeweiligen Dienststellen nötig sind; sie wissen auch, z. T. aus kommunalpolitischer Erfahrung, ob eine Amtmannsstelle oder Oberamtmannsstelle benö-

tigt wird; sie sind aber hilf- und ratlos, wenn es Großobjekte zu beurteilen gilt im naturwissenschaftlichen Bereich, im Forschungsbereich, im militärischen Bereich – und da sind natürlich die großen Steuerungspotentiale einerseits, aber auch die großen Steuerungsdefizite andererseits, wie man vielleicht durch Stichworte wie Fehlplanung bei großen Kliniken, Waffensystemen – und in der Energiewirtschaft belegen kann.

Die Möglichkeit für die Abgeordneten, mit diesem Thema fertig zu werden, besteht letztlich wohl wirklich nur in dem höchst irrationalen und hier auch mit Recht kritisierten Verfahren globaler Kürzungen. Wenn man nicht weiß, wo man ansetzen soll, dann versucht man es mit globalen Kürzungen um Millionen oder mehr oder eben auch um 5 000,– DM. Es ist klar, daß dieses Verfahren hohen Ansprüchen an Logik und Durchsichtigkeit und Überzeugungskraft des parlamentarischen Prozesses nicht genügt, aber es hat sich eingebürgert, und ich zögere sehr, etwa irgendwelche Überlegungen zur Abhilfe anzustellen; denn die strukturellen Bedingungen dieser Prozesse sind nicht leicht zu verändern, und es gibt natürlich dieses Irrationale auch, wenn Regierungen – die andere Seite der Staatsleitung, von der hier gesprochen wurde – eine Sparpolitik betreiben wollen. Die müssen oft genauso zu diesem unbefriedigenden Mittel greifen, weil andere nicht erkennbar sind.

Lassen Sie mich noch eine kleine Bemerkung anfügen zum Haushaltsvollzug, zur Mittelbewirtschaftung. Da gibt es überraschende Erkenntnisse, wenn man sich genauer damit befaßt, welche Steuerungswirkung etwa Stellenbewilligungen haben. Da finden Sie in einem bestimmten Kapitel des Haushalts eine Stellenübersicht, die besagt, daß zu dem Referat sowieso gehören ein Ministerialrat B 3 und ein Regierungsdirektor A 15 und weitere Stellen von Sachbearbeitern. Und wenn man sich dann diese Dienststellen genauer ansieht in ihrer faktischen Besetzung, dann sitzen da vielleicht ein Ministerialrat A 16 und ein Oberregierungsrat A 14 oder es ist plötzlich in diesem Referat eine Stelle mehr oder eine Stelle weniger besetzt. Die Verschiebung der Stellen, die durch eine „Topfwirtschaft“ begründet ist, läßt erstaunen, wenn man sich vorstellt, daß ja eigentlich mit solchen Stellenzuweisungen politisch auch etwas gewollt ist, daß die Stellen beantragt waren zu einem bestimmten Zweck, daß sie dann aber vielleicht einem ganz anderen Zweck zugeführt worden sind, daß nur der Personalreferent oder der Organisationsreferent des Ministeriums wissen, wer eigentlich auf der jeweiligen Stelle sitzt, und die Aufgaben auf ganz andere Weise erledigt werden. Auch hier würde ich mir von einer Verfestigung der an sich wohl mitzudenkenden rechtlichen Begrenzungen wenig versprechen, weil die fakti-

schen Zwänge sehr stark sind und vielleicht sogar manchmal etwas viel Vernünftigeres dabei herauskommt, als wenn man auch dies bis ins letzte durchnormierte. Ich schließe also mit einem Dilemma.

H.-P. Schneider: Ich kann thematisch unmittelbar sowohl an Herrn *Friauf* als auch an Herrn *Brohm* und Herrn *Bull* anknüpfen. Nachdem lange Zeit der Haushaltsplan als „Regierungserklärung in Zahlen“ galt, hat es mich etwas gewundert, daß heute in beiden Referaten das Wort *Regierung* überhaupt nicht vorkam. Man müßte, Herr *Schuppert*, wenn man den *budgetären* Entscheidungsprozeß analysiert und dabei zu einer eher pessimistischen Beurteilung der Steuerfunktion von Haushalten kommt, doch zumindest parallel dazu auch den *politischen* Entscheidungsprozeß analysieren. Dann würde man feststellen, daß jedenfalls die Regierung Verwaltungshandeln tatsächlich über den Haushalt in erheblichem Umfange steuert, nicht der Gesetzgeber, aber doch die Regierung. Ich habe das ein wenig vermißt. Wenn man den politischen Entscheidungsprozeß einbeziehen würde, käme man hier zu einer etwas optimistischeren Einschätzung.

Ein zweites Problem, Herr *Bull* hat darauf hingewiesen, stellen die Großprojekte dar. Hier scheint es ja eher umgekehrt zu sein. Da steuern gewissermaßen die Großprojekte den Haushalt, oder genauer gesagt: auch die Regierung und den Gesetzgeber. Die Frage, die sich mir im Anschluß an Herrn *Friauf* aufdrängt, ist die: Reicht eigentlich das haushaltsrechtliche Instrumentarium in diesem Punkt zur Kontrolle noch aus? Genügt es, sich hier mit Verpflichtungsermächtigungen zu behelfen, die das Parlament auf Jahre hinaus binden, ohne daß solche Verpflichtungsermächtigungen wieder zurückgenommen werden können? Kann man hier noch mit qualifizierten Sperrvermerken arbeiten? Ich meine, das geht auf die Dauer schon deshalb nicht, weil diese Sperrvermerke praktisch wirkungslos sind. Sie werden regelmäßig im Haushaltsausschuß aufgehoben, zumal die Berichterstatter für die einzelnen Ministerien im Laufe einer Legislaturperiode immer stärker die Perspektive des Ministeriums übernehmen.

Meine Frage an die Referenten geht also dahin, ob man nicht das Jährlichkeitsprinzip bei Großprojekten mit dem Prinzip der Einverleibung (etwa amerikanischen Musters) verbinden müßte und zwar dergestalt, daß dann Großprojekte auch im Plenum des Bundestages immer neu zu diskutieren wären, wenn sich das Ausgaben-volumen unerwartet ausweitete. Damit ließen sich dann gleichzeitig auch politische Probleme: Akzeptanzprobleme, Repräsentationsdefizite, nach außen hin besser lösen. Vielen Dank.

Mußnug: Mich haben beide Referenten dadurch sehr beeindruckt, daß sie der Suggestionskraft des Themas nicht erlegen sind, den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz doch zu den Steuerungsinstrumenten zu erheben, die sie nicht sein können. Daß die Parlamente des 19. Jahrhunderts den Haushaltsplan dennoch zur Einflußnahme auf die Politik der Regierung benutzt haben, ändert daran nichts. Dazu hat sie das Verfassungssystem der konstitutionellen Monarchie gezwungen. Denn es hat die parlamentarische Gesetzgebungsbefugnis in enge Grenzen geschlagen. Was die Parlamente in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber – genauer als einer der „Faktoren der Gesetzgebung“ – erreichen konnten, trug nicht sonderlich weit. Auf dem Umweg über die Ausgabebewilligung konnten die Parlamente tiefer in die Details der Regierungspolitik eindringen. Hier kam ihnen die periodische Wiederkehr der Haushaltsprüfung und die normative Kraft des Erfahrungssatzes „Vom Geld hängt alles ab“ zustatten. Wollten sie nicht zur politischen Bedeutungslosigkeit herabsinken, so mußten die Parlamente des 19. Jahrhunderts das ausnutzen. Die Parlamente der Gegenwart sind darauf jedoch nicht angewiesen. Deshalb sollten wir mit der Ausweitung des Haushaltsplans und des Haushaltsgesetzes zum politischen Steuerungselement vorsichtig umgehen. Heute beherrschen die Parlamente die Gesetzgebung voll und ganz. Sie können die Politik der Regierung durch die Wahl des Kanzlers bzw. Ministerpräsidenten und das Handeln der Verwaltung durch ihre Gesetze steuern. Das Gesetz ist somit nicht nur das rechtsstaatliche, sondern auch das demokratische Instrument geworden, das zur parlamentarischen Steuerung der Exekutive zu Gebote steht. Der Haushaltsplan dagegen hat eine andere Funktion zu erfüllen. Sie kommt nicht aus dem 19. Jahrhundert, sondern aus der absoluten Monarchie Friedrich Wilhelms I., der die Planung des staatlichen Finanzgebarens durch alljährlich festzustellende Einnahme- und Ausgabeetats, wenn ich es richtig sehe, als erster eingeführt hat, um seine Staatskasse in Ordnung zu halten und dafür zu sorgen, daß nicht mehr ausgegeben wird, als ausgegeben werden muß und angesichts der erhofften Einnahmen auch ausgegeben werden kann. Das eine führt zur Verschwendung, das andere zum Staatsbankrott. Beidem beugt die Haushaltsplanung vor. Dies ist ihre eigentliche Funktion. Auch damit steuert sie natürlich das administrative Geschehen nachhaltig. Aber sie erledigt nicht das, was in erster Linie zur parlamentarischen Lenkung des Verwaltungshandelns getan werden muß. Deshalb begrüße ich es sehr, daß die Referenten der Euphorie entgegengetreten sind, die das Wort „Planung“ und Abkürzungen wie PPBS und andere mehr in den letzten 20 Jahren genährt haben.

Der Gesetzgeber selbst ist freilich nicht immer so kritisch wie die Referenten. Er schließt häufig das Zusammenwirken des Haushaltsplans mit den das rechtserhebliche Handeln der Verwaltung regelnden Gesetzen dadurch kurz, daß er zur Vergabe von Finanzhilfen und Subventionen „nach Maßgabe des Haushaltsplans“ ermächtigt. Das heißt auf deutsch: Die Verwaltung darf diese Leistungen erbringen, wenn der Haushaltsplan die erforderlichen Mittel bereitstellt; sie darf es aber nicht, wenn der Haushaltsplan sie ihr vorenthält. Das Gesetz ermächtigt also nicht aus sich selbst heraus. Es entfaltet seine Wirksamkeit nur im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan. Was der Gesetzgeber durch sein Gesetz sagt, storniert er und verweist auf die Entscheidungen, die er an anderer Stelle – im alljährlich zu erneuernden Haushaltsplan – trifft. Schweigt der Haushaltsplan, so gilt das Gesetz zwar dennoch. Aber es verpflichtet und ermächtigt zu nichts! Auf solche Gesetze, die insbesondere auf dem Felde der Wohnungsbauförderung allzu heftig ins Kraut geschossen sind, sollte besser verzichtet werden. Sie verschleiern die Rechtslage. Geht es um eine Subvention, die einer gesetzlichen Grundlage bedarf, so kann diese gesetzliche Grundlage nicht durch einen Pauschalverweis auf den Haushaltsplan ersetzt werden. Geht es stattdessen um eine Subvention, die unabhängig von einer gesetzlichen Ermächtigung zulässig ist, so genügt ihre haushaltsrechtliche Abdeckung vollauf, ohne daß es eines zusätzlichen gesetzgeberischen Lippenbekenntnisses bedürfte. Wenn schon auf solche Lippenbekenntnisse nicht verzichtet werden kann, dann ziehe ich die im Strafvollzugsgesetz eingeschlagene Taktik vor, eine Fülle kostspieliger Reformen einzuführen, in den Übergangs- und Schlußbestimmungen aber zu sagen, daß sie erst in 10 Jahre in Kraft treten sollen. Auch das gehört zwar in den Bereich der legislativen Schaumschlägerei, die das Gesetz zur unverbindlichen Absichtserklärung degradiert, zeichnet sich aber durch den Vorzug aus, daß jedermann sie leicht als solche durchschauen kann.

Darf ich noch zwei weitere Punkte ansprechen? In beiden Referaten habe ich ein wenig vermißt, daß sie auf die – allerdings mehr finanz- als haushaltsrechtliche – Frage nach der föderalistischen Verteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder nicht eingegangen sind. Meines Erachtens verdient auch die Frage Aufmerksamkeit, ob der vertikale und horizontale Finanzausgleich als politische Steuerungsinstrumente eingesetzt werden können. Das verdeutlicht der Streit, den mein Heimatland Baden-Württemberg und einige andere Länder gegenwärtig mit Niedersachsen um die Frage ausfechten, ob die niedersächsischen Einnahmen aus dem Förderzins für Erdöl und Erdgas in die Berechnung der Maßzahlen für den

horizontalen Finanzausgleich miteinzubeziehen sind. Bei dieser Frage kann es eine Rolle spielen, ob der horizontale und vertikale Finanzausgleich auch als strukturpolitisches Steuerungsinstrument eingesetzt werden dürfen. Ich glaube nicht, daß das zulässig wäre. Der föderalistische Finanzausgleich soll die unterschiedliche Steuerkraft der Länder nivellieren, nicht aber auch diejenigen Lasten kompensieren, die einige Länder dank ihrer Küsten- und Zonenrandgebiets-Lage härter als andere Länder mit Ausgaben bedrücken. Dafür sieht das Grundgesetz mit den Finanzhilfen des Art. 104 a Abs. 4 einen anderen Weg vor, der mit dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich nicht verquickt werden darf.

Der zweite Punkt, auf den ich kurz eingehen möchte, betrifft die Konjunktursteuerung durch den Haushaltsplan. Er besitzt deshalb Bedeutung, weil er zu einer interdisziplinären Sprachverwirrung zwischen den Juristen und Ökonomen geführt hat. Die Finanz-Wissenschaftler sind über Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG und sein Gebot des Haushaltsausgleichs ungehalten, weil sie meinen, daß es die Konjunktursteuerung behindere, wenn nicht gar unmöglich mache. Ich glaube jedoch, daß sie damit die Funktion und den juristischen Gehalt des Zwangs zur alljährlichen Haushaltsbalance überschätzen. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt nicht, von Jahresbeginn bis Jahresende nur soviel auszugeben, als in dieser Zeitspanne an Steuern, Gebühren und sonstigen Einnahmen erwirtschaftet werden kann. Er will lediglich die Liquidität der Staatskasse sicherstellen. Mit der Konjunktursteuerung hat das nichts zu tun. Im Gegenteil: Die Konjunktursteuerung setzt liquide Kassen voraus. Ob die Liquidität des Staates mit Steuereinnahmen oder durch Kreditaufnahmen aufrechterhalten wird, ist eine ganz andere Frage. Für sie gilt, wie Herr *Kirchhof* und Herr *Vogel* klargestellt haben, allein Art. 115 GG, der das konjunktursteuernde „deficit spending“ durch Kreditaufnahmen gerade nicht verbietet.

Herr *Schmidt* hat – und damit komme ich zum Schluß – den neuen § 44 a der Bundeshaushaltsordnung kritisiert. Ich halte im Unterschied zu ihm diese Vorschrift für geglückt. An dem Urteil des baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofs, das Herrn *von Mutius* Anlaß gegeben hat, diese Vorschrift in seinem Referat zu streifen, war ich als Berichterstatter nicht ganz unschuldig. Bei dieser Gelegenheit habe ich die Erfahrung gemacht, daß sich mit § 44 a BHO gut zurecht kommen läßt, wenn es gilt, die Rückforderung fehlgeleiteter Subventionen in einer für beide Seiten akzeptablen Weise abzuwickeln; § 48 VwVfG hat sich justament in diesem Falle als wenig hilfreich erwiesen. § 44 a BHO leidet nur an einem Nachteil: Er ist einer der Kuckuckseier-Paragraphen, die in Gesetze hin-

eingeschmuggelt werden, mit deren Überschrift und deren übrigen Vorschriften sie nichts verbindet, und in denen man sie infolgedessen auch nicht vermutet. Wäre § 44 a BHO als § 48 a in das VwVfG aufgenommen worden, so wäre an ihm wenig auszusetzen. So indes- sen müssen wir hoffen, daß die Kommentatoren des VwVfG sich durch seine systemwidrige Plazierung in der BHO nicht beirren las- sen und auch diese Vorschrift bei der Erläuterung des § 48 VwVfG so unübersehbar herausstreichen, daß sie auch von haushaltsrecht- lich unerfahrenen Anwälten und Verwaltungsrichtern entdeckt wird.

Hoffmann-Riem: Ich möchte – wie mehrere Debattenredner und die Referenten auch – über das Verhältnis von Finanzrecht und Verwaltungsrecht sprechen.

Ich erinnere mich an besonders eindringliche Worte meines Leh- rers *Gerhard Wacke* in der Richtung, daß die Erfüllung polizeilicher Aufgaben nicht darunter leiden dürfe, daß die Polizei nicht über die sächlichen, finanziellen oder auch personellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfüge. Wenn ich diese sehr weitreichende These mit den Aussagen von heute morgen konfrontiere und zunächst die Ausführungen von Herrn *von Mutius* ansehe, dann stoße ich dort auf die Aussage, daß unbestimmte Rechtsbegriffe und äußere Ermes- sensschranken haushaltsrechtlich angereichert werden sollten. Ich nehme an, dies ist eine euphemistische Umschreibung. Anreiche- rung soll in gewisser Weise heißen: Aufweichung. Das fiskalische Argument soll von der Verwaltung als Element der Spielraumaus- füllung, aber auch der Spielraumausdehnung benutzt werden dürfen. In der Folge wäre das Verwaltungsrecht nicht mehr finanzkrisenfest. Daher stellt sich mir die Frage, ob wir dann in Zukunft formulieren müßten: Die Finanzkrise besteht, das Verwaltungsrecht vergeht – oder gar: zerfällt.

Als zweites möchte ich einen Satz ansprechen, den zunächst Herr *Kirchhof* formuliert hat, und den Herr *Schuppert* aufgegriffen hat. Bitte, lassen Sie mich ihn noch einmal verlesen. Er lautet: „Finanz- staatliche Teilhaberechte sind grundsätzlich nur unter einem Vorbe- halt des haushaltsrechtlich Möglichen, individuelle Teilhabe an rechtsstaatlichem Schutz hingegen ohne jeden Vorbehalt zu gewäh- ren“. Ich will nicht über das in diesem Satz anklingende problemati- sche Verständnis über das Verhältnis von Rechtsstaat und Sozial- staat sprechen. Betonen möchte ich aber, daß ein solcher Satz zu- mindest der deutlicheren Definition seiner Reichweite bedarf. Wenn ich Herrn *Kirchhof* richtig verstanden habe, war der Satz in seinem Begleitaufsatz zu dieser Tagung als Gesetzgebungsmaxime formu- liert worden. Mit dieser Stoßrichtung ist er schon eher vertretbar als

der von Herrn von *Mutius* formulierte Vorbehalt des finanziell Machbaren für die Anwendung von Verwaltungsrecht. Aber auch insofern ist er problematisch. So bleibt noch offen, was mit den finanzstaatlichen Teilhaberechten gemeint ist. Man kann dabei an die Subventionen denken, auf die auch Herr *Mußgnug* verwiesen hat. Über ein solches Anwendungsfeld kann man durchaus sprechen – allerdings paßt dann die Redeweise von den „Teilhaberechten“ nur bedingt. Wenn das Anwendungsfeld aber weiter verstanden werden sollte und auch die sozialstaatlichen Teilhaberechte umfassen würde, dann würden wir vor einer sehr brisanten Situation stehen. Dann wäre der Satz als Ermächtigung an den Gesetzgeber zu verstehen, sozialstaatliche Teilhaberechte – mit ihnen befassen sich ja sehr weite Bereiche der Gesetzgebung – unter den Vorbehalt des finanziell Machbaren zu stellen und die Ausfüllung dieses Vorbehalts der Verwaltung zu überlassen, sei es im Rahmen der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder sei es im Rahmen von beigefügten Nebenbestimmungen. In der Folge würde der Haushaltsgesetzgeber mittelbar und ohne Änderung des materiellen Rechts (also auch ohne ein entsprechendes „Haushaltsstrukturgesetz“) über die Reichweite – d. h. meist Einschränkung – der vom einfachen Gesetzgeber vorgesehenen Gewährleistungen bestimmen können.

Eine solche Konsequenz ist heute in der Diskussion zu Recht problematisiert und abgelehnt worden. Man muß sich klarmachen, daß diese Konsequenz unausweichlich wäre, wenn die formulierte These ein breites Anwendungsfeld haben sollte. Die Verlagerung unerfreulicher Entscheidungen in die Verabschiedung von Haushaltsplan und -gesetz ist verfassungsrechtlich m. E. höchst bedenklich. Sie mag politisch gesehen vielleicht klug sein, weil dies entsprechend den von Herrn *Schuppert* vorgestellten Mechanismen zur Konfliktminimierung, zur Abpufferung politischen Protestes u. ä. führen kann. Den möglichen Abbau merken die Betroffenen vermutlich nicht so richtig, wenn er im Rahmen der Haushaltsentscheidung mittelbar vorentschieden wird. Wird die Umsetzung der Haushaltsentscheidung ohne ausdrückliche Änderung der materiellen Gesetze der rechtsanwendenden Verwaltung übertragen, so bleiben aber weitere Probleme. Ich nenne nur das in der Verwendung von Haushaltsmitteln immer angelegte Manipulationsproblem, das eine Fülle ungelöster Fragen aufwirft. Auch müßte das Verteilungsproblem gelöst werden. Wie sollte entschieden werden und wer von den in verschiedenen Leistungsgesetzen Betroffenen soll derjenige sein, der unter Kürzungen zu leiden hat?

Ich glaube, daß die erwähnte These, wenn sie auf die Anwendung einfachen Gesetzesrechts bezogen würde, die rechtsstaatliche Um-

hegung des Sozialrechts gefährden würde und deswegen so nicht stehenbleiben dürfte. Bedenklich ist dabei insbesondere der Zuwachs an administrativer Gestaltungsmacht. Ich bezweifle überhaupt nicht, daß der Gesetzgeber berechtigt ist – und eventuell verpflichtet sein kann –, Sozialleistungsgesetze um- und gegebenenfalls abzubauen, wenn die finanziellen Mittel nicht reichen. Aber dies darf doch nur durch eine ausdrückliche Änderung der Leistungsgesetze geschehen. Vorher muß eine politische Diskussion um die Änderung dieser Leistungsgesetze möglich sein. Die Änderung darf nicht klammheimlich durch die Verwaltung geschehen, die den Finanzmangel nur exekutiert. Wenn sie es gleichwohl könnte, dann würde ich dahingehend formulieren: Zukünftig müßte ein fiskalisch dynamisiertes Verwaltungsrecht als Konkretisierung der Finanzkrise in unseren Lehrbüchern erscheinen. Mit ihm aber würden wichtige Elemente von Rechts- und Sozialstaatlichkeit auf der Strecke bleiben.

Kirchhof: Herr Vorsitzender, verehrte Kollegen. Ich möchte eine Bemerkung machen zu der Frage, ob das Haushaltsrecht nur Verfahrensrecht ist oder auch materielles Recht. Ich tue das zur Anregung der Diskussion um so lieber, weil ich mich in dieser Grundsatzfrage von Ihnen, Herr *Schuppert*, elementar unterscheide. Ein wesentlicher Gehalt des Haushaltsrechts ist die Verpflichtung jedes Verwaltungsbeamten auf die Wirtschaftlichkeit; d. h. der Verwaltungsbeamte hat bei jedem finanz erheblichen Verhalten zu gewährleisten, daß das Verwaltungsziel qualitativ hochwertig, aber kostengünstig erreicht wird. Die Verwaltung muß die Finanzmittel schonend einsetzen, ohne die vorgegebenen Verwaltungsziele zu gefährden. Wenn man den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz so formuliert, wird deutlich, daß das Haushaltsrecht insoweit nichts anderes ist als ein Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in finanzrechtlicher Ausprägung. Historisch war die Haushaltsgesetzgebung ursprünglich eine Entscheidung über Finanzierungsziele und Finanzierungsmittel: Der Haushaltsgesetzgeber bewilligte die Mittel, die benötigt wurden, um die finanzstaatlichen Ziele zu erreichen. Heute sind wir uns alle einig, an der Trennung von Verwaltungsrecht und Haushaltsrecht festzuhalten, weil sie einen hohen rechtsstaatlichen Gehalt hat: Die Trennung des Haushaltsrechts vom Steuerrecht gewährleistet, daß der Staat kontinuierlich Einnahmen erzielt, ein Haushaltskonflikt deshalb nicht die Finanzierbarkeit der laufenden Verbindlichkeiten des Staates gefährdet; zum anderen erlaubt die Trennung von Haushaltsrecht und Abgabenrecht, die Abgaben allein nach der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen zu bemessen und nicht nach dem Bedarf der öffentlichen Hand oder den individuellen Leistungserwar-

tungen der Abgabenschuldner gegenüber dem Staat. Umgekehrt trennen wir das Leistungsrecht vom Haushaltsrecht, um den Leistungsstaat von seinen Financiers unabhängig zu machen, ihm den Steuerzahlern gegenüber Unbefangenheit zu geben. Das ist ein rechtsstaatlicher Gewinn, den in unserer heutigen Diskussion niemand in Frage gestellt hat. Das Trennungsprinzip führt aber zu der Frage, ob dieser Finanzstaat – wenn Sie, Herr *Brohm*, mir diese Formulierung weiterhin erlauben – noch in der Lage ist, den Leistungsstaat und den Steuerstaat zusammenzuhalten, nachdem wesentliche Finanzentscheidungen aus dem Haushaltsrecht herausgenommen worden sind; oder, anders formuliert: ob wir überhaupt den Finanzstaat unter dieser Voraussetzung noch institutionell garantieren können. Ich möchte diese Frage nachdrücklich mit Ja beantworten, allerdings unter zwei materiellen Prämissen: Einmal müßten wir den Haushaltsplan mit seinen Vorgaben des Jährlichkeitsprinzips und der mittelfristigen Finanzplanung als das Grundmodell staatlicher Planung in die Leistungsplanung mit einbringen und dort als ein wesentliches Kriterium unseres Planungsrechts einen Vorbehalt des Finanzierbaren anerkennen. Eine solche Verknüpfung von Haushaltsplanung und Leistungsplanung könnte zu einem Plangewährleistungsanspruch führen, der das Leistungsrecht in den Binnenbereich der Finanzplanung einbindet und den Bestand der Leistungsplanung von ihrer finanziellen Grundlage – der Haushaltsplanung – abhängig macht. Natürlich müßte ein solcher Vorbehalt des Möglichen wesentlich modifiziert werden, etwa bei der sozialen Existenzsicherung oder bei den durch Arbeit erworbenen Leistungsansprüchen, die, jedenfalls dem Grunde nach, jedoch keineswegs auch der Höhe nach, gewährleistet sind. Die zweite Voraussetzung für eine institutionelle Garantie des Finanzstaates wäre, daß man das Haushaltsrecht nicht als bloßes Innenrecht, das Verwaltungsschuldrecht sodann nicht als bloßes Außenrecht versteht, sondern das Haushaltsrecht als einen Rechtsmaßstab anerkennt, der den Verwaltungsbeamten bei jeder außenwirksamen Handlung bindet, demgegenüber allerdings das Verwaltungsschuldrecht das speziellere Recht ist. Die Spezialität bietet dann die Lösung bei einer Konkurrenz beider Teilrechtsbereiche: Wenn das speziellere Verwaltungsschuldrecht keine Aussage trifft – wie weitgehend im Subventionsrecht – oder wenn es eine offene Aussage trifft – wie bei den Beurteilungs- und Ermessensspielräumen –, dann wird das Haushaltsrecht als unmittelbar geltendes Zweitmotiv für die Verwaltungsentscheidung verbindlich. Und ich meine, Herr *Hoffmann-Riem*, daß dann das Haushaltsrecht auch für das Polizeirecht unmittelbar gilt. Wenn der Polizeibeamte z. B. jemanden aus Bergnot ge-

rettet, damit seinen Sicherungsauftrag erfüllt hat, er sodann den Geretteten vorübergehend ernähren muß und deshalb vor der Frage steht: Zwieback oder Kaviar? Dann ist es durchaus ein sachgerechtes Kriterium, bei dieser Auswahl unter mehreren geeigneten Mitteln die Wirtschaftlichkeit zu beachten und deshalb Zwieback anzubieten.

Püttner: Ich möchte unmittelbar dort anknüpfen. Kaviar oder Zwieback ist vielleicht ein etwas übertriebenes Beispiel, aber sagen wir es doch ruhig einmal deutlich: Die Frage, wieviel die Polizei in gewissen Gegebenheiten tut oder nicht tut, wird doch nicht durch das Verwaltungsrecht gesteuert, sondern im wesentlichen durch Haushalt oder Haushaltsrecht. Nehmen Sie ein konkretes Beispiel: Verbrechensbekämpfung durch die Polizei. Wenn nur ein Fahrrad gestohlen wurde, ist noch nicht einmal ein Ferngespräch erlaubt; das wäre zuviel Aufwand dafür. Da darf höchstens gegebenen Hinweisen im Ortsgespräch nachgegangen werden – mehr ist nicht zulässig. Und das ist die eigentliche Steuerung, die hier stattfindet. Im Polizeirecht oder in der Strafprozeßordnung, wo angeblich das Legalitätsprinzip – so wird immer gesagt – verankert sein soll, da klingt es so, als ob jedes Verbrechen vollständig aufzuklären und zu verfolgen sei. Aber quod non: Das Haushaltsrecht steuert hier – das ist das Eigentliche!

Und insofern möchte ich, Herr *Mußnug*, doch folgendes sagen: Es mag modische Übertreibungen gegeben haben in den letzten Jahren – da stimme ich Ihnen voll zu –, aber wir dürfen auch nicht umgekehrt nunmehr so tun, als habe das Haushaltsrecht gar keine Steuerungsfunktion mehr; im Gegenteil kann man feststellen, daß sowohl in der großen Linie als auch in den kleinen Dingen erhebliche Steuerungswirkungen vorhanden sind. In der großen Linie ist das angeklungen; ob mehr für Bildung oder mehr für Verteidigung getan wird – eine bekannte Alternative, die vielleicht nicht ganz richtig ist, die nur kennzeichnen soll, daß hier Steuerungen vorhanden sind –, ob die Gesamtschulen pro Schüler doppelt so viel Geld bekommen wie andere Schulformen, das ist Steuerung in meinen Augen, da geschieht etwas. Es ist nicht ganz gleich, ob man nun so oder so zu dem Problem steht. Welche Waffensysteme beispielsweise verwendet werden, ist in unserer Staatspraxis weitgehend haushaltsrechtlich entschieden worden. Der berühmte Budgetkonflikt hing ja mit einer Heeresreform zusammen, vielleicht nicht ganz zufällig. Wenn man auf die kleinere Münze geht, dann sieht es ähnlich aus – ich habe die Verbrechensbekämpfung genannt. Ich muß hinzufügen: Es gibt natürlich Bereiche des Verwaltungsrechts, in denen

eine Steuerung durch Haushaltsrecht nicht stattfindet – da, wo eben streng gesetzgebundene Verwaltung vorliegt. Wenn jemand eine Baugenehmigung beantragt, so habe ich gelernt, dann wird bauplanungsrechtlich und bauordnungsrechtlich überprüft; wenn alles in Ordnung ist, dann muß die Genehmigung erteilt werden. Da kann die Behörde natürlich nicht sagen: Wir haben kein Geld, und wir haben das Papier nicht, um die Baugenehmigung zu erteilen. Das ist jedem verständlich, das geht nicht.

Aber daraus darf man nicht schließen, daß nicht auch andere Bereiche vorhanden sind, nämlich die, wo die Verwaltung nicht solche gebundenen Verwaltungsakte zu erlassen, sondern reale Leistungen zu erbringen hat. Dort greift eigentlich immer das Haushaltsrecht durch, z. B. in unserem Bereich Universität; wenn uns das Geld knapp wird, dann werden eben weniger Bücher beschafft. Wenn dann die Frage auftaucht: Können wir in einer solchen Notsituation, in der wir wertvolle Sammlungen aufgeben müssen, statt dessen eine Hilfskraft entlassen und dafür die Bücher weiterhin beziehen? Dann sehen wir sofort die Schranken und Bindungen des Haushaltsrechts sehr plastisch vor uns, und insofern gibt es eine – ob gute oder schlechte, jedenfalls beachtliche Steuerungswirkung des Haushaltsrechts.

Ein besonderes Problem liegt allerdings in dem berühmten, eben von Herrn *Kirchhof* noch einmal angesprochenen Wirtschaftlichkeitsprinzip. Das ist furchtbar kompliziert, ich jedenfalls schlage mich seit langem damit herum. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, so, wie es die Ökonomen (Betriebswirte) formulieren, ist zunächst ein sekundäres Prinzip: Es muß erst einmal ein Ziel genau vorgegeben sein; dann kann man dieses möglichst wirtschaftlich verfolgen. Aber meistens ist es leider so, daß das Ziel nicht so genau vorgegeben ist, und dann fließt in meinen Augen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit auch ein in die erste Stufe, nämlich in die Zielvorgabe. Innerhalb der Abwägung, die zur Zielfestlegung stattfinden muß, ist dann auch das Wirtschaftlichkeitselement zu beachten. Wenn ich z. B. mit knappen Mitteln trotzdem Bücher beschaffen soll, werde ich mich fragen: Welches Verwaltungsrechtslehrbuch schaffe ich an? Das ist die Konkretisierung des Programms, des Verwaltungsziels – aber ich möchte das nicht weiter ausführen, weil ich Beteiligter bin. Ich vermute jedoch, daß das Problem deutlich geworden ist. Danke schön.

Vorsitzender: Danke schön, Herr *Püttner*. Zum allgemeinen Teil haben sich jetzt noch bei mir gemeldet: Herr *Häberle*, Herr *Lecheler*, Herr *Oldiges*, Herr *Kisker*, Herr *Kloepfer*, Herr *Thieme*, Herr *Zacher*, Herr *von Arnim*. Ich darf bitten, daß wir diesen Teil in einer

guten halben Stunde abschließen. Dann würden wir auch noch zu den besonderen Fragen kommen. Jetzt zunächst Herr *Häberle* bitte.

Häberle: Verehrte Kollegen. Spätestens das pffiffige, von Herrn *Schuppert* in Erinnerung gebrachte Subventionskürzungs-Zitat des derzeitigen baden-württembergischen Ministerpräsidenten *Späth* hat uns an das besondere Verhältnis zwischen Schwabentum und Geld erinnert. Zwar wäre es reizvoll, dem Zusammenhang nachzugehen, den eben Herr *Vogel* angedeutet hat. Doch würde dies in die Nähe des Stichwortes „Geld und Verfassung“ führen, einer Problematik, die ich hier nicht direkt behandeln kann. Ich möchte mich vielmehr vor allem im Blick auf Herrn *Schuppert* auf drei Punkte konzentrieren. Herrn *von Mutius* muß ich um Nachsicht bitten: Angesichts des heutigen, auch witterungsbedingten Sauerstoffdefizits schaffe ich es leider nicht, auf sein tiefdringendes und umfassendes Referat voll einzugehen. Herr *Schuppert* – erstens: Sie haben in einer Nebenbemerkung das Haushaltsrecht in die Nähe des materiellen Verfassungsrechts gerückt. Ich stimme dem zu, u. a. weil das – stark politische – Haushaltsrecht zu dem für das politische Gemeinwesen Wichtigen gehört und hier einzelne Verfassungsprinzipien, z. B. Wirtschaftlichkeit und Effizienz vor allem im Haushaltsgrundsatzgesetz eine den Staatsaufgaben spezifische Ausformung gefunden haben. Welche Kriterien können Sie aber noch anführen? – Zweitens: Ich begrüße Ihr schönes Wort vom Haushaltsrecht als Verfahrensrecht, möchte aber auch anderen, *materiellen* Komponenten nachgehen, an die eben sowohl Herr *Kirchhof* als auch die Herren *Brohm* und *Schneider* erinnert haben. Im heutigen – so „aktiven“ – Haushaltsrecht steckt nach seiner materiellen Seite hin ein enger Zusammenhang mit den hochpolitischen Staatszwecken und gestaltenden Verwaltungsaufgaben, mit der gouvernementalen Programmatik, auch mit der grundrechtsnahen Verhältnismäßigkeit i. S. von Herrn *Kirchhof*. Der Wandel und die Expansion der Staatsaufgaben bzw. -ausgaben, die wachsende Mitverantwortung des sozialen Leistungsstaates für Wirtschaft und Arbeit in den „fetten“ 60er Jahren, denen wir fast alle im Rahmen der Expansion des Bildungswesens und der neuen kulturellen Gemeinschaftsaufgaben als recht früh berufene Professoren über das steuernde Haushaltsrecht viel verdanken, mögen sich auch heute Schrumpfs- bzw. Kürzungsprozesse zeigen – all dies prägt das moderne Haushaltsrecht staatsaufgabenpezifisch und verfassungsrechtlich, bis hin zum Ausbau des Verwaltungsrechtsverhältnisses und der Relativierung der Kategorien des Innen- bzw. Außenrechts. – Der dritte Gesichtspunkt – es soll bei drei Minuten bleiben, hochverehrter Herr Vorsitzender

–: Besteht nicht eine spezifische Beziehung des modernen verfassungsstaatlichen Haushaltsrechts zum *Zeitfaktor*? Sie zeigt sich vielfältig, z. B. in den beschleunigten Veränderungen, etwa im Programmatischen, in den budgetären Steuerungsvorgängen. Vor allem stimme ich Herrn von *Mutius*’ Leitsätzen 14 und 28 zu. Kritisch ist die verwilderte Praxis der sog. Haushaltsstrukturgesetze, der „Artikelgesetze“ unter die Lupe zu nehmen. Gegenüber dieser Unsitte müssen wir die Verfahrensseite, den Publizitätsgrundsatz des Demokratieprinzips ins Spiel bringen. Dieser unseligen Praxis liegt doch ein Stück politischer Feigheit zugrunde: zunächst wird der Haushaltsplan groß und programmatisch im Parlament verkündet, dann wird in kürzester Frist und nachträglich ein sog. Struktur- oder Artikelgesetz durchgezogen. Unsere Wissenschaft sollte das Ihre zur Beendigung dieser schlechten Praxis beitragen, auch wenn sie im Ergebnis zu schwäbischen Sparsamkeitsgesetzen führt.

Lecheler: Herr Vorsitzender, meine verehrten Herren Kollegen. Ich sehe uns in einer etwas sonderbaren Situation: Herr *Mußnug* lobt zu Recht die Zurückhaltung der Referenten. Ich stimme diesem Lob zu. Sie seien also nicht modischen Trends zu einer Überbewertung gefolgt. Der Haushalt habe nur die Aufgabe, die Kassen in Ordnung zu halten. Auf der anderen Seite haben wir gerade gehört von Herrn *Püttner*, daß ganz offensichtlich vom Haushalt ganz erhebliche Steuerungsfunktionen ausgehen. Und da sehe ich in der Tat faktische Steuerungswirkungen in Menge. Auf der anderen Seite ist das Ergebnis wohl oder vielleicht beider Referate zurückhaltend bei einer *Steuerungsaufgabe*. Der Haushalt hat zunächst die Aufgabe, die Kasse in Ordnung zu halten. Das ist natürlich die Zentralfrage – hat er *nur* diese Aufgabe, Herr *Mußnug*? Wenn nein, welche anderen können wir wirklich konkret benennen? Da ist eine berechtigte Skepsis deutlich geworden, manches ist zurückgeschraubt worden. Dann aber wieder die Frage: Ist es eigentlich so wenig heute, wenn wir sagen, der Haushalt hat nur die Aufgabe, die Kassen in Ordnung zu halten? Davon geht ja eine ganze Menge von faktischen Auswirkungen aus, die wir dann Steuerung nennen können, wenn wir sie zur Kenntnis nehmen und uns darauf einrichten. Da bin ich dann unmittelbar bei dem Referat von Herrn *Schuppert*, und da bitte ich, auf Seite 3 Ihrer Thesen doch vielleicht etwas genauer zu formulieren, Herr *Schuppert*. Sie sagen, daß die globale Einsparung ein Verzicht auf Steuerung bedeute – Seite 3, gleich im ersten Abschnitt. Ich muß hier sehr deutlich eigentlich auch einmal ein positives Wort zur Verteidigung der globalen Sparentscheidung sagen, weil ich darin in der Tat die einzig effektive Steuerung sehe. Sie haben dann ja

auch im Vortrag selbst – was in den Thesen nicht zum Ausdruck kommt – gesagt, das sei ein Verzicht auf *aufgabenspezifische* Steuerung. Hier steht nur: Es ist ein Verzicht auf Steuerung des Verwaltungshandelns. Das ist zu allgemein formuliert. Und Sie haben dann hinterher auch durchaus faktische Steuerungswirkungen eingeräumt. Mir scheint gerade in diesen Wirkungen, in ihrer Erfassung, Systematisierung, Zurkenntnisnahme ein sehr wesentlicher Punkt zu sein. Ich gebe auch zu überlegen, ob es nicht etwas vorschnell ist zu sagen, daß das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts einen Konstruktionsfehler beinhalte, weil der Hauptakteur draußen bleibe. Das ist sehr fraglich. Natürlich liegt im Verfahren ein sehr starkes Gewicht beim Ressortminister. Es ist aber durchaus möglich, daß hier inzwischen unter dem großen Stichwort „Verschiebung“ der Machtverhältnisse in unserem Gewaltengefüge die Position des Ministers an sich aufgewertet worden ist. Der Gesetzgeber hätte natürlich auch Möglichkeiten – Sie haben ganz am Ende darauf verwiesen, Stichwort „Gesetzgebungslehre“ –, schon im Gesetzgebungsverfahren die Ausgabenrelevanz sehr viel deutlicher, sehr viel konkreter aufzunehmen, als es de facto heute geschieht. Der Gesetzgeber läßt hier zum Teil schuldhaft seine Felle davonschwimmen. Dann die Liste der von Herrn *Friauf* gefundenen Wirkungen des Haushalts ließe sich vielleicht noch verlängern um ein, glaube ich, wesentliches Beispiel: Auf der Seite 3 oben sagen Sie, daß hier der Haushalt immerhin dazu führe, klare Verantwortungen, klare Budgetverantwortungen innerhalb der Verwaltung erkennen zu lassen, und darin sehe ich eine ganz wesentliche Voraussetzung für Kontrolle, die unter Umständen auszubauen wäre. Eine letzte Frage an Sie, Herr *Schuppert*: Mit ihrer These Nr. III/1 auf der Seite 2 – erledigt sich da nicht die These Nr. 22 auf der Seite 4 von Herrn *von Mutius*, die Frage nämlich der Spezialität der Widerrufsvorbehalte im Haushaltsrecht? Sie gehen davon aus, daß im gesetzestesteuerten Recht hier allein das Verwaltungsrecht zu steuern hat. Frage also: Ist damit nicht die These von Herrn *von Mutius* erledigt? Aber, Herr *von Mutius*, doch immerhin eine Frage: Sie haben es mir hier in der Orientierung ein wenig schwerer gemacht als Herr *Schuppert*, weil Sie mit dem Versuch, ein sehr umfassendes Tableau des Haushaltsrechts zu bieten, mir Steuerungsschwierigkeiten verursacht haben, wo Sie uns eigentlich langführen wollten. Dabei sind manche Dinge vorgetragen worden, die vielleicht hätten weggelassen werden können. Auf der anderen Seite wollte ich auf eine Unklarheit hinweisen. Herr *Friauf* hat das vorhin schon angesprochen. Herr *Schuppert* wollte uns an diesem Punkt keine Erwachsenenbildung zuteil werden lassen, hinsichtlich der Wirkung von Haushaltsplan und Haushaltsge-

setz, das Stichwort von der nur internen Wirkung. Sie haben zunächst gesagt in Ihren Thesen, und zwar in der These 9, ihnen komme keine rechtliche Bedeutung zu, also nur rechnerische Zusammenstellung der Einnahmen usw., der Ausgaben. Auf der anderen Seite habe ich Sie so verstanden, als ob Sie dann bei den Haushaltsgrundsätzen unter III/11b, insbesondere bei der Spezialität doch eine recht verbindliche Festlegung angenommen hätten. Da sehe ich einen gewissen Widerspruch. Auf der anderen Seite haben Sie am Anfang gesagt: Die Dogmatik sei überholt durch die Wirklichkeit. Immer mehr Fachgesetze verwiesen auf den Haushaltsplan, das ist bereits angeklungen. Ihnen selbst könnte man vielleicht den Vorwurf machen, daß Sie in Ihrer These 9 demselben Fehler verhaftet geblieben sind, als Sie von dem bloßen Innenbereichscharakter des Haushaltsrechts gesprochen haben. Die Beispiele, die Sie anführten – Straßenrecht, Waldgesetz – die habe ich dann später vermißt.

Vorsitzender: Danke schön, Herr *Lecheler*. Wir haben einen traditionellen Spontanwortmelder, Herrn *Meyer*. Bitte, ganz kurz.

Meyer: Vielleicht könnten die folgenden Redner von der einfachen Tatsache ausgehen, daß wir hier die Steuerungswirkung durch das Haushaltsrecht, nicht durch den einzelnen konkreten Haushalt zu behandeln haben. Daß der einzelne Haushalt steuert, ist doch selbstverständlich. Wenn Sie für den schnellen Brüter Geld einstellen, wird gebaut, wenn nicht, wird er nicht gebaut. Dennoch wurde in einer Reihe von Beiträgen, von Herrn *Isensee* angefangen, über die Steuerung durch den Haushalt gesprochen. Das ist nicht das Problem dieser Tagung. Ich wäre dankbar, wenn diese Klarstellung auf fruchtbaren Boden fallen würde.

Oldiges: Herr Vorsitzender, meine Herren, die Anregung von Herrn *Meyer* ist bei mir auf fruchtbaren Boden gefallen. Ich will jedenfalls versuchen, über das Haushaltsrecht und nicht über den Haushalt zu sprechen. Ich möchte dabei anknüpfen an verschiedene der letzten Beiträge und mich dem Problemkreis des Hineinwirkens des Haushaltsrechts in das allgemeine Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrenswesen zuwenden. Ich will dieses weite Thema allerdings nur von einem kleinen Gesichtspunkt aus ansprechen und auch nur sehr kurz. Zwischen beiden Rechtsbereichen liegt ja die Grenze, die zwischen Innenrecht und Außenrecht gezogen ist. Ich halte diese Unterschiede nicht für rein formal, sondern sehe darin eine substantielle Unterscheidung. Beide Rechtskomplexe oder Rechtskreise haben jeweils für sich unterschiedliche Funktionen und auch unterschiedliche Adressaten. Ich meine, daß man diese Gren-

zen nicht so ohne weiteres überspringen oder durchlöchern kann, jedenfalls nicht an allen Stellen. Herr von *Mutius* hat ein Beispiel selbst erwähnt: die jüngere Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim. Da ging es ja darum, daß bei der Rückforderung von Subventionen die Verwaltung ein Ermessen ausübt, das begründet werden muß. Der Verwaltungsgerichtshof hat nun in diesem Zusammenhang gesagt: Eine Begründung sei deswegen nicht erforderlich, weil der Kläger – also der Subventionsempfänger – die Gründe bereits kennen mußte, denn das Prinzip der Wirtschaftlichkeit ist ja im Staatshaushaltsgesetz selbst enthalten. Diese Entscheidung stößt – jedenfalls bei mir – doch auf ganz erhebliche Bedenken, weil hier in der Tat diese Grenze zwischen Innenrecht und Außenrecht verwischt wird, weil hier dem einzelnen etwas aufgelastet wird, nämlich die Kenntnis einer Regelung, die gar nicht an ihn adressiert ist. Das widerspricht meines Erachtens der rechtsstaatlichen Bedeutung des Begründungszwanges, die darin liegt, dem Betroffenen Kenntnis zu verschaffen von den auf den eigenen Fall gemünzten Gründen der Verwaltung. Das ist mit einem solchen Hinweis im Haushaltsgesetz nicht getan, denn das Wirtschaftlichkeitsgebot ist nur eine interne Anweisung an die Beamten, die für das Außenverhältnis gar nicht gedacht ist. Sie ist auch nur eine allgemeine und keine auf den Einzelfall gemünzte Anweisung. Herr von *Mutius* scheint dieser Entscheidung darum auch skeptisch gegenüberzustehen. So, glaube ich, konnte ich das seinen anfänglichen Ausführungen entnehmen. Deshalb erstaunt es mich ein wenig, daß er dann in These 26 – das ist eben schon von Herrn *Hoffmann-Riem* angesprochen worden – für eine haushaltsrechtliche Anreicherung unbestimmter Rechtsbegriffe plädiert. Ich habe die Sorge, daß bei dieser Anreicherung etwas Ähnliches geschieht wie in der eben kurz zitierten Entscheidung des VGH, daß nämlich rechtsstaatliche und letztlich auch demokratische, d. h. das Verhältnis von Parlament und Regierung betreffende Grundsätze partiell geschwächt werden. Wir haben uns ja angewöhnt, unbestimmte Rechtsbegriffe von der Funktion und von der Zielrichtung des Gesetzes her zu interpretieren. Entscheidend ist also die Zielvorgabe des Gesetzgebers. Wenn nun in die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe haushaltsrechtliche Grundsätze hineingenommen werden, so überlagern gesetzesfremde, von der Verwaltung beherrschte Motive die eigentlichen gesetzlichen Motive. Das ist nicht nur rechtsstaatlich bedenklich, sondern auch im Hinblick auf das Parlament, denn hier gelangt die Verwaltung in die Situation, sich über derartige gesetzgeberische Vorgaben unter Berufung auf von ihr selbst interpretierte Haushaltsgrundsätze hinwegsetzen zu können. Auf diese Problematik wollte ich hinweisen.

Kisker: Herr Vorsitzender, meine Herren. Mein Beitrag paßt recht gut im Anschluß an das, was Herr *Oldiges* gesagt hat; freilich wohl mit entgegengesetztem Akzent: Ich möchte mich gegen die These wenden, daß fiskalische Erwägungen überhaupt keine Rolle spielen dürften, wenn es um die Erfüllung rechtsstaatlicher Funktionen geht. Herr *Püttner* hat eben schon von der vorschnellen Abwertung fiskalischer Gesichtspunkte gewarnt. Ich stimme ihm zu. Wir müssen doch heute sogar überlegen, ob im Bereich der Krankenversorgung Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit weiterhin ohne jegliche Rücksicht auf fiskalische Erwägungen gewährleistet werden können. Man wird kaum sagen dürfen, daß rechtsstaatliche Perfektion einen höheren Stellenwert hat als Leben und Gesundheit. Die konsequente Verneinung der Relevanz fiskalischer Gesichtspunkte, wo es um Fragen des Rechtsstaats geht, müßte ja übrigens dazu führen, daß mangelhafte Ausstattung der Rechtspflege mit Rücksicht auf die Haushaltslage als rechtswidrig anzusehen wäre. Mit welchen Konsequenzen? Wäre der Haushalt zugunsten der Justiz umzuschichten? Etwa zu Lasten des Kultushaushaltes? Wie ist das mit dem gestern beschworenen „Kulturstaatsgebot“ vereinbar?

Eine Frage scheint mir in den Referaten zu kurz gekommen zu sein. Die Frage nämlich nach den Möglichkeiten einer Steuerung der Verwaltung durch die Haushaltskontrolle, also insbesondere durch die Rechnungshöfe. Herr *Isensee* hat angedeutet, daß in der Praxis derartige Steuerungswirkungen durchaus festzustellen sind. Er hatte dabei freilich eher ein negativ zu wertendes Herumkritteln an Kleinigkeiten im Auge. Aber so muß es ja nicht sein. Die Haushaltskontrolle durch die Rechnungshöfe könnte sehr wohl weitreichende Steuerungswirkung haben. Voraussetzung wäre freilich, daß die Rechnungshöfe es mehr als bislang wagen, den Kontrollmaßstab der „Wirtschaftlichkeit“ ohne allzu ängstliche Zurückhaltung gegenüber politischen Entscheidungen ins Spiel zu bringen. Herr *Schuppert* hat, wenn ich ihn richtig verstanden habe, angedeutet, daß der Beurteilungsspielraum, der zweifellos in dem Begriff der „Wirtschaftlichkeit“ drinsteckt, zwar von den Gerichten, aber nicht – jedenfalls nicht von Rechts wegen – von den Rechnungshöfen zu respektieren ist. Diese sind ja eben keine Gerichte.

Schließlich noch eine Anmerkung zur Wertung der Rechnungsprüfung: Das häufig zu hörende Wort, Rechnungsprüfung sei letztlich nichts anderes als die Beseitigung der jedermann lästigen, stinkenden Budgetleiche, sollte man doch heute nur noch mit Vorsicht anwenden. Inzwischen hat die Praxis der Rechnungshöfe doch ein wenig aufgeholt. Die „Bemerkungen“ des Bundesrechnungshofes etwa zielen keineswegs mehr nur darauf ab, längst verblichene Skan-

dalgeschichten aufzuwärmen. Es geht ihnen vielmehr vorrangig durchaus um die Lösung zeitnaher aktueller Probleme. Es werden Vorschläge gemacht, die in die Zukunft wirken sollen.

Kloepfer: Hier aus Zeitgründen nur ein paar Stichworte: Die Diskussion wie auch die Referate haben ergeben, daß es Wirkungen zwischen Haushaltsrecht und Verwaltungsrecht gibt. Die Intensität wird jedoch verschieden betrachtet. Ich meine allerdings, und so ist wohl auch hier die allgemeine Tendenz, daß diese Wirkungen regelmäßig nicht unbedingt zu einer rechtlichen Verschiebung zwingen, sondern dies nur dort, wo es unabweisbar ist.

Zum Verhältnismäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, was im Referat wie in der Diskussion angesprochen wurde: Ich würde vorsichtig sein, das Verhältnismäßigkeitsprinzip zum verfassungsrechtlichen Alleskleber zu machen. Ehe man so weitgehende Äußerungen macht, müßte man überlegen, ob dieser Gedanke zum Schutze des einzelnen wirklich so ohne weiteres auf die Frage des Budgets zu übertragen ist, wenngleich ich auch erkenne, daß letztendlich natürlich dahinter auch wieder die Finanzbelastung des einzelnen steht.

Herr *H. P. Schneider* hat gesagt, die Großprojekte müßten periodisch diskutiert werden – ich glaube, daß das geltende Haushaltsrecht bei mehrjährigen Finanzierungen durch den Staat diese Möglichkeit bereits weitgehend gibt. Wir können derartige Dinge ja in jeder Haushaltsdebatte bei den entsprechenden Haushaltsansätzen mitdiskutieren. Ich glaube, als politische Kontrolle wäre dies eine Antwort auf dem Boden des geltenden Rechts.

Ein gewisser Differenzierungsbedarf sei hier kurz angemeldet und zwar zur Verwendung des Begriffs „Haushaltsgrundsätze“: Dieser Begriff taucht ja in sehr unterschiedlicher und sehr schillernder Form sowohl in unserem juristischen Schrifttum wie auch im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum auf. Es sind ja zunächst einmal Maximen der Finanzwissenschaft, die ja sehr unterschiedliche rechtliche Anerkennung gefunden haben. Wir haben sie einfachgesetzlich anerkannt in den Haushaltsordnungen, aber wir haben sie jetzt auch als Verfassungsbegriff in Art. 109 Abs. 3 GG. Es ist freilich höchst zweifelhaft, ob dieser Grundsätzebegriff des Art. 109 Abs. 3 GG so ohne weiteres und umfassend mit den Erkenntnissen der Finanzwirtschaft gleichgesetzt werden darf.

Dann die interessante These: „Haushaltsrecht als Verfahrensrecht“. Ich würde dem zustimmen mit der kleinen Einschränkung, daß das Haushaltsrecht *nur im Kern* Verfahrensrecht ist, aber eben auch andere Gehalte kennt. Dann erhebt sich allerdings die Frage,

ob man diesen interessanten Gedanken nicht auch auf andere Rechtsgebiete übertragen könnte, um sich Vergleichsmaterial zu besorgen. Dazu der vielleicht ein bißchen riskante Vergleich des Verhältnisses zwischen den prozessualen Verfahrensgesetzen und dem materiellen Recht. Dieses Verhältnis birgt ja manche interessante Parallelen zu der hier diskutierten Problematik. Zu denken ist daran, daß nämlich Verfahrensrecht, wenn es nicht richtig ausgestaltet ist, auch die Verwirklichung materiellen Rechts verhindern kann und umgekehrt daran, daß bei der Formulierung materiellen Rechts natürlich auch die Verfahrensbedürfnisse berücksichtigt werden müssen.

Das Stichwort der fehlenden Steuerung der Verwaltung durch das Haushaltsrecht: Hier glaube ich, müßte man das Nothaushaltsrecht des Art. 111 GG noch näher durchleuchten. Die Haushaltspraxis der Bundesrepublik Deutschland zu Art. 111 GG, die ganz selten einmal ein rechtzeitiges Haushaltsgesetz kennt, zeigt, daß hier offensichtlich eine erhebliche Schwachstelle der Steuerungsfunktion des Haushalts vorliegt.

Frage an die Referenten: Wie paßt in Ihr haushaltsrechtliches Weltbild der Art. 87 a Abs. 1 Satz 2 GG, also die Frage des Einflusses des Haushaltsrechts auf die Aufstellung der Streitkräfte? Ist hier wirklich so wenig Steuerungsfunktion da, daß es eine reine Kontrollfunktion wäre? Es würde mich nur interessieren, wie Sie es jeweils, entweder als Ausnahme oder als Bestätigung, sehen.

Schließlich ist mir, Herr *Schuppert*, nicht ganz deutlich geworden, ob Ihre doch einleuchtende Kritik in der fehlenden Gitterwirkung des Art. 115 GG sich nur auf die Text-Veränderung durch die Finanzreform bezieht, also auf die Ausnahme des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz GG. Ich meine, da sind zwei Betrachtungsebenen durcheinandergegangen. Ich würde Ihrer rechtspolitischen Kritik an dieser Ausnahmeregelung zustimmen, weil diese Ausnahmebestimmung in der Tat eine grundsätzliche Gefahr für die Respektierung der Investitionssummen-Grenze ist. Nun kann man sich mit Herrn *Friauf* überlegen, ob und wie man diese Ausnahmebestimmung eingrenzen kann. Davon zu trennen ist aber die grundsätzlichere Frage, ob das Haushaltsrecht überhaupt eine Steuerungsmöglichkeit gibt. Das heißt, wir dürfen die Einzelkritik einer konkreten Vorschrift nicht verwechseln mit der Frage, wie Haushaltsrecht – wenn es sozusagen „richtig“ gemacht ist – eingesetzt werden könnte, um die Verwaltung zu steuern.

Und bei dieser letzten Frage wäre sicherlich eine Rechtsvergleichung interessant gewesen – wenngleich in dem vorgegebenen Zeitrahmen wohl kaum zu leisten. Wie machen es eigentlich die anderen,

die ja im Zweifel eine vergleichbare Ausnahmebestimmung wie Art. 115 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz GG nicht kennen? Allerdings scheint es – vom Ergebnis her betrachtet – so zu sein, daß auch das Haushaltsrecht in den anderen Staaten ebenfalls bestimmte – auch bei uns beklagte – Entwicklungen nicht stoppen kann. Hier würde mich – wenn es noch geht – der österreichische und der schweizerische Standpunkt interessieren.

Thieme: Herr Vorsitzender, meine Herren, wenn Herr *Meyer* es nicht gesagt hätte, dann hätte ich es getan – in der Tat: Unser Thema ist die Steuerung durch Haushaltsrecht, nicht durch den Haushaltsplan. Man kann natürlich auch über den Haushaltsplan sprechen, und dann, wie Herr *Friauf* es getan hat, der Verwaltungslehre die Schuld für gewisse Mängel zuweisen. Aber darüber will ich jetzt nicht sprechen. Ich werde nachher, Herr *Friauf*, noch darauf zurückkommen, daß die Verwaltungslehre vielleicht sogar für unser Thema nützlich ist.

Aber vielleicht muß man es doch etwas anders sehen, als Herr *Meyer* es getan hat. Denn auch die Steuerung durch den Haushalt, soweit sie Rechtswirkung hat, ist mit Recht in den Referaten angesprochen worden. Uns interessiert auch der Haushaltsplan als solcher, ob wir ihn nun als rein formales Gesetz oder in anderer Weise als rechtlich relevante Äußerung qualifizieren mögen. Das möchte ich anhand eines hier behandelten Beispiels zeigen, nämlich der Frage der Leistungsgewährung ohne gesetzlichen Anspruch, wenn der einschlägige Haushaltstitel erschöpft ist. Frage: Hat die Erschöpfung Rechtswirkungen? Ich möchte ganz dezidiert die Behauptung aufstellen: Sie hat keinerlei Rechtswirkungen. Ist der Haushaltsplan erschöpft, so läßt sich vielleicht im laufenden Haushaltsjahr der Gleichheitssatz und die sogenannte Selbstbindung nicht durchsetzen. Aber deshalb, weil der Haushaltstitel erschöpft ist, fällt nicht die Selbstbindung oder der Gleichheitssatz weg, sofern sie überhaupt im konkreten Falle wirken. Wird die Frage jedoch vor das Gericht getragen, so bin ich überzeugt, daß das Gericht den Anspruch zusprechen wird, jedenfalls nach dem, was heute als gültiges Recht angesehen wird – es sei denn, wir bekommen eine ganz neue Entwicklung in unserer Rechtsprechung. Es muß dann eben aus einem Haushaltstitel des nächsten Jahres oder aus außerplanmäßigen Ausgaben entnommen werden.

Ich möchte dann noch eine Bemerkung zu der Frage machen, wie weit das Verfahrensrecht Steuerungswirkungen hat. Das Verfahrensrecht kann wohl nur eine Grobsteuerung bewirken. Das Verfahrensrecht ist ja Organisationsrecht, Recht der Ablauforganisation.

Da Organisation immer nur Wahrscheinlichkeiten organisieren kann, kann auch das Verfahrensrecht nur mit Wahrscheinlichkeit Ergebnisse herbeiführen. Wir können nur statistisch wahrscheinliche Aussagen über die Steuerungswirkung machen.

In diesem Sinne wirkt jedoch nicht das Wirtschaftlichkeitsprinzip, es hat keine Steuerungswirkung, denn als Norm ist es zu weich. Wir wissen, und hier kommt die Erkenntnis aus der Verwaltungslehre, Herr *Friauf*, wir wissen doch, das haben auch die Referenten gesagt, daß die Ziele, die gesetzt werden, um die Wirtschaftlichkeit zu messen, weitgehend durch die Exekutive und nicht etwa durch die Legislative gesetzt werden. Die Legislative, der politische Bereich, hat weitgehend darauf verzichtet, steuernd einzugreifen. Dann aber haben wir – und hier muß ich Herrn *Kirchhof* widersprechen – es nicht mit einer vorgegebenen Norm zu tun, wenn wir auf die Wirtschaftlichkeit Bezug nehmen, sondern hier bildet sich die Verwaltung ihre Norm selbst, indem sie ihr Zielsystem selbst definiert und damit sagt, was als wirtschaftlich gelten soll. Das ist etwas anderes als die Verhältnismäßigkeit. Bei der Verhältnismäßigkeit haben wir es zwar auch mit Zielen, mit einer Zweck-Mittel-Relation, zu tun. Nur wirkt die Zweck-Mittel-Relation deshalb anders, weil hier in der Regel gesellschaftliche Ziele vorgegeben sind, bei denen die Verwaltung in geringerem Maße frei ist als bei der Beurteilung ökonomischer Tatbestände.

Zacher: Erstens eine Bemerkung zu Herrn *Brohm*: In Bayern hat der Gesetzesvorbehalt eine geldunabhängige Tradition. Aber wenn wir Bayern einmal an der Spitze des Fortschritts stehen, dann hört das ja niemand.

Zweitens zu der These 14 von Herrn *von Mutius*: Die These stimmt, bedarf aber meines Erachtens noch einer nachdrücklichen Unterstreichung. Herr *Häberle* hat schon davon gesprochen. Es geht hier um die Haushaltsstrukturgesetze, die zu rechtsdogmatischen Brücken führen. Sie führen nicht nur zu rechtsdogmatischen Brücken, sie führen auch zu Politikbrücken. Gerade im sozialrechtlichen Bereich führt das zu dramatischen Inkonsistenzen. Ich würde für unsere Beratungen sagen: Hier geht es um den Konflikt zweier Steuerungsmechanismen. Und hier ist nicht das Haushaltsrecht unterentwickelt: sondern das materielle Recht ist unterentwickelt, indem es nicht imstande ist, die notwendigen Flexibilitäten zu bieten und Prinzipien auszuweisen, an denen die Veränderungen gemessen werden können. Hier haben wir einen Innovationsbedarf in den Leistungsgesetzen.

Dritter Punkt: Ein Koordinationsproblem ist, wenn ich recht sehe, nicht angesprochen worden. Herr *Thieme* hat es so euphemistisch angesprochen, wie ich ihn sonst gar nicht kenne, indem er gesagt hat: Wenn man es in einem Jahr nicht bekommt, bekommt man es im nächsten. Dieses Koordinationsproblem, daß nämlich das Geld, um die Verpflichtungen zu erfüllen, nicht da ist, dieses Koordinationsproblem kann sehr schwerwiegend sein. Wenn der Beamte sagen muß: „Ich weiß, ich muß Ihnen das zahlen, aber woher denn?“, so sollte man das nicht beschönigen. Im nächsten Jahr kann der Berechtigte z. B. auch schon tot sein. Allerdings, das ist richtig, tut es ihm dann nicht mehr weh. Ich meine, daß die Erfüllung von Rechtsansprüchen, für die Mittel nicht eingestellt sind, haushaltsrechtlich noch nicht wirklich befriedigend geklärt ist.

Vierter Punkt: Ich glaube, daß der Steuerungsbedarf in sich von beiden Referenten nicht hinreichend differenziert worden ist. Es gibt einen Steuerungsbedarf, der sich auf Einzelakte oder sich wiederholende oder wiederkehrende Einzelakte (etwa auf die Rettung aus Bergnot oder ein Staatsbegräbnis oder auch polizeirechtliches Handeln) richtet und einen Programmsteuerungsbedarf, einen langfristigen Programmsteuerungsbedarf (etwa für den Autobahnbau, die Krankenhausfinanzierung). Wir haben je eine andere Regelungsproblematik. Steuerungsbedürfnisse, die langfristig sind, befriedigt das Gesetzesrecht sehr selten selbst, kann sie eigentlich gar nicht befriedigen. Und das Haushaltsrecht kann sie natürlich auch nicht befriedigen. Hier wird wieder relevant, was Herr *Thieme* gesagt hat, daß Haushaltsrecht und Haushaltsplan sich ergänzen. Das Haushaltsrecht sagt: Der Plan hat einen Zeittakt. Und der Zeittakt ist das, was a priori hindert, daß der Haushalt langfristige Steuerungsfunktionen wahrnimmt. Hier glaube ich, müßte man der Frage nachgehen, die Herr *Schneider* auch schon angesprochen hat, nämlich: Wie wird eigentlich der Programmbedarf, der langfristige Programmbedarf, gedeckt, nachdem die Instrumente Recht und Haushalt dazu nicht zureichen? Diese Frage ist etwas zu stark im Hintergrund geblieben.

Fünfter und letzter Punkt: die Pluralität kommunizierender Haushalte — in einer Richtung von Herrn *Isensee* schon angesprochen. Wir haben die abhängigen Haushalte, die dotierten Haushalte. Hier haben wir in der Pluralität eine Steuerung über den Haushalt gerade da, wo die Förderung auf privatwirtschaftliche Träger überspringt. Bei den Forschungsinstituten usw. haben wir da ganz intensive Steuerungen. Der Haushaltsgesetzgeber regiert etwa durch die Widmung einzelner Stellen hinein in die dotierten Haushalte. Auf der anderen Seite, und das scheint mir noch nachzutragen zu sein, haben

wir ja eine Steuerungs lähmung durch die Pluralität von Haushalten und durch die wechselseitige Abhängigkeit von Haushalten. Wenn keiner weiß, was er vom anderen noch kriegt – wie nicht nur bei unter Vorbehalt angesetzten Dotationen, sondern auch beim Vollzug des Finanzausgleichs oder auch bei den Sozialversicherungsträgern, die hinsichtlich der Mittel (der Beiträge und der Zuschüsse) ebenso fremdbestimmt sind wie hinsichtlich der Leistungen – führt die Pluralität der Haushalte in eine Paralyse hinein.

von Arnim: Meine Herren Kollegen, ich möchte nur einen Punkt oder besser einen Gedankengang aus dem schönen Vortrag von Herrn *Schuppert* herausgreifen. Herr *Meyer* und Herr *Thieme* haben schon darauf hingewiesen, daß unser Thema nur scheinbar den Haushalt, den Haushaltsplan, also nur scheinbar die direkte Steuerung durch Geld betrifft. In Wahrheit geht es um das Haushaltsrecht. Und dieses behandelt eben nicht den konkreten Inhalt oder das Programm, das Haushaltsrecht behandelt im Kern – und da möchte ich Ihre These, Herr *Schuppert*, unterstreichen – den budgetären Willensbildungsprozeß, oder, wie Sie auch gesagt haben: Das Haushaltsrecht ist das Verfahrensrecht des Finanzstaates, Verfahren hier allerdings ganz weit verstanden. Das Haushaltsrecht gibt also einen Ordnungsrahmen. Wir sollten die Frage stellen, welches der Sinn dieses Ordnungsrahmens ist. Ich meine, dieser Sinn besteht darin – und das scheint mir keine Plattitüde zu sein – die *Richtigkeit* des Willensbildungsprozesses herzustellen, verstanden als Ausgewogenheit des Prozesses. Meines Erachtens ist das letztlich der Sinn allen Verfahrensrechts. Entscheidend ist nun, bezogen wieder auf den Haushalt, wie die Ordnung ausgestaltet ist und wie sie sinnvollerweise ausgestaltet werden *sollte*. Entscheidend ist, wie die Gewichte zwischen den Akteuren verteilt sind und wie das Beziehungsgefüge und die Bedingungen sind, unter denen sie tätig werden. Hier haben Sie, Herr *Schuppert*, dargelegt, daß sich diese Bedingungen völlig verschoben haben, vor allem in bezug auf das Parlament. Stark vereinfacht ausgedrückt: Früher war es das Parlament, das die Regierung in ihrem Ausgabendrang bremste – Stichwort: Minimalhaushalt –, heute ist es ganz anders: Heute ist das Parlament, freilich nicht *nur* das Parlament, Ausgabentreiber. Das Haushaltsrecht ist aber wesentlich noch auf die alte Konstellation zugeschnitten. Wir haben zwar einige institutionelle rechtliche Vorkehrungen, etwa die starke Stellung des Finanzministers und – m. E. auch dazugehörig – die unabhängige Bundesbank. Diese erscheinen in herkömmlicher Sicht aber immer noch als Fremdkörper. *Hettlage* hat sie einmal sinngemäß als preußische Traditionskompanien in unserem liberal-

demokratischen Verfassungsrecht bezeichnet. Als Fremdkörper werden die ihren Status betreffenden Bestimmungen meist noch restriktiv interpretiert. In Wahrheit müßte das Haushaltsrecht heute auf die neuen, die ausgabentreibenden Gefahren hin ausschwenken. Erforderlich wäre eine Änderung der Ordnung des budgetären Willensbildungsprozesses. Diese Änderung könnte in zwei Richtungen operieren: einmal in Richtung auf eine entsprechende Interpretation einschlägiger Verfassungsbestimmungen – ich verweise hier auf die Ausführungen von Herrn *Vogel* –, zum anderen auch in Richtung auf Verfassungsänderungen, etwa eine rigide Einschränkung der Kreditgrenze, um nur ein Beispiel zu nennen.

Vorsitzender: Damit sind wir am Ende des ersten Teils. Wir werden die Zwischenworte in die Schlußworte überführen und gleich zum zweiten Teil übergehen. Hier darf ich Ihnen die derzeitigen Wortmeldungen mitteilen: Herr *Soell*, Herr *Schmidt-Jortzig*, Herr *Breuer*, Herr *Zeh*, Herr *Hufen*, Herr *Ipsen*, Herr *Siedentopf*, Herr *Wilke* und Herr *Meyer*. Darf ich dann die Rednerliste als geschlossen ansehen? Das ist der Fall. Ich möchte Sie bitten, meine Herren, zwischen drei und vier Minuten, wenn es geht, als Redezeit vorzusehen. Dann würde es uns gelingen, noch einigermaßen rechtzeitig fertigzuwerden. Bitte, Herr *Soell*!

Soell: Nachfolgende Bemerkungen sind, gemessen an den Debattebeiträgen einiger Vorredner, wohl auch allgemeiner Natur. Zunächst einmal noch zum beschränkten Einfluß des Parlaments, insbesondere des Haushaltsausschusses bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Dazu haben die Vorredner schon das Notwendige gesagt. Ich erinnere insbesondere an das, was Herr *Bull* ausgeführt hat. Nur eine Bemerkung, die vielleicht zum Schmunzeln anregen könnte: Bisweilen steht der Zeitaufwand der Debatte in umgekehrt proportionalem Verhältnis zur Bedeutung der Frage. Ein besonders drastisches Beispiel drang einmal aus den Haushaltsberatungen über den Plan des Entwicklungsministeriums an die Öffentlichkeit. Man debattierte anderthalb Stunden, ob der Staatssekretär des Ministers ein Autotelefon brauche, und man debattierte zwei Minuten dann über 200 Mio. DM technische Entwicklungshilfe in Afrika. Man könnte das vielleicht als ein umgekehrtes Parkinson'sches Gesetz bezeichnen. Dann, Herr *Häberle*: Zu den Mängeln des derzeit praktizierten Haushaltsverfahrens für ein effizientes Verwaltungshandeln. Hier erscheint der Zeitfaktor einmal in der negativen Bedeutung: Wir stellen fortlaufend Zeitverzögerungen durch eine langwierige Ab-

stimmung im Regierungsbereich über den Haushalt fest. Das führt dazu, daß im Jahre der Haushaltsaufstellung, teilweise erst im Herbst, die Verwaltungseinheiten, auch die Universitäten, wissen, über welche Mittel sie verfügen. Ferner werden Sperrbeschlüsse im darauffolgenden Jahr auch erst Mitte des Jahres bekanntgegeben. Das bedeutet dann eine Mehrfachberatung, Mehrfachverteilung, teilweisen Rückruf von verteilten Mitteln, also einen enormen Zeitaufwand in der Verwaltung. Das leitet über zu einem weiteren Punkt, nämlich der Frage der Mängelbewältigung in der Finanzkrise auf der Ebene der Regierung und des Haushaltsgesetzgebers, was ja Herr *Schuppert* angeschnitten hat – dankenswerterweise. Herr *Schuppert* hat mit Recht die Eignung verschiedener Methoden kritisch behandelt. Neben dem kritisierten globalen Einsparungsvorhaben gibt es noch ein problematisches Mittel, das ebenfalls schon praktiziert worden ist, nämlich der Stichtagsentzug freier Stellen – ein Entzug freier Stellen zu einem bestimmten Stichtag mit katastrophalen Auswirkungen genau dort, wo auf Grund wohldurchdachter Strukturüberlegungen eine systematische Stellenplanung auch mit der Vorhaltung von Stellenreserven betrieben worden war, die dann völlig über den Haufen geworfen werden mußten. Allgemeiner formuliert, kann man die Delegation von Sparentscheidungen auf Verwaltungseinheiten oder auch vom Bund auf die Länder als außerordentlich problematisch bezeichnen, denn sie steuern nicht nur positiv nicht, sondern sie erschweren oder konterkarieren die Personalmittelplanung und als Folge davon auch die Aufgabenplanung und die Aufgabenerfüllung. Ein Beispiel: Die Mittelkürzungen des Bundes im Bereich der Hochschulbaufinanzierung im Jahre 1981 führten dazu, daß – wegen der Unsicherheit über die tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten und die Höhe der Bundesbeteiligung – in den Ländern praktisch über ein Jahr Hochschulbau kaum weiter betrieben worden ist. Ein letzter Punkt – damit will ich schließen –: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist heute schon wiederholt angesprochen worden und auch die Frage, welche Bedeutung er nun für den Verwaltungsvollzug hat. Hier, meine ich, und da kann man Befürchtungen, wie sie etwa Herr *Hoffmann-Riem* zum Ausdruck gebracht hat, doch wohl etwas mildern, wenn man fragt, wo der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz legitim eingesetzt werden kann und welches Gewicht er dabei hat. Ich meine zunächst einmal, legitim kann er eingesetzt werden im Ermessensbereich. Er hat aber auch hier nur ein sehr relatives Gewicht. Relativ einmal, weil er ja im Zusammenhang zu sehen ist mit anderen Zielen und insofern kein Übergewicht beanspruchen kann, relativ aber auch insoweit, als er es ja der Verwaltung durchaus gestattet, daß sie bei der Mittel-

Zweck-Relation, bei der Kosten-Nutzen-Analyse, die hier anzustellen ist, auch Ziele mit in die Abwägung einbringen darf, die nicht nur quantitativer, sondern qualitativer Natur sind, das heißt, Zwecke, die beispielsweise von gesellschaftlicher Bedeutung sind, aber auch Zwecke ökologischer Natur. Dazu ein Beispiel: Es ist durchaus gestattet, im Rahmen staatlicher Beschaffung auch bestimmte Produkte mit einem besonders hohen technischen Umweltschutzstandard zur staatlichen Verwendung anzuschaffen, etwa Automobile mit einer besonderen Abkapselung des Motors zur Lärmverminderung. Das gilt selbst dann, wenn diese Produkte wesentlich teurer sind, die Produkte aber noch keinen eigenen Markt haben und durch die staatliche Beschaffung überhaupt erst das Entstehen eines Marktes initiiert werden kann. Das zu den legitimen Einsatzmöglichkeiten des Wirtschaftlichkeitsprinzips, die m. E. im Ermessensbereich liegen. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip darf aber nicht dazu hergenommen werden, bindende Rechtssätze des materiellen Verwaltungsrechts oder des Verfahrensrechts zu modifizieren. Ein Beispiel – Herr von *Mutius* hat es erwähnt –: Es ist m. E. nicht angängig, die Begründungspflicht aus wirtschaftlichen Gründen zu suspendieren. Die Begründungspflicht hat einen Individualschutzgehalt. Sie dient der Wahrnehmung der Rechtsschutzgarantie, die Art. 19 Abs. 4 einräumt, und insofern hat sie Priorität vor Gründen der Wirtschaftlichkeit. Vielen Dank.

Schmidt-Jortzig: Herr Vorsitzender, meine Herren. Beide Referenten haben die Steuerungskraft des Haushaltsrechts im Grunde sehr skeptisch gesehen, und so leid es mir um des Systems willen tut, ich würde dem voll beitreten, und zwar insbesondere, Herr *Brohm*, weil ich meine, daß die Programmfunktion des Haushaltsplanes – so wirksam sie sein mag, wenn es um die Verteilung von Zuwächsen oder neuen Mitteln geht – eben in Zeiten schmalen Kassen, also für Einsparungszwänge offenbar nicht zu greifen vermag. Herr *Schuppert* hat das für meine Begriffe sehr eindringlich beschrieben, und sein dämonischer Satz, die Sparpolitik des Gesetzgebers gehe eher dahin, die Staatsverschuldung zu erhöhen und die wirklichen Einschränkungprobleme an die Verwaltung zu delegieren, bestätigt die bedrohliche Unfähigkeit zu sparen. Von dieser Einschätzung ist es womöglich gar nicht mehr weit zu den Thesen, welche derzeit recht einträglich der Schweizer Bestseller-Autor *Paul Martin* unter die Leute bringt, wonach der „point of no return“ längst hinter uns liege und in den 90er Jahren als großer Crash der Staatsbankrott unausweichlich sei mit der Folge übrigens, daß dafür die Beamten verantwortlich gemacht würden und man deshalb jedem nur raten kön-

ne, den öffentlichen Dienst zu meiden oder zu verlassen, um nicht mit dem Staate unterzugehen.

So skeptisch man also die Steuerungskraft des Haushaltsrechts beurteilen sollte, so unterschiedlich fallen die Therapievorschläge aus. Wenn ich es richtig gesehen habe, ist Herr *Schuppert* da insgesamt pessimistischer und meint, mit dem geltenden Haushaltsrecht könne man die sichtbar gewordenen Defizite kaum in den Griff bekommen. Herr *von Mutius* ist optimistischer, und gefühlsmäßig gilt meine Sympathie seiner Position, weil er noch infrasystematische Heilungsmöglichkeiten sieht. Bei nüchternem Hinsehen schwindet jedoch mein Optimismus, daß man nur bei genügendem Anwendungsbewutsein mit den Figuren des geltenden Rechts auskomme. Ich möchte das an zwei Einzelpunkten erläutern, derentwegen ich mich auch erst jetzt zum Besonderen Teil der Diskussion gemeldet habe. Erster Punkt: Herr *von Mutius*, Sie haben das schöne Wort vom „Dezemberfieber“ geprägt und damit jenes Problem angesprochen, daß der Spezialitätsgrundsatz dazu verleite, im Dezember noch rasch Dinge, die man eigentlich gar nicht so nötig braucht, anzuschaffen, weil sonst die Mittel verfallen. Hier lassen die Vorschriften im HaushaltsgrundsätzeGesetz und den Haushaltsordnungen indes m. E. wenig Raum, das Sparbewutsein gegenüber der Ausgabenneigung zu stärken. Die Gesetzestatbestnde binden die Übertragung von Ausgaberesten an ganz bestimmte Voraussetzungen und sehen dafür besondere Verfahren vor. Um im Interesse bescheidener Spareffekte vielleicht größere Durchlässigkeit zu erreichen, müßte man das Gesetz ändern. – Zweiter Punkt, auch bei Herrn *von Mutius*: Unter dem Stichwort „Beschaffung von Sach- und Personalbedarf“ in Ihrer These 17 hatten sie angesprochen, daß die Verwaltung „Lieferungen und Leistungen“ (wie es in der Bundeshaushaltsordnung heißt) im Wege öffentlicher Ausschreibungen hereinholen mse. In der Tat, Gebot der Bedarfsdeckung durch Nutzung des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs mit anschließendem Zuschlagsverfahren nach den Verdingungsordnungen etc. Aber wer bestimmt denn, wie dieses Instrument sowohl verwaltungsseitiger Aufwandsbeschrnkung als auch wirtschaftlicher Ankurbelung gehandhabt wird, also namentlich in Zeiten des Abschwunges etwa extensiv? Wer gibt an, wann solche von verwaltungsdritter Seite benötigten Leistungen und Lieferungen vorliegen oder ob „die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen?“ Darf eine Baumaßnahme am Verwaltungsgebäude von eigenen, möglicherweise extra dafür zugelegten Kräften des Hochbauamtes durchgeführt werden oder muß die mittelständische, örtliche Bauwirtschaft herangezogen werden? Ich habe auch hier meine Zweifel, ob man dies al-

les der Interpretationskompetenz der Verwaltung überlassen kann. Gerade wenn für Sparziele der Haushalte und zur Stimulierung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit die gesetzgeberischen Zwecke des § 30 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 55 Bundeshaushaltsordnung wirklich zum Tragen kommen sollen, brauchten wir wohl doch eine Änderung, eine Verschärfung des Gesetzes. Vielen Dank.

Breuer: Ich möchte mich auf zwei Bemerkungen beschränken. Zum ersten: Es scheint mir noch nicht hinreichend ausgelotet zu sein, welche Bedeutung der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für das Außenrecht der öffentlichen Verwaltung hat. Die beiden Referenten sind übereinstimmend davon ausgegangen, daß eine Trennung zwischen Innen- und Außenrecht vorzunehmen sei, haben dann aber gleichwohl gemeint, daß der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine begrenzte Wirkung im Außenverhältnis entfalten könnte. Dem möchte ich prinzipiell zustimmen. Aber es scheint mir doch notwendig zu sein, auf zwei einengende Voraussetzungen hinzuweisen. Die erste Voraussetzung ist mehrfach betont worden. Insoweit kann ich mich kurz fassen. Es bedarf im Außenrechtsverhältnis eines Entscheidungsspielraums auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung. Nur soweit die Verwaltung im Außenrechtsverhältnis über den gesetzlich gewährten Entscheidungsspielraum verfügt, kann sie die Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einfließen lassen. Die zweite Voraussetzung betrifft die inhaltlichen Maßstäbe, und hier meine ich, daß man doch warnen muß gegenüber dem, was Herr *Schuppert* in These V/3 gemeint hat, wenn er das Maximalprinzip der Wirtschaftlichkeit zum Maßstab erheben will. Das Maximalprinzip müßte ja, wenn ich es richtig verstanden habe, in einer Kosten-Nutzen-Analyse bestehen mit dem Postulat, daß der bestmögliche Erfolg mit den vorhandenen Mitteln erzielt werden soll. Ich frage mich, was das im Außenverhältnis für die Rechtmäßigkeit der Verwaltung bedeuten soll. Denkt man etwa an die Beschaffungsentscheidungen der Bundeswehr oder an Investitionsentscheidungen im Hochschulbau, um nur zwei Beispiele zu nehmen, dann steht am Anfang doch eine planerisch-politische Entscheidung. Ich kann mir schlechterdings nicht vorstellen, daß es nun durch eine haushaltsrechtliche Bindung eingefangen werden soll, für welches Verteidigungskonzept oder für welches Hochschulbaukonzept die Verwaltung sich entscheidet. Man muß deshalb hier im Maßstab zu einer Einengung kommen: Der verwaltungsrechtliche Entscheidungsspielraum darf nicht dadurch beseitigt werden, daß

man ein haushaltsrechtliches Maximalgebot aufstellt, sondern das haushaltsrechtliche Gebot muß zurückgeführt werden auf Grundsätze der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit, wie Herr *Kirchhof* es schon bemerkt hat. Man muß dabei m. E. ausgehen von einer politisch-planerischen Entscheidung, die der Verwaltung zukommt, und diese wird durch das Haushaltsrecht nicht ausgeschaltet. Ich könnte mir schlechterdings nicht vorstellen, wie die Rechnungshöfe ein solches Maximalgebot kontrollieren sollten. Sie würden dann zu einer politischen Superinstanz, die sie wohl nicht sein sollten. Schon gar nicht kann ich mir vorstellen, daß die Gerichte ein solches Maximalgebot sollten überprüfen und durchsetzen können.

Zum zweiten: Herr *Schuppert* hat m. E. zu recht darauf hingewiesen, daß die Effizienz der haushaltsrechtlichen Bindungen und der Haushaltskontrolle durch die Mischverwaltung und Mischfinanzierung leidet. Ich meine nur, daß man auf diesen Punkt noch einmal besonderes Gewicht legen sollte. Angesprochen sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a des Grundgesetzes, Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes und auch die zahlreichen Zweckzuweisungen, die der Staat gegenüber den Gemeinden erbringt. Damit kommt es vielfach zu einer Trennung zwischen der Beurteilung der Investitionskosten und der Folgekosten. Bei den Leitentscheidungen der jeweils höheren Körperschaft oder auch bei den Leitentscheidungen der Planungsausschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben stehen die Investitionskosten im Vordergrund, an die Folgekosten denkt man kaum. Die Folgekosten treffen dann die jeweils niederen Körperschaften. Im Rahmen des Föderalismus werden die Länder betroffen, im Rahmen des Verhältnisses Staat — Selbstverwaltung sind dann die Gemeinden und sonstige kommunale Selbstverwaltungsträger mit den Folgekosten beschwert. Die notwendige haushaltsrechtliche Bindung und Kontrolle müßte eigentlich eine Gesamtschau eröffnen über Investitionskosten und Folgekosten. Dieser Überblick droht verlorenzugehen, und es wird auch die Kontrolle durch die Rechnungshöfe dadurch in bedenklicher Weise durchlöchert. Der Bundesrechnungshof hat im allgemeinen dann nur noch die Entscheidungen der Bundesebene und die von den Planungsausschüssen initiierten Entscheidungen zu überprüfen; die Folgekosten kann der Bundesrechnungshof nicht mehr monieren. Entsprechende Lücken treten bei der Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe auf. Ist es im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe oder im Rahmen einer Investitionshilfe zu diesen Vorgaben gekommen, wird der Landesrechnungshof sie nicht mehr in Zweifel ziehen können. Das ganze Problem läßt sich entsprechend fortentwickeln für die Rechnungskontrolle, soweit der Staat den Gemein-

den Zweckzuweisungen gewährt und damit ebenfalls Investitionskosten und Folgekosten auseinanderfallen.

Zeh: Ich habe nur eine Frage aus einer parlamentarisch-empirischen Sicht, die sich auf beide Referate bezieht, aber ein bißchen stärker an Herrn *Schuppert* gerichtet sein soll. Sie betrifft die Rolle des Parlaments im Budgetierungsprozeß, die Frage nämlich, ob Sie nicht doch diese Rolle ein wenig unterschätzt haben, wenn Sie etwa folgende Gesichtspunkte hinzunehmen: In der parlamentarischen Praxis, auch im haushaltsbezogenen Bereich, ist die Rolle der Ministerien, überhaupt der Exekutivseite, bei weitem nicht so stark wie es scheint. Das parlamentarische Regierungssystem führt dazu, daß nicht die Ministerien mit diesem – wie hieß es – bottom-up-Prozeß nun alles einplanen können, was sie an Bedarf haben. In Wahrheit stehen sie unter dem sehr starken Diktat des Regierungsprogramms zu Beginn einer Wahlperiode, in dem Vorgaben darüber drin sind, was jedes Ministerium für einen Bedarf haben darf. Und dieser Regierungsprogramm-Kompromiß wird nicht nur einmal am Anfang aufgestellt, sondern er wird gepflegt, und zwar wöchentlich durch Koalitionskränzchen, in denen er fortentwickelt wird, politische Feinsteuerung betrieben wird. Das wirkt sich unmittelbar aus auf die Rolle der Ressorts im Budgetierungsprozeß, das schlägt durch in den Haushaltsausschuß. In den Fraktionen, insbesondere in den Regierungsfractionen wirkt die Regierung dadurch mit, daß sie vor allem auch über die parlamentarischen Staatssekretäre präsent ist, etwa in Fraktionskreisen, dort aber auch sehr starke Direktiven bekommt für die Rolle des jeweiligen Ressorts. Von daher, glaube ich, gibt es einen ganz komplexen Prozeß mit vielen feedback-Schleifen, der die Rolle des Parlaments tatsächlich doch stärker werden läßt, als es nach außen zum Ausdruck kommt. Vielleicht könnten Sie, Herr *Schuppert*, mir darin zustimmen, daß Ihr Einstieg mit der Trennung in eine klassische Kontrolle und eine moderne Steuerung ein bißchen das Problem umgeht, so, wie ein Skifahrer, der einen Felsen zwischen die Skier nimmt, um sie hinterher wieder zusammenzuführen – ich glaube, das Problem liegt genau in der Mitte: Es handelt sich um einen Prozeß, den man vielleicht mit dem amerikanischen Begriff von „control“ beschreiben könnte. Der enthält Steuerung, aber auch Kontrolle. Wenn man beides auseinanderführt, kann es sein, daß man diesen aus meiner Sicht falschen Eindruck der parlamentarischen Machtlosigkeit erzeugt. Ich glaube, das ist nicht ganz so.

Hufen: Ich möchte das Problem der Steuerungseffekte des Haushaltsrechts für die Verfahrensgestaltung ansprechen, wobei mich die

Beiträge anderer Kollegen bereits in einigen Punkten entlasten. Das Urteil des Baden-Württembergischen VGH zur haushaltsrechtlichen Beschränkung des Begründungsgebots hat hier zu Anfang einige Heiterkeit hervorgerufen. Selbst wenn man dies nach dem Urteil selbst nicht generalisieren kann, ist mir aber das Lächeln vergangen, als ich mir vorgestellt habe, daß der Grundgedanke der Steuerung des Verwaltungsverfahrens nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen auf den Bereich der Eingriffsverwaltung übertragbar sein sollte. Ich nenne die Stichworte „Akteneinsichtsrecht“, „Beteiligtenstellung“, „Begründungsgebot“. Sie zeigen bereits, wie sehr man in dieser Hinsicht differenzieren muß, um rechtliche Fehler – schon im Hinblick auf Gesetzesvorbehalt und Bestimmtheitsgebot – zu vermeiden. Herr *Soell*, Herr *Oldiges* und – wenn ich es rechts sehe – auch Herr *Breuer* haben dazu das Notwendige bereits gesagt. Ich möchte aus verwaltungspraktischer Sicht ergänzen und größte Bedenken anmelden, wenn dem einzelnen Verwaltungsbeamten durch die Anbindung an das Haushaltsrecht die Möglichkeit gegeben wird, sich pauschal vom konkreten Verfahrensrecht zu exculpieren. Sozusagen verwaltungspsychologisch argumentierend, scheint es mir doch sehr problematisch, wenn ich etwa daran denke, daß Begründungsgebot und Beteiligtenstellung unter den Vorbehalt des vielbeschworenen Dezemberfiebers fallen sollten. Herr *von Mutius* hat in Erläuterung seiner These 23 hierzu schon dankenswerterweise eingeschränkt, daß jedenfalls die Belange des Individualrechtsschutzes sorgfältig zu berücksichtigen sind. Ich würde grundsätzlicher argumentieren und jedenfalls für das Verwaltungsverfahren doch sehr strikt für die Aufrechterhaltung der Trennung von Verfahrensrecht einerseits und Haushaltsrecht andererseits plädieren. Oder vereinfacht formuliert: Was verfahrensrechtlich geboten ist, muß auch budgetär ermöglicht werden. Das schließt natürlich eine Berücksichtigung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit nicht aus. Zum Verhältnis von Rechtsschutzgarantie und Verfahrenseffizienz ist ja im vergangenen Jahr in Konstanz sehr viel gesagt worden, und es hat sich wohl herausgestellt, daß wir einen verfahrensrechtlichen Effizienzbegriff brauchen. Aber es muß ein verfahrensrechtlicher und darf kein primär haushaltsrechtlicher Begriff sein und er muß in einem sehr viel direkteren und verfassungsrechtlich geleiteten Bezug zum Individualrechtsschutz stehen. Jedenfalls darf das Individualverfahrensrecht nicht unter den Budgetvorbehalt gelangen. Vielen Dank.

Jörn Ipsen: Herr Vorsitzender, meine verehrten Herren Kollegen. Die Bilanz, die namentlich Herr *Schuppert* über die Steuerungskapazität des Haushaltsrechts gezogen hat, darf als ernüchternd, ich

möchte fast sagen: bestürzend, bezeichnet werden. Das besondere Interesse verdient hierbei – ich darf vielleicht Ihre Aufmerksamkeit noch kurz auf diesen Punkt lenken – die Feststellung, daß auch im Bereich der Subventionsverwaltung die Steuerungsfähigkeit des Haushaltsrechts gering ist. Ich stehe nicht an, diesen Befund in Frage zu stellen, der mit den Mitteln der Verwaltungswissenschaft erhoben worden ist. Die klare Unterscheidung zwischen Budgetmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit, die Herr *Schuppert* hier geäußert hat, gibt mir Gelegenheit, die Frage zu präzisieren, oder dahin zu präzisieren, ob die Budgetmäßigkeit die Gesetzmäßigkeit zu substituieren geeignet ist. Ich will nun an dieser Stelle nicht alle Punkte wiederholen, die in der Diskussion um den Totalvorbehalt genannt worden sind, gleichwohl zwei Punkte zu erwähnen nicht versäumen. Es ist zum einen der Verfahrensgesichtspunkt. Denn wenn Haushaltsgesetze in einem doch prinzipiell anderen Verfahren als andere Gesetze erlassen werden, die Haushaltsgesetzgebung vom Verfahren her sich prinzipiell von dem anderer Gesetzgebung unterscheidet, anderer Gesetzgebung, die Verwaltungshandeln steuern will, dann scheint mir das ein wichtiger Grund zu sein, der möglicherweise den Totalvorbehalt in einem anderen Licht erscheinen läßt. Dieser Gesichtspunkt läßt mich auch daran zweifeln, ob die Legitimität, die der durch Gesetz festgestellte Haushaltsplan den Ausgaben vermittelt, besonders hoch zu veranschlagen ist. Mir scheint ein Zusammenhang zu bestehen zwischen der Programmierung durch Recht und der demokratischen Legitimität, die das Recht dann gewinnt. Mir scheint es also nicht genug zu sein, daß das Parlament nur Mittel irgendwo in einem Haushaltsansatz versteckt gebilligt hat, sondern daß der Empfängerkreis und die Vergabevoraussetzungen im einzelnen zum Gegenstand parlamentarischer Willensbildung gemacht werden müßten. Andernfalls würde dem parlamentarischen Rechtsetzungsverfahren eine Menge an Stoff entzogen, die ihm in anderer Form nicht wieder zugeführt würde. Ich möchte ein vorsichtiges Plädoyer in Frageform fassen, die sich an den Herrn Mitberichtersteller wendet: Führt die Unterscheidung von Budgetmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit geradewegs zur Lehre vom Totalvorbehalt des Gesetzes, um – wie Sie so treffend gesagt haben – ein juristisches Kunstturnen in Zukunft überflüssig zu machen. Schönen Dank.

Siedentopf: Ich möchte drei Anmerkungen machen, Herr Vorsitzender, meine Herren. Die erste Anmerkung bezieht sich auf eine These von Herrn *Schuppert*, daß der Einstellungsstopp dysfunktional sei unter Steuerungsgesichtspunkten. Das mag so sein für den betroffenen Hochschullehrer, der seinen Assistenten auswechseln will,

aber für die Landesregierung, die eine Sparpolitik durchsetzen will, ist der Einstellungsstopp durchaus funktional. Und deshalb kann ich auch nicht die darin anschließende Unterscheidung: programmatische und faktische Steuerung akzeptieren. Denn programmatische Steuerung bezieht sich auf Inhalte von Politik und faktische scheinbar auf globale und lineare Sparmethoden, die in der heutigen Diskussion hier relativ schlecht weggekommen sind. Diese Unterscheidung wird aber nicht gedeckt durch eine Definition des Begriffs Steuerung, weder bei Herrn *Schuppert* noch bei Herrn *von Mutius*. Punkt zwei: Ich sehe globale und lineare Sparmethoden etwas positiver als in vielen Beiträgen heute nachmittag, zuletzt von Herrn *Soell*. Zum ersten ist der Erfolg häufig schneller sichtbar und auch der Öffentlichkeit leichter zu verkaufen, zum anderen geben solche globalen Einsparungen den Fachressorts die Möglichkeit, ihre Prioritäten anders zu setzen, und deshalb geben sie ihnen vielleicht sogar Entscheidungsbefugnisse zurück, die sonst bei einer zentralen Steuerung verlorengegangen wären. Die dritte Anmerkung bezieht sich auf die Rechnungshöfe. Wenn ich's richtig gesehen habe, kommen die Referenten zu unterschiedlichen Bewertungen der Praxis der Rechnungshöfe. Mich würde erstens die Meßlatte und zweitens der empirische Befund, die Grundlage dafür, interessieren. Herr *Schuppert* weist zu Recht darauf hin, daß einige Prüfungsanstalten, insbesondere die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg etwa, von der reinen Kontrolle zur Beratung übergegangen sind. Dies ist ein sehr sensibler Prozeß, weil er in die politische Entscheidungsfindung eingreift und deshalb, meine ich, daß Sie in Ihrer letzten These Grenzen aufzeigen sollten für die Mitsteuerung, wie Sie es genannt haben. Herr *von Mutius* meint, daß die Rechnungshöfe ihr Instrumentarium noch nicht voll ausschöpfen. Nachdem die Verwaltungsgerichte ihren Bereich weitgehend ausschöpfen und teilweise über die Grenzen ihrer fachlichen Kompetenz hinausreichen, sollten nicht auch die Rechnungshöfe noch ihren Bereich voll ausschöpfen. Man könnte sonst für die deutsche Verwaltung fürchten.

Wilke: Zu guter Letzt möchte ich noch auf einige Folgeprobleme hinweisen, die mit der Verknüpfung von Haushaltsrecht und Verwaltungsrecht durch Maßgabe- oder Finanzierungsklauseln verbunden sind. Als Beispiel diene ein Gesetz aus dem territorialen Wirkungsbereich des Zweitreferenten, und zwar das Hamburgische Gesetz über Ausbildungsbeihilfen für Schüler aus dem Jahre 1983. Danach werden den jungen Hanseaten Leistungen gewährt nach Maßgabe des hamburgischen Haushaltsplans.

Mehrfach sind solche Finanzierungs- oder Maßgabeklauseln relativiert worden, etwa mit der Erwägung: Wenn es in diesem Jahr nicht klappt, holt man sich das Geld im nächsten Jahr. Damit sind die Probleme aber nicht erschöpft, sie beginnen erst. Denn die Verwendung des gesetzestechnischen Instruments der dynamischen Verweisung führt zu allerlei Folgeproblemen, von denen ich nur einige nennen will, die mir gerade eingefallen sind. Zum einen: Der Haushaltsgesetzgeber wird durch das Leistungsgesetz, das auf ihn im Wege der Koppelungsklausel verweist, rechtlich, mindestens aber faktisch, selbst gebunden: Selbstbindung des Haushaltsgesetzgebers, der im nächsten Jahr vermutlich Anlaß haben wird, das Leistungsgesetz nicht zu unterlaufen, sondern Mittel bereitzustellen. Problematisch wird auch die Befugnis des Haushaltsplangebers und damit des ihn billigenden Haushaltsgesetzgebers, im Haushaltsplan Erläuterungen anzubringen, die das Leistungsgesetz ändern oder modifizieren. Der Gesetzgeber wird selbst gebunden, zugleich dient aber diese Finanzierungs- oder Koppelungsklausel dazu, die Selbstbindung der Verwaltungsbehörde auszuschließen. Das ist ja offenbar der Sinn dieser dynamischen Verweisung, daß die Behörde sich gegenüber dem Leistungsaspiranten darauf berufen können soll: Es ist kein Geld mehr vorhanden – deshalb gibt es das hamburgische Schülergeld nicht. Das führt aus der Sicht des Leistungsbewerbers zu allerlei Unzuträglichkeiten. Denn wenn er zu spät im Laufe des Jahres kommt, dann gilt für ihn das umgedrehte Sprichwort „Wer zuletzt kommt, mahlt nicht mehr“ – ein offenbar ganz unbilliges Verfahren. Deshalb müßte in solchen Fällen nach einem gerechteren Verteilungsprinzip als dem Prinzip der Priorität gesucht werden.

Mir scheint es auch fraglich, ob man dem Bewerber entgegenhalten kann, daß ein sachlicher Grund zur Leistungsverweigerung wegen Erschöpfung der Mittel vorhanden sei. Das mag objektiv ein sachlicher Grund sein, aber bei identischer Lage ist es aus der Sicht des Betroffenen nicht recht einsehbar, daß ihm, weil er vierzehn Tage zu spät kommt, das Schülergeld verweigert wird. Dann ein weiteres Problem: Wie ist es, wenn ein Leistungsbescheid ergeht, obwohl die Haushaltsmittel schon erschöpft sind? Durch die dynamische Verweisung wird ja ein Segment des Haushaltsplans in gewisser Weise zum Tatbestandselement, zumindest einem Tatbestandselement sehr angenähert. Ist der Verwaltungsakt, der trotz Erschöpfung der Haushaltsmittel ergeht, ein rechtswidriger Verwaltungsakt? Und wenn er dies ist, kann er unter Berufung auf die entsprechende Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes zurückgenommen werden? Das sind also Folgeprobleme, die der Gesetzgeber, der im Einzelfall solche Verweisungsklauseln verwendet, offenbar nicht be-

dacht hat. Wenn man die Rechtsordnung, insbesondere das Landesrecht durchmustert, würde man zahlreiche solcher Fälle finden. Sie werden ad hoc verwendet, und die Aufgabe dieses Kreises dürfte sein, zu überlegen, welche Folgeprobleme sich an solche Finanzierungs- und Maßgabeklauseln knüpfen.

Meyer: Ich möchte Herrn *Schuppert* in der Tendenz zustimmen; auch ich bin skeptisch, ob sich eine etwas zerrüttete Finanzkultur über das Haushaltsrecht kurieren läßt. Art. 115 GG ist dazu wahrlich völlig untauglich. Kritischer möchte ich sein zu den Versuchen von Herrn *von Mutius*, die skeptische Bilanz des Haushaltsrechts dadurch aufzuwerten, daß man es mehr oder weniger direkt mit dem Außenrecht verquickt. Wir sollten uns überlegen, ob wir so einfach, wie wir es hier getan haben, von Außen- und Innenrecht sprechen können, wenn wir offensichtlich wenig Ahnung von der Struktur des Innenrechts haben. So gibt es zur Zeit keine Rechtsfehlerfolgenlehre für das Innenrecht. Niemand weiß z. B., welche Folgen die Rechtswidrigkeit eines Innenrechtsaktes hat. Hat man diese Unsicherheit im Visier, so dürfte einleuchten, daß die unmittelbare Verquickung mit dem Außenrecht zu erheblichen und im einzelnen noch nicht zu übersehenden Schwierigkeiten führen würde. So haben Sie, Herr *von Mutius*, das Beispiel der Beamtenernennung gebracht, ohne daß eine entsprechende Planstelle vorhanden wäre. Diese Beamtenernennung, so sagen Sie, verstoße zwar gegen das Haushaltsrecht, sei aber nicht rechtswidrig, weil das Beamtenrecht die Rechtsfolgen restriktiv festlege. Dies scheint mir eine falsche Verknüpfung zu sein. Die Rechtswidrigkeit ist keine Rechtsfolge, sondern die Qualität eines Aktes, der gegen höherrangiges Recht verstößt. Die Rechtsfolge rechtswidriger Akte kann Nichtigkeit oder Aufhebbarkeit sein. Sie können also höchstens sagen, die Anstellung ist rechtswidrig, aber – bedauerlicherweise – folgenlos rechtswidrig. Nun zu einem weiteren Beispiel, dem Wirtschaftlichkeitsprinzip. Herr *Kirchhof*, wenn Sie recht hätten, würde ich zugespitzt sagen, es ist viel besser, den Leuten Kaviar zu geben, als das Wirtschaftlichkeitsprinzip zu einem Maßstab für die Verwaltungsgerichte zu machen. Die Prozesse, die Sie damit provozieren, sind weitaus teurer, als wenn gegen das Sparsamkeits- oder Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen würde. Herr *von Mutius* hat das gesehen und gesagt: Dann tun wir so, als sei das zwar ein Rechtsprinzip, das im Außenrecht gilt, aber die Gerichte sollen seine Einhaltung gefälligst nicht oder nur ein bißchen kontrollieren. Auch dies führt nur zu weiteren Unsicherheiten; und ich würde einmal überlegen, ob die Anhänger dieser These nicht vielleicht an anderer Stelle über die Verrechtlichung unserer Lebensbereiche kla-

gen. Hier führen sie jedenfalls einen Verrechtlichungszwang ein, der erhebliche Auswirkungen hat. Soll tatsächlich etwa das Verhältnis von Arbed- und Korfsubventionen dadurch entschieden werden, daß man es den Verwaltungsgerichten überträgt zu überlegen, ob es nicht vielleicht wirtschaftlicher gewesen wäre (es wäre es wahrscheinlich gewesen) Korf zu unterstützen statt Arbed. Soll das ernsthaft in die Kontrolle der Verwaltungsgerichte gelegt werden? Ich fürchte, das wäre ein sehr unwirtschaftlicher Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkt.

Vorsitzender: Danke schön, Herr *Meyer*. Die Rednerliste ist damit erschöpft. Ich darf allen Diskussionsteilnehmern danken für ihre Disziplin, mit der Sie es bewirkt haben, daß wir in etwa unseren Zeitplan einhalten konnten. Wir kommen nun zu den Schlußworten. Ich darf zunächst den Herrn Mitberichterstatte bitten.

Schuppert: Vielen Dank! Verehrte Kollegen, ich hoffe, ich handle in Ihrem Sinne, wenn ich die Gelegenheit jetzt nicht dazu benutze, mein Referat noch nachzubessern, sondern ich möchte mir wirklich ein Zeitlimit auferlegen und nur ein paar wichtig erscheinende Gesichtspunkte behandeln. Ich darf mich auch enttarnen, nach welchen Kriterien ich das tue: Ich werde natürlich vor allem auf die Beiträge antworten, die mir in besonderem Maße zugestimmt oder mir besonders engagiert widersprochen haben.

Als erster Herr *Isensee*: Ich habe schon oft Ihre Fähigkeit bewundert und bewundere sie auch diesmal, ein Problem in so plastischer Weise in einem Bild einzufangen, hier im Bild vom Herrn und Knecht. Es wäre eine reizvolle Vorstellung, die Veränderungen des Verhältnisses von Herr und Knecht zu untersuchen, und in der Tat scheint es so zu sein, daß man den Knecht erst in Zeiten der Finanzknappheit richtig zu schätzen lernt. Bitte erlauben Sie, daß ich dem Ganzen noch ein ironisches Mützchen aufsetzte: Wenn man Gelegenheit hat, mit früher einmal wohlhabenden Leuten zu sprechen, so ist das von ihnen am liebsten diskutierte Problem – und dies ist eine durchaus ähnliche Variante der Finanzknappheit – das Dienstbotenproblem. Was die Kontrollierbarkeit der VW-Stiftung angeht, so führt das in der Tat in die Probleme der Autonomiegewährung für halbstaatliche Organisationen. Es hätte für mich ein großer Anreiz bestanden, dazu einige Worte zu sagen, weil es mir Gelegenheit gegeben hätte, etwas über meine Lieblinge, die Quangos, zu erzählen, aber ich wollte dieser Versuchung nicht erliegen.

Herr *Vogel*, wenn ich auf Ihren Beitrag noch ganz kurz antworten darf: Sie haben mich gefragt, wie ich zu Art. 115 stehe, und ob ich

auch der Meinung wäre, daß dieses Schwert, so rostig es auch sein mag, doch angewendet werden sollte. Dem stimme ich zu. Ich hatte mir aber nur die Aufgabe gestellt, die Tauglichkeit dieses Instruments der Schuldenbegrenzung zu prüfen, und da habe ich Zweifel, eben aus solchen Erwägungen heraus, die die Veränderung der Rahmenbedingungen von Wirtschaft und Haushalt betreffen. Herr *Schmidt*, Sie haben nach dem Koordinationsbedarf von Haushaltsrecht und Verwaltungshandeln gefragt. In der Tat sehe ich diesen Koordinationsbedarf, und ich meine, wenn so ein kleiner Nebensatz als Antwort ausreichen mag, daß die Koordinationsleistung möglichst früh erbracht werden muß, und zwar in einem möglichst frühen Stadium des Entscheidungsprozesses und an der geeigneten Stelle, und ich meine, daß hier die Gesetzgebungslehre aufgerufen ist, auf Verbesserungen zu sinnen, wie man insbesondere ausgabenwirksame Gesetze besser in den Griff bekommt. Diese Überlegung knüpft – wenn ich von der Reihenfolge der Beiträge jetzt etwas abweichen darf – gleich an an das, was Herr *Schneider* aus Hannover gesagt hat; er hat gefragt, wie das bei Großprojekten zu sehen ist, ob da nicht möglicherweise der Schwanz mit dem Hund wedelt oder umgekehrt. Ich meine, gerade das Beispiel der Großprojekte zeigt doch, wie wichtig es ist, vernünftige Folgekostenberechnungen zu machen. Daran mangelt es ja durchweg. Und die Rechnungshöfe mit ihrer Beratungskompetenz – und diese Beratungskompetenz wird ja mehr und mehr nachgefragt – entwickeln sich geradezu zum trouble-shooter in diesem Bereich, indem sie nämlich die fehlenden Folgekostenberechnungen bereinigen müssen und gefragt werden, wie teuer das Projekt nun endgültig wohl werden mag. Ein interessantes Beispiel ist in diesem Zusammenhang, daß der Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages angeregt hat, im Zusammenhang mit den Erfahrungen der Tornado-Affäre doch eine leistungsfähige Zweigstelle des Bundesrechnungshofs in Bonn zu errichten, eine Zweigstelle, die mit fachlichem Rat etwas aushelfen möchte.

Jetzt, Herr *Papier*: Sie haben das Wort gebraucht von den Fehlsteuerungen. In der Tat müßten diese in die Steuerungstypologie mit hinein. Gerade die Fehlsteuerungen werfen ein Licht auf das Versagen des Haushaltsrechts in bestimmten Bereichen und decken Disfunktionalitäten auf. Im übrigen möchte ich ausdrücklich Ihrem Gedanken zustimmen, daß Haushaltsentscheidungen mit ihren faktischen Steuerungseffekten um so wichtiger werden, je geringer die zu verteilende Finanzmasse wird. Das ist ja gerade das Faszinierende an dem Phänomen der Finanzknappheit, daß bei schwindendem Umfang des zu verteilenden Kuchens – die Angelsachsen sprechen anschaulich von „running-out of the pie“ – Ausmaß und Bedeutung

der faktischen Steuerung zunehmen. Die erforderlich werdenden Verteilungsentscheidungen gewinnen so – ähnlich wie bei der Mangelverwaltung im Numerus-clausus-Bereich – eine neue Qualität. Herr *Friauf*, ich bin Ihnen für Ihren Beitrag natürlich sehr dankbar, insbesondere daß Sie noch einmal die Frage angeschnitten haben, ob die Haushaltsansätze nur ermächtigenden Charakter haben oder nicht. Es wäre eine willkommene Gelegenheit, hier jetzt das einzuschieben, was ich vorhin aus Zeitgründen weggelassen habe; das will ich aber nicht tun – nur drei Gesichtspunkte: Ich glaube, daß diese Beschränkung auf die nur ermächtigende Wirkung von Haushaltsansätzen mehreren Gesichtspunkten nicht ausreichend Rechnung trägt. Erstens dem Wandel der Staatsstruktur; zweitens läge es eigentlich in der Logik des Haushaltsplans als staatsleitendem Gesamtakt wie als Steuerungsinstrument, käme seinen Ansätzen eine Bindungswirkung zu; drittens schließlich macht nur so die Auffassung Sinn, daß auf dem Gebiet der Subventionsverwaltung der Etatansatz als gesetzliche Grundlage ausreiche.

Nun zu Herrn *Brohm*. Ich glaube nach wie vor, daß die Beschreibung der Perspektive des klassischen Haushaltsrechts als Kontrollperspektive richtig ist. Damit meine ich nicht, daß die Kontrollfunktion nicht gleichzeitig politischen Einfluß vermittelt; aber das Bezeichnende des Konstitutionalismus ist doch, daß die Gewaltenteilung damals eine real funktionierende Gewaltenteilung war, nicht durch das Staatsleitungssystem überdeckt, sondern auf der einen Seite die monarchische Exekutive, auf der anderen Seite das Bürgertum, repräsentiert durch das Parlament. Und unter diesen Bedingungen war Kontrolle natürlich politische Mitentscheidung. Es handelt sich hierbei um einen Anwendungsfall von Steuerung durch Kontrolle. Dieser Befund beeinträchtigt aber nicht, die Kontrollfunktion des klassischen Haushalts für das entscheidende Merkmal zu halten. Ich möchte auch gegenüber Herrn *Kirchhof* an dem Gedanken festhalten, daß das Haushaltsrecht Verfahrensrecht ist. Allerdings räume ich ein und möchte mich insofern geläutert berichtigen, daß es nicht pures, reines, ausschließliches Verfahrensrecht ist, sondern *primär* Verfahrensrecht, und insofern habe ich gegen Ihren Gedankengang des Zweitmotivs überhaupt nichts einzuwenden.

Bei Herrn *Bull* bedanke ich mich für den Praxisbeitrag zu dem Gedanken der Selbststeuerung. Zu Herrn *Schneider* habe ich mich schon geäußert. Zu Herrn *Mußnug* möchte ich noch etwas sagen: in der Tat ist es natürlich sehr wichtig, den Finanzausgleich in den Blick zu nehmen, weil dies ein praktisch wichtiges Problem ist. Allein: Durch die thematische Beschränkung des Themas auf das Haushaltsrecht sah ich mich daran gehindert, dem interessanten Thema

der Kanalisierung von Finanzströmen und ihrer Steuerungswirkung näher nachzugehen. Im übrigen habe ich versucht, das Problem unter dem Gesichtspunkt der Politikverflechtung wenigstens zu streifen. Unter dem Gesichtspunkt der Politikverflechtung habe ich auch angesprochen den Gesichtspunkt der Steuerungs lähmung durch Verknüpfung der verschiedenen Haushalte, also von Bund, Ländern und Gemeinden. Mehr kann ich dazu im Moment leider nicht sagen.

Zu Herrn *Püttner*: Zu Zwieback und Kaviar, zu Fern- und Ortsgesprächen kann ich zunächst nur sagen, daß ich durch diese haushaltsrechtliche Restriktion des Wirtschaftlichkeitsprinzips in diesem Falle nicht betroffen wäre. Ich mag nämlich keinen Kaviar – aber dies ist vielleicht ein Gesichtspunkt, der nicht so förderlich in der Sache selbst ist. Was nun die Fern- und Ortsgespräche angeht, so ist das wiederum ein Beispiel für die mir am Herzen liegende, faktische Steuerung. Wenn man sich vorstellt, es würden nicht nur die Ferngespräche gestrichen, sondern z. B. auch die Briefmarken kontingentiert, so hätte dies – projiziert auf die Verhältnisse, als *Leibniz* gelehrt und geforscht hat – zur Folge gehabt, daß die umfangreiche Korrespondenz von *Leibniz* mit dem europäischen Ausland unterblieben wäre, was nicht nur *Hans Peter Schneider* bedauert hätte, sondern wahrscheinlich auch die ganze wissenschaftliche Nachwelt. Aber das sind gerade Erscheinungsformen der faktischen Steuerung im Sinne einer negativen Steuerung. Herr *Reinermann* hat in seinem programmatischen Aufsatz über die Steuerungskraft der öffentlichen Haushalte als Beispiel für die Steuerungskraft typischerweise ein Negativbeispiel gewählt, indem er gesagt hat, die Steuerungsleistung des Haushalts könne man erkennen, wenn man versuche, von einer Verwaltungsbehörde etwas zu erhalten, was im Haushalt nicht vorgesehen sei, z. B. eine neue Schreibtischlampe oder so. Jetzt möchte ich noch etwas sagen zu der Frage von Herrn *Häberle*. Er hat mich gefragt, wie ich es begründen würde, daß Haushaltsrecht materielles Verfassungsrecht ist. Ich bin zu dieser Aussage gekommen, indem ich einfach dasjenige Raster angelegt habe, das ich auch im akademischen Unterricht zu vermitteln pflege, wenn ich versuche, den Studenten den Unterschied zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht beizubringen: abzustellen sei auf die Eigenart des Gegenstandsbereichs und der Verfahrensbeteiligten. Beides scheint mir darauf hinzudeuten, daß es sich hier in der Tat um materielles Verfassungsrecht handelt. Herr *Lecheler*, auch zu Ihrem Beitrag würde ich mich gerne äußern. Ich fühle mich von Ihnen besonders intensiv verstanden, weil auch ich glaube, daß gerade das Auseinanderfallen vom Umfang an faktischer Steuerung einerseits und dem Fehlen programmatischer Steuerung andererseits unser Thema charakteri-

siert. Das ist gerade das Dilemma. Was Sie zu den globalen Einsparungsvorgaben gesagt haben, kann ich nur unterstreichen. Ich habe die globalen Einsparungsvorgaben ja vornehmlich hinsichtlich ihrer Steuerungskraft untersucht. Auch ich bin aber der Auffassung, daß es sich um eine effiziente Sparmethode handelt, und es scheint auch so zu sein, daß unter den Bedingungen einer Großverwaltung und den Restriktionen des politischen Prozesses dies fast die einzige Methode ist, in einem Prozeß des Gebens und Nehmens vorzugehen. Es wird einerseits etwas genommen, nämlich gekürzt, auf der anderen Seite etwas gegeben, nämlich an das Ressort die Möglichkeit, die Einsparungsentscheidungen selbst zu treffen. Diesen Gedanken hat Herr *Dieckmann* vom Rechnungshof Hamburg in seinem Aufsatz „Die Bilanz der Aufgabenkritik in Hamburg“ sehr schön ausgeführt.

Zu Herrn *Kisker*: Es ist natürlich schon richtig, daß das Bild der Budgetleiche für sich genommen eine etwas verkürzte und vereinfachte Perspektive wäre. Aber diese Redeweise bezieht sich auf das parlamentarische Entlastungsverfahren, wo es in der Tat nur um ein Wegschaffen der Budgetleiche geht. Ich will damit nicht die Rechnungsprüfung durch die Rechnungshöfe in ihrer Bedeutung verkennen, ich würde sogar meinen, daß sie gar nicht so unwichtig ist, wie sie immer hingestellt wird, denn sie gibt eine sehr wichtige Anstoßfunktion für Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen; wenn sich z. B. herausstellt, daß 40% der BAFöG-Bescheide einer Behörde falsch sind, dann steht zu vermuten, daß da noch mehr faul ist, nämlich hinsichtlich Organisation und Verfahren. Bei Herrn *Thieme* bedanke ich mich für die Schützenhilfe gegenüber Herrn *Kirchhof*. Zu Herrn *Zacher*: Zu den Steuerungsdefiziten durch die Pluralität der Haushalte habe ich schon Stellung genommen. Jetzt möchte ich etwas zu dem Beitrag von Herrn *von Arnim* sagen. In der Tat würde ich auch das Haushaltsrecht als Verfahrensrecht verstehen, das einen Ordnungsrahmen setzt, wobei das Ordnungsproblem darin besteht, eine gewisse Ausgewogenheit des Verhältnisses der Akteure des Budgetprozesses zueinander zu gewährleisten. Ich möchte auch gerne noch etwas sagen zu der Zählebigkeit und Langlebigkeit des Haushaltsrechts. Ich will jetzt nicht wieder den Spruch hervorkramen von „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“, aber das Haushaltsrecht scheint mir auch ein sehr zählebiges Recht zu sein. Bezeichnend ist, daß das Haushaltsrecht von der Veränderung der Staatsstruktur 1918 überhaupt keine Kenntnis genommen hat, die Reichshaushaltsordnung von 1922 mit genau den gleichen Instrumenten weiterarbeitete wie das Haushaltsrecht davor. Daß das Haushaltsrecht aus gesundem Holz geschnitzt zu sein scheint, belegt auch die Tatsache, daß es die programmatischen Aufpfropfungsver-

suche bisher ganz gut überstanden hat und dabei ist, sie als nicht angenommen abzuschütteln.

Jetzt kommen wir zu dem sehr besonderen Teil. Da bin ich nicht so häufig angesprochen, sondern eher Herr *von Mutius*. Herr *Breuer* hat etwas gesagt zum Maximalprinzip, und zwar in dem Sinne, daß ich es habe besonders favorisieren wollen. Das war nicht so gemeint; ich habe vielmehr diese Unterscheidung von Maximal- und Minimalprinzip nur deswegen hervorheben wollen, um mir selbst klar zu machen, warum die Rechnungshöfe das Minimalprinzip so deutlich bevorzugen. Dies wohl auch deshalb, weil nämlich gerade die von ihnen beschriebenen Gefahren in dem Maximalprinzip lauern, daß nämlich die planerische Gestaltungsfreiheit bei Großvorhaben und Waffensystembeschaffungen tendenziell eingeschränkt wird. Aber in dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit ist das Maximalprinzip wohl enthalten. Obwohl ich mich, wie ich gestehen muß, sehr schwer getan habe, zu ermitteln, was das Wirtschaftlichkeitsprinzip eigentlich bedeutet, und die Lektüre der entsprechenden Literatur ist da – wie ich gefunden habe – nicht sehr hilfreich. Zu Herrn *Zeh*: Daß ich die Rolle des Parlaments unterschätze, mag wohl sein; ich exculpiere mich mit dem Einwand, kein Kenner des praktischen politischen Prozesses zu sein. Ich könnte mir aber sehr gut vorstellen, daß diese von Ihnen erwähnten Koalitionskränzchen in der Tat die Rolle von Ressort und Parlament viel stärker verzahnen, als dies in meiner holzschnittartigen Schilderung zum Ausdruck gekommen ist. Ich möchte jetzt abschließend zu dem Beitrag von Herrn *Jörn Ipsen* Stellung nehmen, der die Unterscheidung von Budgetmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit aufgegriffen und die Frage gestellt hat, ob ich meinte, daß das eine Prinzip durch das andere substituiert werden könne. Ich bin entschieden der Meinung, daß es nicht substituiert werden kann, und ich bin sehr dankbar für den hilfreichen Gesichtspunkt, daß hier eine andere Art von Gesetzgebungsverfahren Platz greift. Ohne mich nun in der Frage des Totalvorbehalts festlegen zu wollen, möchte ich mich einmal so herausreden, daß jedenfalls die Lehre von der beliebigen Substituierbarkeit des Verwaltungsgesetzes durch den Haushaltsansatz als pragmatische Lebenslüge enttarnt ist. Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Schuppert*. Bitte jetzt Ihr Schlußwort, Herr *von Mutius*.

von Mutius: Meine Herren Kollegen, zunächst auch von mir Ihnen allen herzlichen Dank für Anregungen und Kritik. Natürlich bin auch ich, ähnlich wie Herr *Schuppert*, besonders denjenigen dank-

bar, die meine Grundkonzeption und wesentliche Anliegen hilfreich unterstützt haben, also insbesondere Herr *Brohm*, Herr *Kirchhof* und Herr *R. Schmidt*. Bevor ich auf einige, mir wichtig erscheinende Fragen eingehe, erlauben Sie mir bitte eine *Vorbemerkung*: Einige von Ihnen, insbesondere Herr *Friauf* und Herr *Vogel*, haben Anreicherungen und Vertiefungen in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht gewünscht und insoweit gewisse Defizite festgestellt. Lassen Sie mich hierzu wohl für beide Referenten folgendes sagen: In den letzten Wochen kamen wir uns vor wie der Haushaltsausschuß bei den Haushaltsberatungen 1984, nämlich wie ein Streichquartett oder -kollegium mit dem Ergebnis, daß in den Referaten nur viele Probleme rudimental angedeutet werden konnten und es darum ging, sich auf wesentliche Kernfragen zu konzentrieren. Daß wir beide unser Sparprogramm nicht erreicht haben, entnehmen Sie bitte der Tatsache, daß wir beide – ich leider noch mehr – die erlaubte Zeit überzogen haben.

Eine *weitere Vorbemerkung* gilt Ihnen, Herr *Isensee*: Ich glaube, Sie haben aus unseren beiden Referaten jeweils einen *Gesamteindruck* gewonnen, dessen Ergebnis unseren (wenn überhaupt divergierenden) Tendenzen diametral widerspricht; wir jedenfalls sehen es genau umgekehrt als Sie: Herr *Schuppert*, so meine ich, hat Steuerungsmöglichkeiten und -wirkungen eher sehr viel zurückhaltender registriert, während in meinem Referat eine Fülle von Steuerungsansätzen im Haushaltsrecht sowie entsprechende Steuerungseffekte in der Verwaltungsrechtsdogmatik aufgezeigt worden sind. Sie hingegen haben uns, was wir natürlich uns zuzurechnen haben, dahin mißverstanden, daß etwa in meinem Beitrag die Steuerungsmöglichkeiten zurückhaltender beurteilt worden sind als in dem Beitrag von Herrn *Schuppert*.

Nun lassen Sie mich bitte zu vier Problembereichen übergehen, wobei ich mir wegen der ausgedünnten Präsenz und der Kürze der Zeit versage, auf jeden einzelnen Diskussionsredner einzugehen:

1. Zunächst möchte ich noch einmal hervorheben, daß es mir darum ging, zwischen Haushaltsrecht und Haushaltsplan als Instrument des Haushaltsrechts zu differenzieren. In diesem Punkte habe ich bei Herrn *Meyer* und Herrn *Thieme*, wenn ich das richtig sehe, ausdrückliche Zustimmung gefunden. Dadurch aber, Herr *Meyer*, daß der Plan ein Instrument des Haushaltsrechts ist und durch die Grundsätze der zeitlichen und sachlichen Spezialität (Zweckbindung, Erläuterungen), die in den Rechtsquellen des Haushaltsrechts normiert sind, in seinen Wirkungen verrechtlicht wird, dürfen wir ihn nicht ausklammern. (Zwischenruf – Antwort:) Richtig. Insofern stimmen wir also völlig überein. Hieraus folgt dann auch die Erklä-

rung für die Divergenz, die Herr *Lecheler* in meinen Thesen Nr. 9 und 11b gesehen hat. Der vermeintliche Widerspruch läßt sich ganz einfach aufklären: Ich habe meine Ausführungen zu Steuerungsansätzen im Haushaltsrecht ablauforientiert vorgetragen, und das, was in These 9 steht, betrifft den Haushaltsplan als solchen. Dieser hat, isoliert betrachtet, auch innenrechtlich nur wenig Steuerungskapazität. Über die These 11b soll dann deutlich gemacht werden, welche Rechtsbindungen durch den Haushaltsgrundsatz der sachlichen und zeitlichen Spezialität in seiner Beziehung auf den Haushaltsplan bewirkt werden können; insoweit geht es also um den Vorgang der Verrechtlichung bestimmter Aussagen im Haushaltsplan, die erst durch den Haushaltsgrundsatz normativ erfolgt. Deshalb sehe ich keinen Widerspruch zwischen den Thesen 9 und 11b. Im übrigen ging es mir darum, Ihnen vorzuführen, daß Haushaltsrecht nicht nur aus § 1 des jeweiligen Haushaltsgesetzes besteht, also der Feststellung des Haushaltsplans, sondern daß darüber hinaus im Haushaltsgesetz selbst noch weitere Normen vorhanden sind und sich vor allem in anderen Gesetzen sowie Rechtsvorschriften zahlreiche Rechtsnormen über Haushaltsgrundsätze und Haushaltsvollzug sowie Haushaltskontrolle finden. Und gerade weil diese Normen sich auch mit dem Vollzug von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan befassen, stellt sich das Problem einer zutreffenden Abgrenzung von Innenrechts- und/oder Außenrechtswirkungen.

2. Ich bin im Gegensatz zu Herrn *Schuppert* und einiger Diskussionsredner – und ich möchte dies nicht unter den Teppich einer allgemeinen Übereinstimmung kehren – dezidiert der Meinung, daß die These, *Haushaltsrecht sei nur oder überwiegend Verfahrensrecht*, unzutreffend oder zumindest mißverständlich ist. Zum einen ist im öffentlichen Recht die Grenze zwischen Verfahrensrecht und materiellem Recht ohnehin fließend (Beispiel: Begriff des Verwaltungsaktes). Zum anderen normieren Bundeshaushaltsordnung und Haushaltsgrundsätzegesetz materiell-rechtliche Regelungen, z. B. die Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Spezialität, der Bindungswirkung der Erläuterungen usw., die eine Verknüpfung mit dem Inhalt des Haushaltsplans vornehmen und insoweit inhaltlich-rechtliche Bindungen erzeugen. Zum dritten habe ich zumindest nicht verstanden, wie man einerseits die These von der ausschließlichen verfahrensrechtlichen Qualität des Haushaltsrechts proklamieren kann, andererseits aber z. B. Herrn *Kirchhof* folgt, der beschrieben hat, daß es eine Reihe von Leistungsansprüchen gibt, die unter dem Vorbehalt des haushaltsrechtlich Möglichen stehen. Wenn – unterstellt, solche Fälle gibt es – dieses nicht materielle Recht ist (und Teil des Haushaltsrechts), dann weiß ich nicht, wie man noch

rational nachprüfbar zwischen materiellem Recht und Verfahrensrecht unterscheiden soll. Bitte verstehen Sie mich nicht falsch: Auch ich habe betont, daß das Haushaltsrecht eine Fülle von verfahrensrechtlichen und organisatorischen Komponenten aufweist – aber eben nicht nur, und dies sollte man, auch wenn man der Programmfunktion des Budgets kritisch gegenübersteht, nicht in Abrede stellen.

3. Ähnlich große Bedenken habe ich gegenüber dem undifferenzierten Begriff der *faktischen Steuerung*, der im Anschluß an den Mitbericht in einer Reihe von Diskussionsbeiträgen am heutigen Nachmittag verwendet wurde. Auch in meinem Referat, Herr *Siedentopf*, ist das mit dem Phänomen der „faktischen“ Steuerung umschriebene Problem durchaus gesehen und angesprochen worden, und zwar in den Anreizsystemen, die durch Haushaltsplanungen bewirkt werden, indem z. B. Impulse für die Aufgabenerfüllung, für Investitionsvorhaben, für vermehrte Anträge der Bürger usw. gesetzt werden. Man kann dies „faktische“ Steuerung nennen, weil nicht der Haushaltsplaner final oder imperativ determiniert, sondern nur Zeichen setzt, auf die andere zweckgerichtet reagieren. Aber meines Erachtens ist die Grenzlinie zwischen solcher „faktischer“ und finaler Steuerung schon erreicht, wo durch Haushaltsplanungen final Rahmenbedingungen gesetzt werden und über diese Bedingungen wiederum automatische (typischerweise eintretende) Folgewirkungen ausgelöst werden. Hier könnte man schon streiten, ob das noch faktische oder schon finale Steuerung ist. Im übrigen aber, und deshalb habe ich so Bedenken gegen diese Begriffsbildung, vernebelt der Terminus „faktische Steuerung“ einen haushaltsrechtlich eindeutigen Befund: Die *Zweckbindung* von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan – und dies sage ich vornehmlich jenen Diskussionsrednern, die auch insoweit nur von faktischer Steuerung gesprochen haben – bewirkt doch eine zumindest innengerichtete *rechtliche* Bindung. Über den Grundsatz der sachlichen Spezialität handelt es sich doch unbestreitbar um eine *Rechtsbindung* und nicht um eine faktische Bindung. Also, Herr *Meyer*, in dem von Ihnen noch einmal aufgegriffenen Beamtenrechtsfall der Beamtenernennung ohne Planstelle tritt doch mindestens – und da stimme ich Ihnen ohne weiteres zu – eine *Innenrechtswidrigkeit* ein, und auf diese Innenrechtswidrigkeit reagiert das geltende Rechtssystem ebenfalls, und zwar über eine Reihe von Rechtsregeln des dienstlichen Beurteilungsrechts, gar des Disziplinarrechts und des internen Schadensersatzrechts – und all dies gehört unbestritten zum Verwaltungsrecht. Nur stellt sich mir die Frage, ob Haushaltsgrundsätze, die sich notwendigerweise erst in solchen Haushaltsvollzugsmaßnahmen ver-

wirklichen können, welche im Außenrechtsverhältnis ausgabewirksam werden, ob da die reine Innenrechtssicht der Funktion dieses Haushaltsgrundsatzes genügt. Und, meine Herren Kollegen, dies ist für mich nicht ein sachfremder Gesichtspunkt oder – wie, glaube ich, Herr *Oldiges* gesagt hat, ein gesetzesfremdes Motiv, sondern der Haushaltsgrundsatz der sachlichen und zeitlichen Spezialität ist ja von demselben parlamentarischen Gesetzgeber beschlossen worden, der Tatbestände mit unbestimmten Rechtsbegriffen normiert und für die Verwaltung Ermessensspielräume gewährt. So also kann man m. E. nicht absichten, sondern man muß von der jeweils konkreten Norm ausgehen und fragen, ob diese nach Regelungsgegenstand, primären und sekundären Normadressaten und gegebenenfalls nach Regelungsintentionen Außenrechtswirkung haben soll.

4. Dies leitet über zu einem vierten Gesichtspunkt: Einige von Ihnen haben sich – und das ist natürlich verständlich – gegen eine Ausweitung des *Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit* z. B. als ermessensleitenden Gesichtspunkt gewehrt. Dies wurde etwa von Herrn *Hoffmann-Riem* und Herrn *Oldiges* so begründet, daß Sie die Befürchtung zum Ausdruck gebracht haben, dergestalt würde gewissermaßen dem Verwaltungsrecht ein haushaltsrechtlicher Grundsatz übergestülpt mit der Folge, daß dann von der Steuerungswirkung des Verwaltungsrechts nicht viel oder gar nichts übrig bleibe. Ich verstehe nicht ganz, wie meine Ausführungen zu solchen Befürchtungen Anlaß gegeben haben sollen. Sie können das auch in den Thesen nachlesen. Ich habe gesagt, daß Auswirkungen des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur dort in Betracht kommen, wo das Verwaltungsrecht, wie ich es genannt habe, Einbruchsstellen enthält, offene Flanken, und zwar sowohl auf der Tatbestandsseite als auch auf der Rechtsfolgende im Bereich des Ermessens. Und ich habe dann weiter eingeschränkt, daß der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur einen unter mehreren ermessensleitenden Gesichtspunkten darstellt, und schließlich habe ich hervorgehoben, daß auch dieser keineswegs zu gravierenden Einschränkungen führt, weil der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eben nur zunächst ein formales Prinzip ist, das dann allerdings durch materielle Effizienzkriterien, die ihrerseits wiederum am Verwaltungsgesetz orientiert sind, aufgefüllt wird. Und in diesem Sinne möchte ich insbesondere Herrn *Oldiges* und Herrn *Hoffmann-Riem* ganz konkret folgendes antworten: Der *Polizeirechtsfall*, in dem das Entschließungs- und Auswahlermessen zunächst durch die Gesichtspunkte der etwa in der Generalklausel verankerten Gefahrenabwehr geleitet und begrenzt wird, sodann von außen durch die Normen über die rechtmäßige Wahl des richti-

gen Störers und die rechtmäßige Wahl des richtigen Mittels, bei dem aber dann noch ein Ermessenspielraum bleibt, Einschränkungen erfährt, warum soll in diesem verbleibenden Ermessensspielraum nicht der Grundsatz der gesetzlich angeordneten Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Rolle spielen? Nur wegen der These, dies sei alles Innenrecht? Dies dokumentiert meines Erachtens ein Vorverständnis, welches ich in meinem Referat gerade in Frage stellen wollte. Die von mir gebrachten Interpretationskriterien liefern angesichts der Offenheit der Normstruktur dieses Haushaltsgrundsatzes zumindest beachtenswerte Argumente für die Annahme, in bestimmten Fällen sei der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht auf eine reine Innenrechtswirkung beschränkt. Nehmen Sie ein anderes Beispiel: Warum soll die Frage der rechtmäßigen Wahl der Handlungsform oder der Organisationsform – wozu leider heute nachmittag niemand etwas gesagt hat – nicht durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mitgesteuert werden können? Ich meine jedenfalls, daß dies nicht von vornherein ausgeschlossen ist, sondern daß sich gerade für das Organisationsermessen sinnvolle inhaltliche Entscheidungskriterien aus jenem Haushaltsgrundsatz entwickeln ließen. Und wenn dagegen von einigen eingewendet worden ist, das führt zu zuviel Kontrolle, dem folgt dann noch eine Gerichtskontrolle, das kann alles gar nicht überprüft werden – dann sage ich diesen Kollegen: Im staatlichen Innenrecht, soweit es um Maßnahmen der Kommunalaufsicht geht, wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit längst von den Aufsichtsbehörden voll nachgeprüft. Z. B. werden die kommunalen Stellenpläne nach dem Gutachten der KGSt. einer vollen Kontrolle unterzogen, und die Verwaltungsgerichte maßen sich insoweit eine unbegrenzte Prüfungskompetenz an. Und gerade weil dies in diesem Bereich schon so ist, und ich natürlich die Gefahr sehe, Herr Meyer, daß dies auch in all den Fällen sich so entwickeln wird, für die ich eine Außenrechtswirksamkeit des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit empfohlen habe, meine ich, wie in These 27 hervorgehoben, daß man das Problem der Kontrolldichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit *insoweit* neu überdenken sollte. Ich halte dies jedenfalls nicht für ein Tabu. Ausgangspunkt eines solchen Nachdenkens ist, daß Art. 19 Abs. 4 GG mit seiner Gewährleistung gerichtlichen Schutzes subjektiver Rechte nicht eine umfassende gerichtliche Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der öffentlichen Verwaltung gebietet, weil dieser Haushaltsgrundsatz in erster Linie den Schutz der Allgemeinheit (Funktionsfähigkeit des öffentlichen Einnahme- und Ausgabesystems, fiskalische Interessen, Realisierung der Verwaltungsziele) bezweckt. Ich betone insoweit

einen Grundsatz, wie er etwa im Wortlaut des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO zum Ausdruck kommt; nicht die Rechtswidrigkeit als solche führt zur gerichtlichen Kassation, sondern nur diejenige Rechtswidrigkeit, in der zugleich eine Verletzung subjektiver Rechte des Klägers liegt.

5. Und damit noch eine Bemerkung wiederum in Abgrenzung zu Herrn *Schuppert*, aber auch zu Herrn *Kirchhof*: Gerade wegen dieser Funktion des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit halte ich seine Gleichsetzung mit dem der Verhältnismäßigkeit, also Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne eines finanzrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips, nicht für sachgerecht. Nach meiner Meinung ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit normativer Bestandteil des *Übermaßverbots*, welches ich primär lokalsiere in Art. 19 Abs. 2 GG im Sinne eines verfassungsrechtlichen Schutzes des Individuums bzw. des sonstigen Grundrechtsträgers vor übermäßigen Beeinträchtigungen seiner subjektiven Rechte. Hiervon ausgehend ist zumindest im Kern der Anwendungsbereiche eine Vergleichbarkeit zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einerseits und Verhältnismäßigkeit andererseits nicht gegeben, vielmehr sind unterschiedliche Ebenen angesprochen.

6. Schließlich noch ein Wort zu den *Rechnungshöfen*: Herr *Siedentopf*, Sie insbesondere glaube ich, haben meinen Hinweis auf eine umfassende Ausschöpfung der Kontrollbefugnisse der Rechnungshöfe insofern mißverstanden, als ich aus Zeitgründen diesen Hinweis ohne nähere Erläuterungen gebracht habe. Ich meine mit dem Ausschöpfen der Kontrollbefugnisse, um es einmal grob anzudeuten, eine andere Prüfungstendenz, nämlich weg von der reinen Rechnungsprüfung, hin zur umfassenden Wirtschaftlichkeits- und Organisationskontrolle, zur ergänzenden Beratungsfunktion usw. Aber ich meine nicht, daß die Rechnungshöfe umfassend alles prüfen sollen, sondern sie sollen die Schwergewichte im Sinne einer Effizienz dieser Kontrolle anders setzen. Und dies ist in einem *föderalen Staat* mit einer *dezentralen* Verwaltungsorganisation nicht nur, Herr *Breuer*, ein Problem der Mischverwaltung, wie Sie gesagt haben, sondern betrifft schon den ganz normalen Fall des Vollzuges von Bundesgesetzen durch Landesverwaltung, also die Bundesauftrags- und Bundesaufsichtsverwaltung. Schon hier läßt sich ein Kontrolldefizit registrieren, wenn man Kontrolle auf eine auch organisatorische Fragen einschließende umfassende Wirtschaftlichkeitsprüfung bezieht. Wendet die Verwaltung hier nämlich ein, daß die zur Unwirtschaftlichkeit führenden Organisationsprobleme bereits im Gesetz selbst angelegt sind, dann sind, da es sich um Bundesgesetze handelt, die Landesrechnungshöfe mit ihrer Prüfungsbefugnis am

Ende. Der Bundesrechnungshof aber wird nicht mit einer Prüfung ansetzen können, da es insoweit an entsprechenden Anlässen fehlt. Deshalb meinte ich feststellen zu müssen, daß auf der *Kontrollebene* die föderativen und dezentralen Strukturen der Staatsorganisation im Gegensatz zur Gesetzgebungs-, Entscheidungs- und Vollzugsebene nicht weiter verwirklicht worden sind.

Lassen Sie mich eine *abschließende Bemerkung* machen, die so ernst gemeint ist, wie das, was uns heute abend beim „Surprise-Dinner“ erwartet: Herr *Püttner*, der leider nicht mehr unter uns weilt, hat vorhin so nett gefragt, ob denn der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch dazu beitragen solle zu entscheiden, welches Lehrbuch zum Verwaltungsrecht man nun anschaffen solle oder nicht. Meine Herren Kollegen, Zweck meines Referates – das am Ende so ein bißchen unter Zeitdruck geraten ist – war es *auch*, dazu beizutragen – und die Überlegungen zur Reform der Juristenausbildung in Baden-Württemberg geben schmerzlichen Anlaß, dies zu betonen –, daß *überhaupt noch Verwaltungsrechtslehrbücher angeschafft* werden. Vielen Dank!

Vorsitzender: Die wissenschaftliche Aussprache ist damit abgeschlossen. Nochmals herzlichen Dank den beiden Referenten, Dank auch allen Diskussionsteilnehmern für ihre anregenden Beiträge.

Verzeichnis der Redner

von Arnim S. 302
Badura S. 104
Böckenförde S. 108
Breuer S. 307
Brohm S. 106, 277
Bryde S. 140
Bull S. 279
Erichsen S. 122
Friauf S. 275
Frowein S. 139
Grimm S. 118, 141
Häberle S. 110, 138, 291
Heckel S. 129
Hoffmann-Riem S. 131, 285
Hufen S. 309
H.-P. Ipsen S. 135
J. Ipsen S. 310
Isensee S. 133, 139, 268
Kaiser S. 112, 138
Kirchhof S. 287
Kirn S. 127
Kisker S. 296
Kloepfer S. 297
Lecheler S. 292
Leisner S. 124
Meyer S. 294, 314
Mußgnug S. 282
v. Mutius S. 320
Öhlinger S. 121
Oldiges S. 294
Oppermann S. 101
Papier S. 273
Püttner S. 136, 289
Rauschning S. 120, 140

Roellecke S. 113
R. Schmidt S. 271
Schmidt-Jortzig S. 305
H. P. Schneider S. 281
Schuppert S. 315
Siedentopf S. 311
Soell S. 303
Steiger S. 114
Steiner S. 116, 144
Thieme S. 299
Vogel S. 269
Wilke S. 312
Zacher S. 98, 300
Zeh S. 309

Verzeichnis der Mitglieder der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Stand: 15.1.1984

Vorstand

1. *Lerche*, Dr. Peter, o. Professor,
Junkersstr. 13, 8035 Gauting b. München, (0 89) 8 50 20 88;
Universität München, (0 89) 21 80 33 35
2. *Schmitt Glaeser*, Dr. Walter, o. Professor,
Rübezahlweg 9 A, 8580 Bayreuth (09 21) 3 20 70;
Universität Bayreuth, (09 21) 55 29 42
3. *Schmidt-Aßmann*, Dr. Eberhard, o. Professor,
Höhenstr. 30, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 80 08 03;
Universität Heidelberg, (0 62 21) 54 74 28

Mitglieder

1. *Abelein*, Dr. Manfred, o. Professor,
Rheinweg 12, 5300 Bonn, (02 28) 2 56 92
(Universität Regensburg)
2. *Abendroth*, Dr. Wolfgang, Professor,
Neuhauss-Str. 5, 6000 Frankfurt/M. 1, (06 11) 55 15 26
3. *Achterberg*, Dr. Norbert, Professor,
Küperweg 11, 4400 Münster, (0 25 34) 74 22;
Univ., (02 51) 83 27 61
4. *Adamovich*, Dr. Ludwig, o. Professor a.D.,
Roosevelt-Platz 4, A-1090 Wien, (02 22) 42 73 95;
dienstl., (02 22) 66 16 23 61
5. *Antoniolli*, Dr. Dr. h.c. Walter, o. Universitätsprofessor,
Ottensteinstr. 35, A-2344 Maria Enzersdorf, (0 22 36) 45 09
(Universität Wien)
6. *Armbruster*, Dr. Hubert, o.ö. Professor,
An der Allee 69, 6500 Mainz, (061 31) 3 19 50;
Univ., (0 61 31) 39 23 84

7. *Arndt*, Dr. Hans-Wolfgang, Privatdozent,
Jakob-Burckhardt-Str. 18, 7750 Konstanz, (0 75 31) 6 34 28
8. *v. Arnim*, Dr. Hans Herbert, Professor,
Viehtriftstr. 126, 6720 Speyer, (0 62 32) 4 36 63;
Hochschule Speyer, (0 62 32) 10 63 43
9. *Arnold*, Dr. Rainer, o. Professor,
Wolfsteinerstr. 14, 8400 Regensburg, (09 41) 9 96 70;
Univ., (09 41) 9 43 26 54/5
10. *Baade*, Dr. Hans W., Professor,
6002 Mountain Climb Drive, Austin/Texas, USA, 78 731,
Tel. (5 12) 4 52 50 71 und 4 71 51 51
11. *Bachof*, Dr. Dr. h. c. Otto, o. Professor,
Auf dem Kreuz 3, 7400 Tübingen, (0 70 71) 6 11 44;
Univ., (0 70 71) 29 49 10 od. 29 25 49
12. *Badura*, Dr. Peter, o. Professor,
Am Rothenberg Süd 4, 8113 Kochel am See, (0 88 51) 52 89
(Universität München)
13. *Bäumlin*, Dr. Richard, o. Professor,
Riedmaad, CH-3765 Oberwil i.S., (0 33) 83 15 39;
Universität Bern, (0 31) 65 83 75/6
14. *Barbey*, Dr. Günther, apl. Professor,
Stallupöner Allee 22, 1000 Berlin 19, (0 30) 3 05 57 03
15. *Barfuß*, Dr. iur. Dr. rer. pol. Walter, a.o. Universitätsprofessor,
Neuer Markt 8, A-1010 Wien, (02 22) 52 68 41
16. *Bartlsperger*, Dr. Richard, o. Professor,
Schleifweg 55, 8521 Uttenreuth, (0 91 31) 5 99 16;
Universität Erlangen, (0 91 31) 85 28 18
17. *Battis*, Dr. Ulrich, Professor
Rummenohler Str. 91, 5800 Hagen (0 23 55) 21 55;
Fernuniv., (0 23 31) 8 04 29 17
18. *Bayer*, Dr. Hermann-Wilfried, Professor,
Henkenbergstr. 45a, 4630 Bochum, (02 34) 79 17 44;
Univ., (02 34) 7 00 57 24
19. *Becker*, Dr. Jürgen, Privatdozent,
Unterer Mühlenweg 75, 7800 Freiburg, (07 61) 44 55 79;
Univ., (07 61) 203 35 67
20. *Berchtold*, Dr. Klaus, Universitätsdozent,
Bräunerstr. 4–6/22, A–1010 Wien, (02 22) 53 14 34

21. *Berg*, Dr. Wilfried, o. Professor,
Waldsteinring 25, 8580 Bayreuth, (09 21) 9 31 25;
Univ., (09 21) 55 28 76
22. *Berka*, Dr. Walter, Universitätsdozent,
Birkenweg 2, A-5400 Hallein, (0 62 45) 6 25 52; dienstl.:
Weiserstr. 22, A-5020 Salzburg, (0 62 22/4 45 11) 3 16
23. *Bernhard*, Dr. Rudolf, o. Professor,
Gustav-Kirchhoff-Str. 2 a, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 4 36 99;
dienstl., (0 62 21) 482-1
24. *Bethge*, Dr. Herbert, o. Professor,
Am Seidenhof 10, 8390 Passau, (08 51) 4 16 97;
Univ., (08 51) 50 91 97
25. *Bettermann*, Dr. Dr. h. c. Karl-August, ord. Professor,
Alte Landstr. 173, 2000 Hamburg 63, (0 40) 5 38 40 64;
Univ., (0 40) 41 23 45 57
26. *Birk*, Dr. Dieter, o. Professor,
Kinderhauser Str. 6, 4400 Münster, (02 51) 27 29 92;
Univ., (02 51) 23 27 95
27. *Bleckman*, Dr. Dr. Albert, Professor,
Straßburger Weg 44, 4400 Münster, (02 51) 79 60 00;
Univ., (02 51) 83 20 21
28. *Blümel*, Dr. Willi, o. Professor,
Angelhofweg 65, 6901 Wilhelmsfeld, (0 62 20) 18 80;
Hochschule Speyer, (0 62 32) 10 63 62
29. *Blumenwitz*, Dr. Dieter, o. Professor,
Herzog-Albrecht-Str. 26, 8011 Zorneding, (0 81 06) 26 82;
Universität Würzburg, (09 31) 3 13 08
30. *Böckenförde*, Dr. iur. Dr. phil. Ernst-Wolfgang, o. Professor,
Türkheimstr. 1, 7801 Au bei Freiburg, (07 61) 40 56 23;
Universität Freiburg, (07 61) 2 03 34 31
31. *Böckstiegel*, Dr. Karl-Heinz, Professor,
Parkstr. 38, 5060 Bergisch-Gladbach, (0 22 04) 6 62 68
32. *Bogs*, Dr. Harald, Professor,
Dresdener Str. 7, 3406 Bovenden, (05 51) 8 15 95;
Universität Göttingen, (05 51) 39 73 92
33. *Bothe*, Dr. Michael, Professor,
Mitobiusweg 8, 3057 Neustadt/a. Rbge. (0 50 32) 6 25 24;
Universität Hannover, (05 11) 7 62 82 48
34. *Breuer*, Dr. Rüdiger, Professor,
Heinrich-Brauns-Str. 4, 5500 Trier, (06 51) 2 14 78;
Univ., (06 51) 71 64 65

35. *Brohm*, Dr. Winfried, o. Professor;
Wydenmööslistr. 11, CH-8280 Kreuzlingen, (0 72) 75 15 25;
Universität Konstanz, (0 75 31) 88 21 69/76
36. *Brünner*, Dr. Christian, o. Universitätsprofessor,
Rosengasse 9, A-8042 Graz, (03 16) 4 45 18;
Univ., (03 16) 3 15 81/4 76
37. *Brunner*, Dr. Georg, o. Professor,
Sonnleite 3, 8700 Würzburg, (09 31) 27 16 36;
Univ., (09 31) 3 13 32
38. *Bryde*, Dr. Brun-Otto, Professor,
Connollystr. 15, 8000 München 40, (0 89) 3 51 24 65;
Hochschule der Bundeswehr München, Werner-Heisenberg-
Weg 39, 8014 Neubiberg (0 89) 60 04/42 40 oder 42 41
39. *Bülck*, Dr. Hartwig, o. Professor,
Hohe Roth, 6121 Schöllnbach
(Hochschule Speyer)
40. *Bull*, Dr. Hans-Peter, o. Professor,
Waldingstr. 35, 2000 Hamburg 65, (0 40) 6 40 04 33;
dienstl. Univ. Hamburg, (0 40) 41 23 57 60
41. *Bullinger*, Dr. Martin, o. Professor,
Altschlößleweg 4, 7801 Au bei Freiburg, (07 61) 40 23 89;
Universität Freiburg, (07 61) 2 03 35 16
42. *Burmeister*, Dr. Joachim, o. Professor,
Blücherstr. 37, 6670 St. Ingbert-Rohrbach, (0 68 94) 5 75 83;
Univ., (06 81) 3 02 21 28
43. *v. Campenhausen*, Dr. Frhr. Axel, Professor,
Goßlenstr. 109, 3400 Göttingen; Univ., (05 51) 39 73 68
44. *Carstens*, Dr. Karl, o. Professor,
Dechant-Kreiten-Str. 43, 5309 Meckenheim, (0 22 25) 24 55
45. *Dagtolglou*, Dr. Prodomos, o. Professor,
Hippokrates Str. 33, Athen 144/Griechenland,
Universität Athen, 00 30/1/3 62 90 65
46. *Degenhart*, Dr. Christoph, Professor,
Stormstr. 3, 8500 Nürnberg 20, (09 11) 59 24 62;
Univ. Münster, (02 51) 83 98 03
47. *Delbrück*, Dr. Jost, Professor,
Schoolredder 20, 2300 Kiel-Altenholz, (04 31) 32 25 58;
Univ., (04 31) 8 80 21 49
48. *Denninger*, Dr. Erhard, Professor,
Am Wiesenhof 1, 6240 Königstein 3, (0 61 73) 7 89 32;
Universität Frankfurt, (06 11) 7 98 26 54

49. *Dicke*, Dr. Detlev Christian, o. Professor,
Alpenstr. 919, CH-3178 Böisingen
(Universität Freiburg/Schweiz)
50. *Dittmann*, Dr. Armin, o. Professor,
Süsserstr. 34, 7400 Tübingen 9, (0 70 71) 8 24 56;
Universität Hohenheim-Schloß, Postf. 700562, 7000 Stuttgart 70, (07 11) 45 01 – 27 91
51. *Doehring*, Dr. Karl, o. Professor,
Mühlthalstr. 117/3, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 4 58 80;
Univ., (0 62 21) 54 74 54
52. *Dreier*, Dr. Ralf, Professor,
Wilhelm-Weber-Str. 4, 3400 Göttingen, (05 51) 5 91 14;
Univ., (05 51) 39 73 84
53. *Dürig*, Dr. Günter, o. Professor,
Staufenstr. 9, 7400 Tübingen, (0 70 71) 8 25 08
54. *Eberle*, Dr. Carl-Eugen, Privatdozent,
Alte Torkelbergstr. 33, 7750 Konstanz 16, (0 75 31) 4 40 94;
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Postf. 1409,
6720 Speyer, (0 62 32) 106-345 (339)
55. *Ehlers*, Dr. Dirk, Professor,
Am Mühlenbach 14, 4403 Senden, (0 25 97) 84 15;
Universität Münster, (02 51) 83 27 45
56. *Ehmke*, Dr. Horst, o. Professor, Mitglied d. Dt. Bundestages,
Bundeshaus, 5300 Bonn 1, (02 28) 16 34 29 oder 16 48 34
57. *Eichenberger*, Dr. Kurt, o. Professor,
Bärenbrunnenweg 4, CH-4144 Arlesheim b. Basel,
(0 61) 72 33 86
58. *Erbel*, Dr. Günter, Professor,
Adenauerallee 47–49, 5300 Bonn;
Univ., (02 28) 73 55 83
59. *Erichsen*, Dr. Hans-Uwe, o. Professor,
Frans-Hals-Str. 37, 4630 Bochum 1, (02 34) 43 29 70;
Universität Münster, (02 51) 83 27 41
60. *Ermacora*, Dr. Felix, o. Universitätsprofessor,
Karl-Lueger-Ring, A-1010 Wien I, (02 22) 42 76 11
61. *Evers*, Dr. Hans-Ulrich, o. Universitätsprofessor,
Wolfsgartenweg 30, A-5020 Salzburg, (0 62 22) 26 02 03;
Univ., (0 62 22) 4 45 11/3 16
62. *Faber*, Dr. Heiko, Professor,
Wunstorfer Str. 1, 3007 Gehrden 1, (0 51 08) 22 34;
Universität Hannover, (05 11) 7 62 82 06

63. *Fiedler*, Dr. Wilfried, Professor,
Holm 27, 2300 Kiel-Rammsee, (04 31) 6 55 69;
Univ., (04 31) 8 80 21 50
64. *Fleiner-Gerster*, Dr. Thomas, o. Professor,
Le Riedelet 9, CH-1723 Marly FR, (0 37) 46 12 61
65. *Folz*, Dr. Hans-Ernst, Professor,
An der Hausstatt 50, 3550 Marburg, (0 64 21) 6 35 36;
Univ. (0 64 21) 28 31 23/28
66. *Frank*, Dr. Götz, Professor,
Friedrichstr. 52, 3257 Springe 1;
Universität Hannover, (05 11) 4 73 82 08/82 29
67. *Friauf*, Dr. Karl Heinrich, o. Professor,
Eichenhainallee 17, 5060 Bergisch-Gladbach 1, (0 22 04)
6 19 84
68. *Friesenhahn*, Dr. Dr. h. c. Ernst, o. Professor,
Wegelerstr. 2, 5300 Bonn, (02 28) 65 75 38
69. *Fröhler*, Dr. Ludwig, o. Universitätsprofessor,
Altenbergerstr. 39, A-4010 Linz-Urfahr
70. *Fromont*, Dr. Michel, Professor,
9, Impasse Henri Bouchard, F-21000 Dijon, (80) 57 41 65;
Univ., (80) 66 81 34
71. *Frotscher*, Dr. Werner, o. Professor,
Habichtstalgarasse 32, 3550 Marburg/Lahn;
Univ., Universitätsstr. 6, (0 64 21) 28 31 22
72. *Frowein*, Dr. Jochen A., o. Professor,
Berliner Str. 48, 6900 Heidelberg 1
dienstl., (0 62 21) 482-1
73. *Funk*, Dr. Bernd-Christian, o. Professor,
Mariatroster Str. 111/3, A-8045 Graz, (03 16) 3 10 82;
Univ., (03 16) 3 15 81
74. *Gallent*, DDr. Kurt, Professor, Senatsrat,
Pestalozzistr. 1/III, A-8010 Graz, (03 16) 77 89 62;
dienstl., (03 16) 7 30 54
75. *Gallwas*, Dr. Hans-Ullrich, Professor,
Hans-Leipelt-Str. 16, 8000 München 40, (0 89) 32 83 66;
Univ., (0 89) 21 80 32 62
76. *Geck*, Dr. Wilhelm Karl, M.A., o. Professor,
Privatweg, 6670 St. Ingbert-Reichenbrunn, (0 68 94) 73 26;
Universität Saarbrücken, (06 81) 3 02 21 05

77. *Göldner*, Dr. Detlef, Privatdozent,
Wilhelmshavener Str. 20, 2300 Kiel, (04 31) 8 16 44
78. *Görg*, Dr. Hubert, o. Professor,
Ellersberg, 5064 Rösrath, (0 22 05) 25 40
79. *Goerlich*, Dr. Helmut, Privatdozent,
Schliemannstr. 13, 2000 Hamburg 52, (0 40) 82 85 94;
dienstl. (0 40) 34 97 – 38 90
80. *Götz*, Dr. Volkmar, o. Professor,
Geismarlandstr. 17a, 3400 Göttingen, (05 51) 4 31 19
81. *Grabitz*, Dr. Eberhard, o. Professor,
Cosimaplatz 2, 1000 Berlin 41, (0 30) 8 52 21 36;
Univ., (0 30) 8 38 49 49
82. *Gramlich*, Dr. Ludwig, Privatdozent,
Winterleitenweg 1c, 8700 Würzburg, (0931) 88 12 32;
Univ., (09 31) 3 13 34
83. *Grawert*, Dr. Rolf, Professor,
Aloysiusstr. 28, 4630 Bochum 1, (02 34) 47 36 92;
Univ., (02 34) 7 00 28 09
84. *Grewe*, Dr. Dr. h. c. Wilhelm G., o. Professor,
Zum Kleinen Ölberg 28, 5330 Königswinter 41 (Thomasberg),
(0 22 44) 68 74;
dienstl., (02 28) 21 41 60
85. *Grimm*, Dr. Dieter, o. Professor,
Fahlenbreede 2, 4802 Halle, (0 52 01) 1 02 40;
Universität Bielefeld, (05 21) 1 06 44 05
86. *Gygi*, Dr. Fritz, o. Professor,
Beatusstr. 28, CH-3006 Bern, (0 31) 44 86 38
87. *Häberle*, Dr. Peter, o. Professor,
Universität Bayreuth, Universitätsstraße, Postfach 3008,
8580 Bayreuth, (09 21) 55 29 47
88. *Häfelin*, Dr. Ulrich, o. Professor,
Müseliweg 1, CH-8049 Zürich, (01) 56 84 60
89. *Hahn*, Dr. Hugo J., LL.M. (Harvard), o. Professor,
Frankenstr. 63, 8700 Würzburg 1, (09 31) 28 42 86;
Univ., (09 31) 3 13 10
90. *Hailbronner*, Dr. Kay, o. Professor,
Toggenbühl, CH-8557 Fruthwilen, (0 72) 64 19 46;
Universität Konstanz, (0 75 31) 88 22 47
91. *Haller*, Dr. Herbert, a.o. Universitätsprofessor,
Felix-Mottl-Str. 48 Haus 2, A-1190 Wien, (02 22) 3 41 72 14;
Univ., (02 22) 34 75 41

92. *Haller*, Dr. Walter, o. Professor,
Burgstr. 264, CH-8706 Meilen, (01) 9 23 10 14;
Universität Zürich, (01) 2 57 30 03
93. *Hangartner*, Dr. Yvo, o. Professor,
Am Gozenberg 2, CH-9202 Gossau, (0 71) 85 15 11
94. *Haverkate*, Dr. Görg, Privatdozent,
Fürst-Pückler-Str. 70, 5000 Köln 41, (02 21) 40 10 84;
Univ., (02 21) 4 70 22 30
95. *Heckel*, Dr. Martin, o. Universitätsprofessor,
Lieschingstr. 3, 7400 Tübingen, (0 70 71) 6 14 27;
Univ., (0 70 71) 29 29 71
96. *Hellbling*, Dr. Ernst C., o. Universitätsprofessor,
Volkgasse 12, A-1130 Wien 13
97. *Hendler*, Dr. Reinhard, Privatdozent,
Karl-Methe-Str. 18 c, 3400 Göttingen, (05 51) 79 31 94;
Univ., (05 51) 39 73 90
98. *Hengstschläger*, Dr. Johann, Universitätsprofessor,
Auf der Halde 16, A-4020 Linz;
Univ., (0 72 22) 3 13 81
99. *Henke*, Dr. Wilhelm, o. Professor,
Laufer Str. 5, 8501 Rückersdorf, (0 91 23) 27 85
100. *Herrmann*, Dr. Günter, Professor,
Weiherstr. 34, 5303 Bornheim 3, (0 22 27) 57 72
101. *Herzog*, Dr. Roman, o. Professor,
Ludwigstr. 35, 7024 Filderstadt 1;
dienstl., (07 11) 20 72 31 00
102. *Hesse*, Dr. Dr. h.c. Konrad, o. Professor,
Schloßweg 29, 7802 Merzhausen, (07 61) 40 38 11;
Universität Freiburg (07 61) 2 03 35 14
103. *Hettlage*, Dr. Karl-Maria, o. Professor,
Friedrich-Ebert-Str. 83, 5300 Bonn-Bad Godesberg,
(02 28) 36 43 61
104. *Frhr. v. d. Heydte*, Dr. jur., Dr. rer. pol. Friedrich-August,
o. Professor,
Hagschneiderweg 1, 8311 Aham-Vils (0 87 44) 10 64
105. *Heyen*, Dr. Erk Volkmar, Privatdozent,
Landauer Warte 1, 6720 Speyer, (0 62 32) 2 47 48;
Hochschule, (0 62 32) 10 63 22

106. *Hilf*, Dr. Meinhard, o. Professor,
Schelpsheide 12, 4800 Bielefeld 1, (05 21) 88 92 82;
Univ., (05 21) 106–44 03
107. *v. Hippel*, Dr. Ernst, o. Professor,
6531 Perscheid ü. Bingen, (0 67 44) 5 20
(Universität Köln)
108. *Höhn*, Dr. Ernst, o. Professor,
Wiesenstr. 6, CH-9302 Kronbühl, (0 71) 25 51 46
(Hochschule St. Gallen)
109. *Hoffmann*, Dr. Gerhard, o. Professor,
Ernst-Lemmer-Str. 10/I, 3550 Marburg 6-Wehrda,
(0 64 21), 8 16 45
110. *Hoffmann-Riem*, Dr. Wolfgang, Professor,
Kätnerweg 24, 2000 Hamburg 65, (0 40) 6 40 24 78;
Univ., (0 40) 41 23 54 16
111. *Hofmann*, Dr. Hasso, o. Professor,
Christoph-Mayer-Weg 5, 8700 Würzburg, (09 31) 8 73 88;
Univ., (09 31) 3 13 36
112. *Hollerbach*, Dr. Alexander, Professor,
Parkstr. 8, 7801 March-Hugstetten, (0 76 65) 22 51;
Universität Freiburg, (07 61) 2 03 35 64
113. *Hoppe*, Dr. Werner, Professor,
Linckensstraße 131, 4400 Münster, (0 25 01) 82 27;
dienstl., (02 51) 83 27 03
114. *Huber*, Dr. Ernst-Rudolf, o. Professor,
In der Röte 2, 7800 Freiburg, (07 61) 5 37 13
115. *Huber*, Dr. Dr. h.c. Hans, o. Professor,
Mannenriedstr. 5, CH-3074 Muri b. Bern, (0 31) 52 09 25
116. *Hufen*, Dr. Friedhelm, Professor,
Römerauterrasse 5, 8910 Landsberg/Lech, (0 81 91) 3 95 38;
Universität Augsburg, (08 21) 59 84 29
117. *Ipsen*, Dr. Hans Peter, o. Professor,
Haus Opferberg, 2121 Raven/Post Soderstorf, (0 41 72) 66 70
118. *Ipsen*, Dr. Jörn, o. Professor,
Luisenstr. 41, 4550 Bramsche, (0 54 61) 44 96;
Universität Osnabrück, (05 41) 608-61 58/61 69
119. *Ipsen*, Dr. Knut, o. Professor,
Nevelstr. 59, 4630 Bochum-Weitmar, (02 34) 43 12 66;
Univ., (02 34) 7 00 28 20

120. *Isensee*, Dr. Josef, o. Professor,
Weberstr. 98, 5300 Bonn 1, (02 28) 21 91 66;
Univ., (02 28) 73 79 83
121. *Jaenicke*, Dr. Günther, Professor,
Waldstr. 13, 6906 Leimen b. Heidelberg, (0 62 24) 35 71
(Universität Frankfurt)
122. *Jahrreiß*, Dr. jur., Dr. h.c. mult., o. Professor,
Nasse-Str. 30, 5000 Köln 41, (02 21) 46 15 53;
Univ., (02 21) 4 70 22 66
123. *Jakob*, Dr. Wolfgang, o. Professor,
Wilhelmstr. 25, 8000 München 40,
(0 89) 39 05 06
(Universität Augsburg)
124. *Jarass*, Dr. Hans D., LL.M., Professor,
Kulmer Str. 12, 4630 Bochum 1, (02 34) 31 12 91;
Univ. Bochum, Postfach 10 21 48, (02 34) 7 00 28 18
125. *Kaiser*, Dr. jur., Dr. rer. pol. h.c. Joseph H., o. Professor,
Rothofweg, 7813 Staufen i. Br., (0 76 33) 57 28;
Universität Freiburg, (07 61) 2 03 35 67
126. *Karpen*, Dr. Ulrich, o. Professor,
Hahnenstr. 19, 5030 Huerth, (0 22 33) 6 46 90;
Universität Hamburg
127. *Kewenig*, Dr. Wilhelm, o. Professor,
Schützallee 37, 1000 Berlin 37, (0 30) 8 02 84 87;
Univ., (0 30) 3 03 23 16
128. *Khol*, Dr. Andres, Universitätsprofessor,
Cuviergasse 23, A-1130 Wien, (02 22) 84 15 73;
dienstl., (02 22) 83 15 31
129. *Kimminich*, Dr. Otto, o. Professor,
Killermannstr. 6, 8400 Regensburg, (09 41) 3 28 54;
Univ., (09 41) 9 43 26 60
130. *Kipp*, Dr. Heinrich, Universitätsprofessor,
Lanserstr. 61, A-6080 Igls, (0 52 22) 72 09
131. *Kirchhof*, Dr. Paul, o. Professor,
Am Pferchelhang 33/1, 6900 Heidelberg 1, (0 62 21) 80 14 47;
Univ., (0 62 21) 54 74 57
132. *Kirn*, Dr. Michael, o. Professor,
Rummelsburgerstr. 5, 2000 Hamburg 73, (0 40) 6 47 38 43;
Hochschule der Bundeswehr, (0 40) 65 41 27 82

133. *Kisker*, Dr. Gunter, o. Professor,
Waldstr. 74, 6301 Linden-Am Mühlberg, (0 64 03) 6 10 30;
Universität Gießen, (06 41) 7 02 50 25
134. *Klecatsky*, Dr. Hans R., o. Universitätsprofessor,
Reithmannstr. 20, A-6020 Innsbruck, (0 52 22) 46 76 74;
Univ., (0 52 22) 3 36 01/7 33
135. *Klein*, Dr. Eckart, o. Professor,
Ebersheimer Weg 35, 6500 Mainz, (0 61 31) 5 36 70
136. *Klein*, Dr. Hans Hugo, o. Professor,
Kolberger Str. 8, 3406 Bovenden, (05 51) 8 17 04;
Universität Göttingen, (05 51) 39 46 25
137. *Kloepfer*, Dr. Michael, o. Professor,
Südallee 37 A, 5500 Trier, (06 51) 4 19 32;
Univ., (06 51) 201-25 56
138. *Knemeyer*, Dr. Franz-Ludwig, o. Professor,
Unterdürrbacher Str. 353, 8700 Würzburg, (09 31) 9 61 18;
Univ., (09 31) 3 18 99
139. *Knies*, Dr. Wolfgang, o. Professor,
Am Botanischen Garten 5, 6600 Saarbrücken 1;
Univ., (06 81) 3 02 21 04
140. *Knöpfle*, Dr. Franz, Professor,
Höhenweg 22, 8901 Leitershofen;
Universität Augsburg, (08 21) 59 83 52
141. *Koch*, Dr. Hans-Joachim, Professor,
Wendlohstr. 80, 2000 Hamburg 61, (0 40) 5 51 88 04;
Univ., (0 40) 41 23 39 77
142. *König*, Dr. Dr. Klaus, Professor, Ministerialdirektor im Bundes-
kanzleramt;
Wimphelingstr. 5, 6720 Speyer, (0 62 32) 59 01;
dienstl. Adenauerallee 141, 5300 Bonn, (02 28) 56 23 00
143. *Kopp*, Dr. Ferdinand O., o. Universitätsprofessor,
Innstr. 40, 8390 Passau
144. *Korinek*, Dr. Karl, o. Universitätsprofessor,
Auhofstr. 225, A-1130 Wien, (02 22), 8 20 91 53;
Univ., (02 22) 34 75 41
145. *Krause*, Dr. Peter, o. Professor,
Weinbergstr. 12, 5501 Korlingen, (0 65 88) 73 33
(Universität Trier)
146. *Krawietz*, Dr. Werner, o. Professor,
Nienborgweg 29, 4400 Münster, (02 51) 86 14 51;
Univ., (02 51) 83 25 91

147. *Krebs*, Dr. Walter, o. Professor,
Lohausweg 37, 4400 Münster, (02 51) 31 41 07;
Universität Bielefeld, Postfach 8640, 4800 Bielefeld 1,
(05 21) 106-43 86
148. *Kriele*, Dr. Martin, o. Professor,
Richard-Wagner-Str. 10, 5090 Leverkusen 1, (02 14) 5 15 64;
Universität Köln, (02 21) 4 70 22 30
149. *Kröger*, Dr. Klaus, Professor,
Hölderlinweg 14, 6300 Gießen-Wieseck, (06 41) 5 22 40
150. *Krüger*, Dr. Herbert, o. Professor,
Philosophenweg 14, 2000 Hamburg 50, (0 40) 8 80 79 34
151. *Küchenhoff*, Dr. Erich, Professor,
Dachsleite 65, 4400 Münster, (02 51) 24 72 71;
Univ., (02 51) 83 27 06/05
152. *Kühne*, Dr. Jörg-Detlef, Privatdozent,
Eichenweg 5, 5204 Lohmar 1, (0 22 46) 25 50
Universität Bonn, (02 28) 73 91 76 oder 73 91 82
153. *Lange*, Dr. Klaus, Professor,
Klosterweg 31, 6302 Lich 6 (Muschenheim), (0 64 04) 56 81;
Universität Gießen, (06 41) 7 02 50 19
154. *Laubinger*, Dr. Hans-Werner, Professor,
Kl. Gailergasse 1, 6720 Speyer, (0 62 32) 7 96 78
(Universität Mannheim)
155. *Laurer*, DDr. Hans René, Universitätsprofessor,
Scheffergasse 27 a, A-2340 Mödling, (0 26 36) 2 04 02;
Universität Wien, (02 22) 34 75 44/4 19
156. *Lecheler*, Dr. Helmut, o. Professor,
Würzburger Str. 10 d, 8600 Bamberg, (09 51) 5 41 46;
Universität Erlangen, (0 91 31) 85 47 81
157. *Leisner*, Dr. Walter, o. Professor,
Kochstr. 2, 8520 Erlangen, (0 91 31) 85 22 59
158. *Lerche*, Dr. Peter, o. Professor,
Junkersstr. 13, 8035 Gauting b. München, (0 89) 8 50 20 88;
Universität München, (0 89) 21 80 33 35
159. *Link*, Dr. Heinz-Christoph, Professor,
Michaelisweg 4, 3400 Göttingen, (05 51) 4 86 57;
Univ., (05 51) 39 46 93
160. *Lipphardt*, Dr. Hanns-Rudolf, Professor,
Zur Forstquelle 3, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 38 23 12;
Univ., (0 62 21) 54 74 40

161. *Listl*, Dr. Joseph, o. Professor,
Institut für Staatskirchenrecht der Diözesen Deutschlands,
Lennéstr. 15, 5300 Bonn 1
162. *Lorenz*, Dr. Dieter, o. Professor,
Bohlstr. 21, 7750 Konstanz 18, (0 75 33) 68 22;
Univ., (0 75 31) 88 25 30
163. *Loschelder*, Dr. Wolfgang, Professor,
Am Ehrenmal 8, 5205 St. Augustin 3, (0 22 41) 31 23 16;
Univ. Bochum, (02 34) 7 00 52 63/7
164. *Magiera*, Dr. Siegfried, Professor,
Wolkenburgstr. 6, 5204 Lohmar 21, (0 22 06) 49 93;
Universität Köln, (02 21) 470-23 64
165. *v. Mangoldt*, Dr. Hans, Professor,
Goetheweg 1, 7401 Nehren, (0 74 73) 79 08;
Universität Tübingen, (0 70 71) 29 33 02
166. *Mantl*, Dr. Wolfgang, o. Universitätsprofessor,
Wiener Str. 256/XI/33, A-8051 Graz, (03 16) 6 13 06;
Univ., (03 16) 3 15 81/Nbst. 479
167. *Martens*, Dr. Wolfgang, Professor,
Hohenzollernring 23, 2000 Hamburg 50,
(0 40) 8 80 68 00;
Univ., (0 40) 41 23 44 54
168. *Marti*, Dr. Hans, a.o. Professor,
Waldriedstr. 29, CH-3074 Bern, (0 31) 52 12 66;
dienstl., (0 31) 22 16 83
169. *Maunz*, Dr. Theodor, o. Professor,
Hartnagelstr. 3, 8032 Gräfelfing b. München,
(0 89) 8 54 39 85
(Universität München)
170. *Maurer*, Dr. Hartmut, o. Professor,
Säntisblick 10, 7750 Konstanz 19, (0 75 33) 13 12;
Univ., (0 75 31) 88 36 57
171. *Mayer*, Dr. iur. Dr. rer. pol., Heinz, a.o. Universitätsprofessor,
An der Goldenen Stiege 10/13, A-2340 Mödling,
(0 22 36) 6 08 33;
Universität Wien, (02 22) 43 00 22 71
172. *Mayer-Tasch*, Dr. Peter Cornelius, Professor,
Am Seeberg 11, 8919 Schondorf, (0 81 92) 6 68;
Universität München, (0 89) 21 80 30 20/1
173. *Meder*, Dr. Walter, o. Professor,
Buchweiler Str. 20, 1000 Berlin 33, (0 30) 8 31 12 89

174. *Meessen*, Dr. Karl Matthias, Professor,
Zobelstr. 18, 8900 Augsburg, (08 21) 55 59 89;
Univ., (08 21) 59 84 79/2 55
175. *Meissner*, Dr. Boris, o. Professor,
Kleine Budengasse 1, 5000 Köln 1, (02 21) 23 97 54
176. *Melichar*, Dr. Erwin, o. Universitätsprofessor,
Schulerstr. 20, A-1010 Wien;
Univ., (02 22) 43 00 22 68
177. *Menger*, Dr. Christian-Friedrich, o. Professor,
Piusweg 108, 4400 Münster, (02 51) 27 87 73;
Univ., (02 51) 83 27 41
178. *Merten*, Dr. iur. Dr. rer. pol. Detlef, o. Professor,
Im Dörnel 7, 6731 St. Martin, (0 63 23) 18 75;
Hochschule Speyer, (0 62 32) 10 63 30
179. *Meyer*, Dr. Hans, Professor,
Klettenbergstr. 1, 6000 Frankfurt 1, (06 11) 55 23 17;
Univ., (06 11) 7 98 38 63
180. *Meyn*, Dr. Karl-Ulrich, Professor,
Eckernwoort 13, 2000 Hamburg 52, (0 40) 89 32 34;
Universität Osnabrück, (05 41) 608–61 36/61 72
181. *Möble*, Dr. Dr. Wilhelm, o. Professor,
Schwindstr. 19, 8580 Bayreuth;
Univ., (09 21) 55 28 66
182. *Morscher*, Dr. Siegbert, Universitätsprofessor,
Tschigglyfreustr. 11 a, A-6020 Innsbruck, (0 52 22) 8 62 10
183. *Mosler*, Dr. Dr. h.c. Hermann, Professor,
Mühlthalstr. 117 a, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 48 03 81
184. *Müller*, Dr. Friedrich, o. Professor,
Von der Tann-Str. 15, 6900 Heidelberg 1;
Univ., (0 62 21) 54 74 81
185. *Müller*, Dr. Georg, Professor,
Sugenreben 356, CH-5015 Untererlinsbach, (0 64) 34 38 73;
Universität Zürich, (01) 2 57 30 03/4
186. *Müller*, Dr. Jörg Paul, o. Professor,
Kappelenring 42 a, CH-3032 Hinterkappelen, (0 31) 36 05 70;
Universität Bern, (0 31) 65 88 94/5
187. *Müller-Volbehr*, Dr. Jörg, Professor,
Waxensteinstr. 16, 8031 Gröbenzell, (0 81 42) 79 73;
Universität Marburg, (0 64 21) 28 38 10

188. *Münch*, Dr. Fritz, apl. Professor,
Zur Forstquelle 2, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 3 35 99;
Univ., (0 62 21) 4 21 33
189. *v. Münch*, Dr. Ingo, Professor,
Hochrad 9, 2000 Hamburg 52, (0 40) 82 96 24;
Univ., (0 40) 41 23 46 01
190. *Mußnug*, Dr. Reinhard, o. Professor,
Keplerstr. 40, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 4 62 22;
Univ., (0 62 21) 54 74 66
191. *v. Mutius*, Dr. Albert, o. Professor,
Hof Altwasser, 2372 Brekendorf, (0 43 53) 5 15;
Universität Kiel, (04 31) 8 80 35 36
192. *Nicolaysen*, Dr. Gert, Professor,
Bockhorst 68a, 2000 Hamburg 55,
(0 40) 8 70 17 47;
Univ., (0 40) 41 23 45 88
193. *Novak*, Dr. Richard, o. Universitätsprofessor,
Thadd. Stammel-Str. 8, A-8020 Graz, (03 16) 5 35 16;
Univ., (03 16) 3 15 81/4 80
194. *Obermayer*, Dr. Klaus, o. Professor,
Niendorfstr. 25, 8520 Erlangen,
(0 91 31) 8 76 06
195. *Oberndorfer*, Dr. Peter, o. Universitätsprofessor,
Wolfauerstr. 94, A-4045 Linz, (0 72 22) 34 96 94
196. *Öhlinger*, Dr. Theo, o. Universitätsprofessor,
Grenzgasse 15/6, A-1130 Wien,
(02 22) 8 85 45 95;
Univ., (02 22) 6 39 86 10
197. *Oldiges*, Dr. Martin, Professor,
Am Vossberge 6, 4800 Bielefeld, (05 21) 12 18 32;
Univ., (05 21) 1 06 43 99
198. *Olshausen*, Dr. Henning, o. Professor,
Frankenstr. 4, 6710 Frankenthal;
Universität Mannheim, (06 21) 2 92-55 97/56 31
199. *Oppermann*, Dr. Dr. h.c. Thomas, o. Professor,
Burgholzweg 122, 7400 Tübingen, (0 70 71) 4 95 33;
Univ., (0 70 71) 29 25 60
200. *Ossenbühl*, Dr. Fritz, Professor,
Laurentiusstr. 50c, 5330 Königswinter 1, (0 22 23) 41 14;
Universität Bonn, (02 28) 73 55 72/3

201. *Papier*, Dr. Hans-Jürgen, Professor,
Neusiedler Weg 14, 4904 Enger, (0 52 24) 52 02;
Universität Bielefeld, (05 21) 1 06 43 98
202. *Partsch*, Dr. Karl Josef, o. Professor,
Frankenstr. 10, 6507 Ingelheim, (0 61 32) 22 64
(Universität Bonn)
203. *Peine*, Dr. Franz-Joseph, Privatdozent,
Stennerstr. 38, 4800 Bielefeld 1, (05 21) 88 68 96;
Univ., Postfach 86 40, (05 21) 106-43 97
204. *Pernthaler*, Dr. Peter, Universitätsprofessor,
Philippine-Welser-Str. 27, A-6020 Innsbruck,
(0 52 22) 41 82 84;
Univ., (0 52 22) 33 60 17 31
205. *Graf von Pestalozza*, Dr. Christian, o. Professor,
dienstl.: Thielallee 52, 1000 Berlin 33, (0 30) 8 38 30 14
206. *Pieroth*, Dr. Bodo, Professor,
Am Erlenkamp 27, 4630 Bochum, (02 34) 70 49 64;
Univ., (02 34) 7 00 52 62 od. 7 00 52 52
207. *Pietzcker*, Dr. Jost, Professor,
Hausdorffstr. 95, 5300 Bonn, (02 28) 23 39 54;
Univ., (02 28) 73 91 77
208. *Pirson*, Dr. Dietrich, o. Professor,
Agnesstr. 46, 8000 München 40 (0 89) 2 71 67 77;
Univ., (0 89) 21 80 27 15
209. *Podlech*, Dr. Dr. Adalbert, Professor,
Vorm Heiligen Kreuz 2, 6101 Weiterstadt, (0 61 50) 43 44
(TH Darmstadt)
210. *Püttner*, Dr. Günter, o. Professor,
Mörikestr. 21, 7400 Tübingen, (0 70 71) 6 63 94;
Univ., (0 70 71) 29 25 49
211. *Quaritsch*, Dr. Helmut, o. Professor,
Otterstadter Weg 139, 6720 Speyer, (0 62 32) 3 26 37;
Hochschule, (0 62 32) 10 63 48
212. *Rack*, Dr. Reinhard, a.o. Universitätsprofessor,
Obere Teichstr. 19, A-8010 Graz, (03 16) 43 88 42;
Univ., (03 16) 3 15 81 Nbst. 4 74
213. *Randelzhofer*, Dr. Albrecht, o. Professor,
Van't-Hoff-Str. 8, 1000 Berlin 33, (0 30) 8 38 22 88
214. *Raschauer*, Dr. Bernhard, Universitätsdozent,
Pfeilgasse 7, A-1080 Wien, (02 22) 4 39 43 02;
Univ., (02 22) 43 00 22 56

215. *Rasenack*, Dr. Christian A.L., Professor,
Dahlemer Weg 63a, 1000 Berlin 37, (0 30) 8 17 37 96;
Techn. Univ., (0 30) 3 14 58 74/75
216. *Rauschnig*, Dr. Dietrich, o. Professor,
Rodetal 1, 3406 Bovenden, (0 55 94) 3 31
(Universität Göttingen)
217. *Rengeling*, Dr. Hans-Werner, Professor,
Brüningheide 192, 4400 Münster, (02 51) 21 20 38;
Universität Osnabrück, (05 41) 6 08 61 17
218. *Ress*, Dr. jur. Dr. rer. pol. Georg, o. Professor,
Am Botanischen Garten 6, 6600 Saarbrücken,
(06 81) 3 02 30 55;
Univ., (06 81) 3 02 25 03
219. *Rhinow*, Dr. René A., o. Professor,
Jurastr. 48, CH-4411 Seltisberg, (0 61) 91 23 09;
Universität Basel (0 61) 25 52 77
220. *Rill*, Dr. Heinz Peter, o. Universitätsprofessor,
Peter-Jordan-Str. 145, A-1190 Wien, (02 22) 4 75 76 15;
Wirtschaftsuniversität, (02 22) 34 75 41/2 64
221. *Ringhofer*, Dr. Kurt, o. Universitätsprofessor,
Eduard-Macheiner-Str. 23, A-5020 Salzburg, (0 62 22) 4 47 67
222. *Roellecke*, Dr. Gerd, o. Professor,
Kreuzackerstr. 8, 7500 Karlsruhe 41, (07 21) 49 17 39;
Universität Mannheim, (06 21) 2 92 28 51
223. *Ronellenfisch*, Dr. Michael, Professor,
Richard-Wagner-Str. 22, 6800 Mannheim 1, (06 21) 40 35 69;
Universität Bonn, (02 28) 73 91 51/91 50
224. *Rudolf*, Dr. Walter, o. Professor,
Rubensallee 55a, 6500 Mainz 31, (0 61 31) 74 21;
Univ., (0 61 31) 39 24 12
225. *Rüfner*, Dr. Wolfgang, Professor,
Leberstr. 13, 6600 Saarbrücken, (06 81) 81 82 12;
Univ., (06 81) 3 02 35 08
226. *Rühland*, Dr. Curt, o. Professor,
Dürerstr. 26, 3300 Braunschweig, (05 31) 33 21 16
227. *Ruland*, Dr. Franz, Professor,
Ostfeldstr. 76a, 3000 Hannover 71, (05 11) 52 43 42;
Univ., (05 11) 7 62 82 80
228. *Rumpf*, Dr. Helmut, Honorarprofessor,
Bismarckallee 27, 5300 Bonn 2, (02 28) 35 31 31

- 229. *Rupp*, Dr. Hans Heinrich, o. Professor,
Am Marienpfad 29, 6500 Mainz, (0 61 31) 3 45 88
- 230. *Saladin*, Dr. Peter, o. Professor,
Forrerstr. 26, CH-3006 Bern;
Universität Basel, (0 31) 44 80 06
- 231. *Salzwedel*, Dr. Jürgen, o. Professor,
Siebengebirgsstr. 86, 5300 Bonn 3, (02 28) 48 17 10;
Univ., (02 28) 73 55 80
- 232. *Sattler*, Dr. Andreas, Professor,
Ludwig-Beck-Str. 17, 3400 Göttingen, (05 51) 2 23 40;
Univ., (05 51) 39 73 77 u. 39 73 93
- 233. *Schäffer*, Dr. Heinz, o. Universitätsprofessor,
Linzer Str. 352/6/3, A-1140 Wien, (02 22) 9 42 86 02;
Universität Salzburg, (0 62 22) 4 45 11/3 34
- 234. *Schambeck*, Dr. Herbert, o. Universitätsprofessor,
Hofzeile 21, A-1190 Wien, (02 22) 36 34 94;
Universität Linz, (07 32) 3 13 10
- 235. *Schenke*, Dr. Wolf-Rüdiger, o. Professor,
Beim Hochwald 30, 6800 Mannheim, (06 21) 74 42 00;
Univ., (06 21) 2 92 52 14
- 236. *Scheuing*, Dr. Dieter H., o. Professor,
Jägerstr. 124, 5060 Bergisch Gladbach 2 (022 02) 5 51 18;
Univ. Würzburg, (09 31) 3 13 24
- 237. *Schick*, Dr. Walter, o. Professor,
Strindbergstr. 27, 8500 Nürnberg, (09 11) 50 14 22;
Univ., (09 11) 5 30 23 53
- 238. *Schiedermaier*, Dr. Hartmut, o. Professor,
Univ. des Saarlandes, Im Stadtwald, 6600 Saarbrücken,
(06 81) 3 02 32 00
- 239. *Schindler*, Dr. Dietrich, Professor,
Lenzenwiesstr. 8, CH-8702 Zollikon, (01) 3 91 41 40;
Universität Zürich, (01) 3 91 71 18
- 240. *Schlaich*, Dr. Klaus, o. Professor,
Wolkenburgstr. 2, 5205 St. Augustin 2,
(0 22 41) 2 75 09;
Universität Bonn, (02 28) 73 91 25
- 241. *Schlink*, Dr. Bernhard, Professor,
Habsburgerstr. 75, 7800 Freiburg, (07 61) 2 52 82;
Universität Bonn, (02 28) 73 55 74

- 242. *Schlochauer*, Dr. Hans-Jürgen, Professor,
Blauenstr. 18, 6000 Frankfurt, (06 11) 67 58 07;
Univ., (06 11) 7 98 31 93
- 243. *Schmid*, Dr. Gerhard, Privatdozent,
Hochwaldstr. 24, CH-4059 Basel, (0 61) 50 84 25;
Univ., (0 61) 24 78 30
- 244. *Schmid*, Dr. Reiner, o. Professor,
Bachwiesenstr. 4, 8901 Gessertshausen, (0 82 38) 41 11;
Universität Augsburg, (08 21) 59 84 43
- 245. *Schmidt*, Dr. Walter, Professor,
Brüder-Knauß-Str. 86, 6100 Darmstadt, (0 61 51) 6 47 10;
Universität Frankfurt, (06 11) 7 98 21 89
- 246. *Schmidt-Aßmann*, Dr. Eberhard, o. Professor,
Höhenstr. 30, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 80 08 03;
Univ., (0 62 21) 54 74 28
- 247. *Schmidt-Jortzig*, Dr. Edzard, Professor,
Graf-Spee-Str. 18a, 2300 Kiel 1;
Univ., (04 31) 880-35 45
- 248. *Schmitt Glaeser*, Dr. Walter, o. Professor,
Rübezahlweg 9A, 8580 Bayreuth, (09 21) 3 20 70,
Univ., (09 21) 55 29 42
- 249. *Schmitt-Kammler*, Dr. Arnulf, Privatdozent,
Renthof 33, 3550 Marburg/Lahn, (0 64 21) 6 49 02;
Univ., Universitätsstr. 6, (0 64 21) 28 31 29 oder 28 31 28
- 250. *Schnapp*, Dr. Friedrich E., Professor,
Alfersheide 45, 4400 Münster, (02 51) 32 48 14;
Univ., (02 51) 83 27 18
- 251. *Schneider*, Dr. Hans, o. Professor,
Ludolf-Krehl-Str. 44, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 48 03 81
- 252. *Schneider*, Dr. Hans-Peter, Professor,
Delpweg 16, 3000 Hannover 91, (05 11) 46 71 66;
Univ., (05 11) 7 62 81 85/6
- 253. *Schneider*, Dr. Peter, o. Professor,
Goldenluftgasse 23/10, 6500 Mainz,
(0 62 21) 48 03 81
- 254. *Schnur*, Dr. Roman, o. Professor,
Lindenstr. 49, 7407 Rottenburg 5, (0 74 72) 2 22 24
(Universität Tübingen)
- 255. *Scholler*, Dr. Heinrich, Professor,
Zwengauerweg 5, 8000 München 71, (0 89) 79 64 24;
Univ., (0 89) 21 80 27 24

256. *Scholz*, Dr. Rupert, o. Professor,
Erbacher Str. 1, 1000 Berlin 33, (0 30) 8 91 17 00
Universität München, (0 89) 21 80 21 13
257. *Schröder*, Dr. Meinhard, o. Professor,
Zum Wingert 2, 5501 Mertesdorf, (06 51) 5 78 87;
Universität Trier, (06 51) 71 64 54
258. *Schuppert*, Dr. Gunnar Folke, Professor,
Marxener Str. 32, 2105 Seevetal 11 (Ramelsloh)
259. *Schwabe*, Dr. Jürgen, Professor,
Erlenweg 1, 2150 Buxtehude, (0 41 61) 8 71 41;
Universität Hamburg, (0 40) 41 23 30 21
260. *Schwarze*, Dr. Jürgen, Professor,
Universität Hamburg, Schlüterstr. 28, 2000 Hamburg 13,
(0 40) 41 23 45 64/45 71
261. *Schweitzer*, Dr. Michael, Professor,
Göttweiger Str. 135, 8390 Passau;
Univ., (08 51) 5 50 55 47
262. *Schwerdtfeger*, Dr. Gunther, o. Professor,
Thielallee 52, 1000 Berlin 33, (0 30) 8 38 30 10
263. *Scupin*, Dr. Hans Ulrich, o. Professor,
Robert-Koch-Str. 46, 4400 Münster (02 51) 8 23 41;
Univ., (02 51) 83 27 64
264. *Seewald*, Dr. Otfried, Professor,
Tönninger Weg 60, 2000 Hamburg 52, (0 40) 80 66 60;
Univ., (0 40) 41 23 45 66
265. *Seidl-Hohenveldern*, Dr. Dr. h.c. Ignaz, o. Professor,
A-1010 Wien I, Schwertgasse 4, (02 22) 63 15 60
266. *Selmer*, Dr. Peter, Professor,
Akazienweg 9, 2000 Hamburg 55, (0 40) 86 47 43;
Univ., (0 40) 41 23 45 76
267. *Siedentopf*, Dr. Dr. h.c. Heinrich, o. Professor,
Hauptstr. 170, 6740 Landau-Godramstein, (0 63 41) 47 57;
Hochschule Speyer, (0 62 32) 910-212
268. *v. Simson*, Dr. Werner, o. Professor,
Luisenstr. 3, 7800 Freiburg, (07 61) 3 58 63
269. *Skouris*, Dr. Wassilios, Professor,
Nikolaoumanou 18, Thessaloniki, Griechenland,
(00 30 31) 83 26 22 Univ. Thessaloniki

- 270. *Söhn*, Dr. Hartmut, o. Professor,
Eppanerstr. 9, 8390 Passau, (08 51) 5 85 20;
Universität Passau, (08 51) 50 91 92
- 271. *Soell*, Dr. Hermann, o. Professor,
Domspatzenstr. 34, 8411 Etterzhausen, (0 94 04) 21 25;
Universität Regensburg, (09 41) 9 43 26 57
- 272. *Spanner*, Dr. Hans, o. Professor,
Candidstr. 24, 8000 München 90, (0 89) 65 21 41
- 273. *Staff*, Dr. Ilse, Professor,
Am Forum 4, 6233 Kelkheim, (0 61 95) 33 08
- 274. *Starck*, Dr. Christian, Professor,
Unter den Linden 20, 3400 Göttingen, (05 51) 79 26 44;
Univ., (05 51) 39 74 12
- 275. *Steiger*, Dr. Heinhard, Professor,
Oberhof 16, 6300 Gießen, (06 41) 2 32 52;
Univ., (06 41) 7 02 50 30
- 276. *Stein*, Dr. Ekkehart, Professor,
Jakob-Burckhardt-Str. 49, 7750 Konstanz, (0 75 31) 6 32 57;
Univ., (0 75 31) 88 23 29
- 277. *Stein*, Dr. Torsten, Privatdozent,
Ludolf-Krehl-Str. 1b, 6900 Heidelberg 1, (0 62 21) 48 04 38;
dienstl. (0 62 21) 48 22 30
- 278. *Steinberg*, Dr. Rudolf, Professor,
Flughafenstr. 8, 6000 Frankfurt a. Main 71;
Univ., (06 11) 7 98 24 38
- 279. *Steinberger*, Dr. Helmut, o. Professor,
Schloß West 140, 6800 Mannheim, (0 62 21) 3 69 54;
dienstl. (06 21) 2 92 33 68
- 280. *Steiner*, Dr. Udo, o. Professor,
Am Katzenbühl 5, 8400 Regensburg-Harting, (0 94 01) 43 13;
Univ., (09 41) 9 43 26 66/7
- 281. *Stern*, Dr. Klaus, o. Professor,
Universität Köln, Gyrhofstr. 8c, 5000 Köln 41,
(02 21) 4 70 22 89
- 282. *Stettner*, Dr. Rupert, Professor,
Jahnstr. 6, 8060 Dachau, (0 81 31) 1 32 44;
Universität Bamberg, Postfach 15 49, 8600 Bamberg,
(09 51) 20 20 71
- 283. *Stober*, Dr. Rolf, Professor,
Hohe Geist 32, 4400 Münster, (0 25 36) 17 34;
Univ., (02 51) 83 27 04

- 284. *Stock*, Dr. Martin, Professor,
Am Knick 22, 4800 Bielefeld 1, (05 21) 88 95 33;
Univ., (05 21) 1 06 43 82
- 285. *Stödter*, Dr. Rolf, Professor,
Golfstr. 7, 2057 Wentorf b. Hamburg, (0 40) 7 20 26 46
- 286. *Stolleis*, Dr. Michael, o. Professor,
Waldstr. 15, 6242 Kronberg 1
(Universität Frankfurt)
- 287. *Stolzlechner*, Dr. Harald, Universitätsdozent,
Philipp-Harpff-Str. 9, A-5020 Salzburg, (0 62 22) 71 89 34;
Univ., (0 62 22) 4 45 11
- 288. *Suhr*, Dr. Dieter, Professor,
Birkenstr. 37, 8900 Augsburg 22, (08 21) 9 76 46;
Univ., (08 21) 59 83 55
- 289. *Tettinger*, Dr. Peter J., Professor,
Bergstr. 30, 5000 Köln 50, (0 22 36) 6 68 56;
Universität Bochum, (02 34) 7 00 52 75
- 290. *Thieme*, Dr. Werner, Professor,
Am Karpfenteich 58, 2000 Hamburg 63, (0 40) 5 38 49 92;
Univ., (0 40) 41 23 26 27
- 291. *Thürer*, Dr. Daniel, Professor,
Abeggweg 20, CH-8057 Zürich, (01) 3 62 65 47
Univ., (01) 2 57 31 18
- 292. *Tomuschat*, Dr. Christian, Professor,
Drachenfelsstr. 51, 5205 St. Augustin 2-Hangelar, (0 22 41)
2 75 41;
Universität Bonn, (02 28) 73 91 72
- 293. *Trzaskalik*, Dr. Christoph, Professor,
Im Damm 1, 6531 Ockenheim,
Universität Mainz, (0 61 31) 39 21 38
- 294. *Tsatsos*, Dr. Dimitris Th., o. Professor,
Am Waldesrand 10e, 5800 Hagen, (0 23 31) 58 66 68;
Fernuniv., (0 23 31) 8 04 28 76
- 295. *Uber*, Dr. Giesbert, o. Professor,
Roseneck 5, 4400 Münster-Hiltrup, (0 25 01) 31 59;
Univ., (02 51) 83 27 01
- 296. *Ule*, Dr. Carl Hermann, o. Professor,
Oberer Gaisbergweg 9, 6900 Heidelberg, (0 62 21) 2 78 32
(Hochschule Speyer)

297. *v. Unruh*, Dr. Georg-Christoph, o. Professor,
Steenkamp 2, 2305 Heikendorf, (04 31) 23 14 59;
Universität Kiel, (04 31) 8 80 35 22/69
298. *Graf Vitzthum*, Dr. Wolfgang, o. Professor,
Herderstr. 12, 7410 Reutlingen 1, (0 71 21) 24 02 05;
Univ. Tübingen, (0 70 71) 29 52 66
299. *Vogel*, Dr. Klaus, o. Professor,
Ottostr. 12, 8130 Starnberg, (0 81 51) 1 32 21;
Universität München, (0 89) 21 80 27 18
300. *Voigt*, Dr. Alfred, o. Professor,
Schwedenstr. 26, 8521 Spardorf, (0 91 31) 5 60 43
301. *Wagener*, Dr. Frido, o. Professor,
Otto-Mayer-Str. 7, 6720 Speyer, (0 62 32) 9 49 65;
Hochschule, (0 62 32) 910-369
302. *Wagner*, Dr. Heinz, o. Professor,
Tietzenweg 54, 1000 Berlin 45, (0 30) 8 33 21 67;
Univ., (0 30) 8 38 36 39
303. *Wahl*, Dr. Rainer, o. Professor,
Sundgaullee 68, 7800 Freiburg, (07 61) 8 58 71;
Univ., (07 61) 2 03 44 65/6
304. *Weber*, Dr. Albrecht, Professor,
Weidenweg 20, 4516 Bissendorf, (0 54 02) 39 07;
Universität Osnabrück, (05 41) 608-61 88
305. *Wehrhahn*, Dr. Herbert, o. Professor,
Lyckallee 42, 1000 Berlin 19
306. *Weides*, Dr. Peter, o. Professor,
Franz-Marc-Str. 22, 5000 Köln 50, (02 21) 39 11 92;
Univ., (02 21) 4 70 44 54
307. *Wendt*, Dr. Rudolf, Professor,
Heisterbachstr. 47, 5000 Köln 41, (02 21) 41 85 03;
Universität Trier, Postfach 38 25, (06 51) 2 01 25 76/77
308. *Wenger*, DDr. Karl, Universitätsprofessor,
Meytensgasse 18, A-1130 Wien, (02 22) 8 22 72 44;
Univ., (02 22) 63 98 61/2
309. *Wengler*, Dres. Dres. h.c. Wilhelm, Professor,
Werderstr. 15, 1000 Berlin 37, (0 30) 8 01 65 35
310. *Wertenbruch*, Dr. Wilhelm, Professor,
An der Rodung 6, 5353 Mechernich-Katzvey, (0 22 56) 78 18;
Universität Bochum, (02 34) 7 00 22 39

311. *Wielinger*, Dr. Gerhart, Universitätsdozent,
Hochsteingasse 19/29, A-8010 Graz, (03 16) 64 83 75;
dienstl., (03 16) 8 31 24 28
312. *Wildhaber*, Dr. Luzius, o. Professor,
Auf der Wacht 21, CH-4104 Oberwil, (0 61) 30 25 21
313. *Wilke*, Dr. Dieter, o. Professor,
Universität Berlin, Thielallee 52, 1000 Berlin 33,
(0 30) 8 38 30 11
314. *Wimmer*, Dr. Norbert, o. Universitätsprofessor,
Claudiastr. 7, A-6020 Innsbruck, (0 52 22) 2 04 27;
Univ., (0 52 22) 3 36 01/7 31
315. *Winkler*, Dr. Günther, Universitätsprofessor,
Reisnerstr. 22/5/11, A-1030 Wien, (02 22) 73 44 15;
Univ., (02 22) 43 00 22 59
316. *Wolfrum*, Dr. Rüdiger, o. Professor,
Lindenallee 13, 2300 Kiel 1 (Altenholz), (04 31) 32 18 44;
Univ., (04 31) 8 80-21 89
317. *Wollenschläger*, Dr. Michael, Privatdozent,
Sonnenstr. 9, 8700 Würzburg, (09 31) 8 13 39;
Univ., (09 31) 3 13 37
318. *Würtenberger*, Dr. Thomas, Professor,
Im Brühl 9, 5501 Gutweiler, (0 65 88) 71 79;
Universität Trier, (06 51) 71 64 51
319. *Zacher*, Dr. Hans F., o. Professor,
Starnberger Weg 7, 8134 Pöcking, (0 81 57) 13 84;
Universität München, (0 89) 21 80 27 25
320. *Zeh*, Dr. Wolfgang, Ministerialrat,
Sibyllenstr. 40, 5300 Bonn 2, (02 28) 37 56 52;
dienstl., (02 28) 16 26 49 oder 16 30 44
321. *v. Zeschwitz*, Dr. Friedrich, Professor,
Petersweiher 47, 6300 Gießen, (06 41) 4 51 52;
Univ., (06 41) 7 02 50 20
322. *Zieger*, Dr. Gottfried, Professor,
Leuschnerweg 10, 3400 Göttingen, (05 51) 2 22 55
323. *Zimmer*, Dr. Gerhard, Privatdozent,
Bamberger Str. 22, 1000 Berlin 30, (0 30) 8 54 46 56
324. *Zippelius*, Dr. Reinhold, o. Professor,
Niendorfstr. 5, 8520 Erlangen, (0 91 31) 5 57 26;
Univ., (0 91 31) 85 28 20

325. *Zuleeg*, Dr. Manfred, Professor,
Kaiser-Sigmund-Str. 32, 6000 Frankfurt/M. 1, (06 11) 56 43 93
Univ., (06 11) 7 98 23 82

Satzung

(Nach den Beschlüssen vom 21. Oktober 1949, 19. Oktober 1951,
14. Oktober 1954, 10. Oktober 1956, 13. Oktober 1960,
5. Oktober 1962, 1. Oktober 1971, 6. Oktober 1976 und
3. Oktober 1979)

§ 1

Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer stellt sich die Aufgabe:

1. wissenschaftliche und Gesetzgebungsfragen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts durch Aussprache in Versammlungen der Mitglieder zu klären;
2. auf die ausreichende Berücksichtigung des öffentlichen Rechts im Hochschulunterricht und bei staatlichen und akademischen Prüfungen hinzuwirken;
3. in wichtigen Fällen zu Fragen des öffentlichen Rechts durch Eingaben an Regierungen oder Volksvertretungen oder durch öffentliche Kundgebungen Stellung zu nehmen.

§ 2

Mitglied der Vereinigung kann werden, wer auf dem Gebiet des Staatsrechts und mindestens eines weiteren öffentlich-rechtlichen Fachs

- a) seine Befähigung zu Forschung und Lehre durch hervorragende wissenschaftliche Leistung nachgewiesen hat* und
- b) an einer deutschen oder deutschsprachigen Universität** oder der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer als Forscher und Lehrer tätig ist oder gewesen ist.

* Mit der oben abgedruckten, am 1. 10. 1971 in Regensburg beschlossenen Fassung des § 2 hat die Mitgliederversammlung den folgenden erläuternden Zusatz angenommen:

„Eine hervorragende wissenschaftliche Leistung im Sinne dieser Vorschrift ist eine den bisher üblichen Anforderungen an die Habilitation entsprechende Leistung.“

** In Berlin hat die Mitgliederversammlung am 3. 10. 1979 die folgende zusätzliche Erläuterung angenommen:

Das Aufnahmeverfahren wird durch schriftlichen Vorschlag von drei Mitgliedern der Vereinigung eingeleitet. Ist der Vorstand einstimmig der Auffassung, daß die Voraussetzungen für den Erwerb der Mitgliedschaft erfüllt sind, so verständigt er in einem Rundschreiben die Mitglieder von seiner Absicht, dem Vorgeschlagenen die Mitgliedschaft anzutragen. Erheben mindestens fünf Mitglieder binnen Monatsfrist gegen die Absicht des Vorstandes Einspruch oder beantragen sie mündliche Erörterung, so beschließt die Mitgliederversammlung über die Aufnahme. Die Mitgliederversammlung beschließt ferner, wenn sich im Vorstand Zweifel erheben, ob die Voraussetzungen der Mitgliedschaft erfüllt sind. Von jeder Neuaufnahme außerhalb einer Mitgliederversammlung sind die Mitglieder zu unterrichten.

§ 3

Eine Mitgliederversammlung soll regelmäßig einmal in jedem Jahre an einem vom Vorstand zu bestimmenden Orte stattfinden. In dringenden Fällen können außerordentliche Versammlungen einberufen werden. Die Tagesordnung wird durch den Vorstand bestimmt. Auf jeder ordentlichen Mitgliederversammlung muß mindestens ein wissenschaftlicher Vortrag mit anschließender Aussprache gehalten werden.

§ 4

Der Vorstand der Vereinigung besteht aus einem Vorsitzenden und zwei Stellvertretern. Die Vorstandsmitglieder teilen die Geschäfte untereinander nach eigenem Ermessen. Der Vorstand wird am Schluß jeder ordentlichen Mitgliederversammlung neu gewählt. Zur Vorbereitung der Mitgliederversammlung kann sich der Vorstand durch Zuwahl anderer Mitglieder verstärken. Auch ist Selbstergänzung zulässig, wenn ein Mitglied des Vorstandes in der Zeit zwischen zwei Mitgliederversammlungen ausscheidet.

§ 5

Zur Vorbereitung ihrer Beratungen kann die Mitgliederversammlung, in eiligen Fällen auch der Vorstand, besondere Ausschüsse bestellen.

„Universität im Sinne dieser Vorschrift ist eine wissenschaftliche Hochschule, die das Habilitationsrecht in den Fächern des öffentlichen Rechts und die Promotionsbefugnis zum Doctor iuris besitzt und an der Juristen durch einen Lehrkörper herkömmlicher Besetzung ausgebildet werden.“

§ 6

Über Eingaben in den Fällen des § 1 Ziffer 2 und 3 und über öffentliche Kundgebungen kann nach Vorbereitung durch den Vorstand oder einen Ausschuß im Wege schriftlicher Abstimmung der Mitglieder beschlossen werden. Ein solcher Beschluß bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitgliederzahl; die Namen der Zustimmenden müssen unter das Schriftstück gesetzt werden.

§ 7

Der Mitgliedsbeitrag wird von der Mitgliederversammlung festgesetzt. Der Vorstand kann den Beitrag aus Billigkeitsgründen erlassen.

