

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. | Einleitung und Vorgehensweise der Untersuchung | 17 |
| II. | Art. 28 GG als verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt für die klassische kommunale Haushaltswirtschaft und die Partizipation auf kommunaler Ebene | 26 |
| 1. | Art. 28 Abs. 2 GG | 26 |
| a) | Flächenländer am Beispiel Brandenburgs | 26 |
| b) | Stadtstaaten am Beispiel Berlins | 30 |
| aa) | Direkte Anwendbarkeit von Art. 28 Abs. 2 GG | 31 |
| bb) | Analoge Anwendbarkeit von Art. 28 Abs. 2 GG | 33 |
| (1) | Regelungslücke | 33 |
| (2) | Vergleichbare Interessenlage | 34 |
| (a) | Das „Recht auf bezirkliche Selbstverwaltung“ als subjektive und objektive Rechtsinstitutionsgarantie | 37 |
| (b) | Art und Umfang der „Grundsätze der Selbstverwaltung“ | 41 |
| (aa) | Universalität | 41 |
| (bb) | Eigenverantwortliche, weisungsfreie Wahrnehmung der Aufgaben | 41 |
| (cc) | Rechtsetzungsbefugnis | 48 |
| (dd) | Bewohnerbeteiligung | 48 |
| (ee) | Finanzhoheit | 49 |
| aaa. | Einnahmehoheit der Bezirke | 50 |
| bbb. | Finanzverwaltungshoheit der Bezirke | 52 |
| (α) | Das „Etatvorschlagsrecht“ der Bezirke vor den Verfassungs- und Verwaltungsreformen | 53 |
| (β) | Stärkung der bezirklichen Rechte nach der Verfassungs- und Verwaltungsreform der Jahre 1994 und 1998 | 53 |
| (γ) | Rechtliche Verbindlichkeit der bezirklichen Haushaltspläne | 55 |
| ccc. | Ergebnis | 55 |
| (c) | Ergebnis: Vorliegen einer vergleichbaren Interessenlage | 56 |
| | | 9 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| (3) Ergebnis für die analoge Anwendbarkeit von Art. 28 Abs. 2 GG | 57 |
| 2. Art. 28 Abs. 1 GG | 57 |
| a) Flächenländer am Beispiel Brandenburgs | 57 |
| b) Stadtstaaten am Beispiel Berlins | 59 |
| 3. Zusammenfassung | 60 |
| | |
| III. Der klassische kommunale Haushalt | 62 |
| | |
| 1. Funktionen des kommunalen Haushalts | 64 |
| a) Finanzwirtschaftliche Steuerungsfunktion | 65 |
| b) Politische Programmfunktion | 66 |
| c) Kontrollfunktion | 67 |
| d) Juristische Funktion | 68 |
| e) Gesamtwirtschaftliche Funktion | 69 |
| 2. Allgemeine Grundsätze der Haushaltswirtschaft | 70 |
| a) Europarecht | 72 |
| b) Bundesrecht | 73 |
| aa) Grundsatz des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts | 74 |
| bb) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit | 75 |
| cc) Grundsatz der Ausgeglichenheit des Haushalts | 76 |
| dd) Grundsatz der Öffentlichkeit | 76 |
| 3. Verfahren zur Aufstellung der kommunalen Haushaltssatzung | 77 |
| a) Verfahren in den Flächenländern am Beispiel der Kommunen Brandenburgs | 78 |
| aa) Aufstellung | 78 |
| bb) Beratung | 80 |
| cc) Ausführung | 81 |
| dd) Rechnungslegung | 82 |
| ee) Kontrolle und Entlastung | 82 |
| b) Verfahren in den Stadtstaaten am Beispiel der Berliner Bezirke | 83 |
| aa) Aufstellung | 84 |
| bb) Beratung | 87 |
| cc) Ausführung | 88 |
| dd) Rechnungslegung | 89 |
| ee) Kontrolle und Entlastung | 89 |
| 4. Defizite des klassischen kommunalen Haushaltswesens | 90 |
| a) Finanzlage der Gemeinden | 90 |
| b) Schwächen innerhalb der Organisation der Verwaltung | 93 |
| c) Legitimationskrise von Politik und Verwaltung | 96 |

| | | |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| d) | Mangelnde Bewohnerbeteiligung an finanziellen Ressourcenentscheidungen | 101 |
| e) | Fehlende Geschlechtergerechtigkeit | 103 |
| 5. | Zusammenfassung | 108 |
| | | |
| IV. | Der „Kommunale Beteiligungshaushalt“ | 111 |
| | | |
| 1. | Geschichtliche Entwicklung | 113 |
| a) | Der „Orçamento Participativo“ in Porto Alegre | 113 |
| b) | Internationale Entwicklungen | 120 |
| c) | Entwicklungen in Europa | 122 |
| aa) | Frankreich | 123 |
| bb) | Spanien | 125 |
| cc) | Großbritannien | 126 |
| dd) | Italien | 127 |
| d) | Entwicklungen in Deutschland | 128 |
| aa) | Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ | 130 |
| bb) | Modellprojekt in Nordrhein-Westfalen | 132 |
| e) | Entwicklungen in Berlin und Brandenburg | 133 |
| aa) | Einführung eines Beteiligungshaushalts in Brandenburg | 133 |
| bb) | Einführung eines Beteiligungshaushalts für die Berliner Bezirke | 135 |
| 2. | Elemente des Beteiligungshaushalts und deren Ausgestaltung anhand von ausgewählten Beispielen | 137 |
| a) | Beispiele von Beteiligungshaushalten | 138 |
| aa) | Der „Orçamento Participativo“ von Porto Alegre | 138 |
| (1) | Information über den kommunalen Haushalt | 140 |
| (2) | Konsultation der Bewohnerschaft | 140 |
| (a) | Konsultation beim Verfahren der Haushaltsplanaufstellung | 140 |
| (aa) | Bestimmung der Prioritäten | 140 |
| (bb) | Ausarbeitung des Haushaltsplanentwurfs | 143 |
| (cc) | Verabschiedung des Haushalts im Stadtrat | 143 |
| (dd) | Ausarbeitung, Umsetzung und Kontrolle des Investitionsplans | 144 |
| (b) | Konsultation im Anschluss an das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung | 144 |
| (3) | Delegation von Budgetverantwortung | 144 |
| bb) | Christchurch | 145 |
| cc) | Beispiele aus Deutschland | 147 |
| (1) | Information über den kommunalen Haushalt | 148 |

| | | |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (a) | Konzept des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“ am Beispiel von Rheinstetten in Baden-Württemberg | 148 |
| (b) | Modellkommunen in Nordrhein-Westfalen | 149 |
| (c) | Brandenburg - Potsdam | 149 |
| (d) | Berlin - Bezirk Lichtenberg | 150 |
| (2) | Konsultation der Bewohnerinnen und Bewohner | 151 |
| (a) | Konsultation beim Verfahren der Haushaltsplan-aufstellung | 151 |
| (aa) | Konzept des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“ am Beispiel von Rheinstetten in Baden-Württemberg | 152 |
| (bb) | Modellkommunen in Nordrhein-Westfalen | 153 |
| (cc) | Brandenburg - Potsdam | 154 |
| (dd) | Berlin - Bezirk Lichtenberg | 156 |
| (b) | Konsultation im Anschluss an das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung | 159 |
| (aa) | Konzept des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“ am Beispiel von Rheinstetten in Baden-Württemberg | 159 |
| (bb) | Modellkommunen in Nordrhein-Westfalen | 160 |
| (cc) | Brandenburg - Potsdam | 160 |
| (dd) | Berlin - Bezirk Lichtenberg | 161 |
| (3) | Delegation von Budgetverantwortung | 162 |
| (4) | Zusammenfassung | 162 |
| (a) | Information | 163 |
| (b) | Konsultation beim Verfahren und im Anschluss daran | 163 |
| (c) | Delegation | 164 |
| b) | Zeitliche Ansatzpunkte des Beteiligungshaushalts in Potsdam und Lichtenberg im Hinblick auf das klassische Verfahren der Haushaltsplanaufstellung | 165 |
| aa) | Potsdam | 165 |
| bb) | Lichtenberg | 166 |
| 3. | Definition eines „Kommunalen Beteiligungshaushalts“, Typologie der Verfahren und politischer Hintergrund | 167 |
| a) | Definition | 169 |
| b) | Typologie der Verfahren unter sozial- und politikwissen-schaftlichen Gesichtspunkten | 172 |
| aa) | Porto Alegre in Europa | 172 |
| bb) | Bürgerhaushalt organisierter Interessen | 173 |
| cc) | Bürgernahe Partizipation | 173 |
| dd) | Konsultation über öffentliche Finanzen | 174 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ee) Community Fonds (Gemeinwesenfonds) auf Quartier- und Stadtebene | 176 |
| ff) Privat- / öffentlicher Verhandlungstisch | 176 |
| c) Politischer Hintergrund | 177 |
| 4. Zusammenfassung | 177 |
| | |
| V. Entwicklung eigener Modelle der Bewohnerbeteiligung bei der kommunalen Haushaltsplanaufstellung unter rechtlichen Gesichtspunkten | 180 |
| 1. Klassische Verfahren der Bewohnerbeteiligung auf kommunaler Ebene | 180 |
| 2. Modelle des kommunalen Beteiligungshaushalts | 183 |
| a) Informativ-konsultative Beteiligung bei der kommunalen Haushaltsplanaufstellung mit Letztentscheidungskompetenz der Gemeindevertretung | 184 |
| b) Informativ-konsultative Beteiligung bei der kommunalen Haushaltsplanaufstellung mit Entscheidungspflicht der Gemeindevertretung | 185 |
| c) Informativ-konsultative Beteiligung bei der kommunalen Haushaltsplanaufstellung mit Letztentscheidungskompetenz der Bewohnerschaft | 186 |
| 3. Zusammenfassung | 186 |
| | |
| VI. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Verpflichtung zur Einbeziehung der Bewohnerinnen und Bewohner in das Verfahren der kommunalen Haushaltsplanaufstellung | 189 |
| 1. Information beim Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und im Anschluss daran | 190 |
| a) Grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Verpflichtung zur Information | 190 |
| aa) Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in Bezug auf das Demokratieprinzip | 190 |
| (1) Demokratie „im Sinne dieses Grundgesetzes“ | 191 |
| (2) „Grundsätze“ des Demokratieprinzips im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG | 192 |
| (3) Unabdingbare Voraussetzungen für eine funktionsfähige Demokratie | 194 |
| bb) Art. 28 Abs. 2 GG | 196 |
| cc) Ergebnis für die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Verpflichtung zur Information | 197 |

| | | |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| b) | Verfassungsrechtliche Pflicht zur Information über den kommunalen Haushalt | 197 |
| aa) | Verpflichtung zur Information aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit als unabdingbare Voraussetzung für eine funktionsfähige Demokratie | 197 |
| bb) | Umfang der Verpflichtung zur Information | 199 |
| (1) | Ausübung von Staatsgewalt | 202 |
| (a) | Ausübung von Staatsgewalt in den Gemeinden | 202 |
| (b) | Ausübung von Staatsgewalt in den Berliner Bezirken | 205 |
| (c) | Ausübung von Staatsgewalt bezogen auf die einzelnen Modelle | 206 |
| (aa) | Rechtliche Verbindlichkeit der Beteiligungsergebnisse | 207 |
| aaa. | Informativ-konsultative Beteiligung mit Letztentscheidungskompetenz der Gemeindevertretung | 207 |
| bbb. | Informativ-konsultative Beteiligung mit Entscheidungspflicht der Gemeindevertretung | 210 |
| ccc. | Informativ-konsultative Beteiligung mit Letztentscheidungskompetenz der Bewohnerschaft | 211 |
| ddd. | Zwischenergebnis | 211 |
| (bb) | Umverteilung von Entscheidungskompetenzen | 212 |
| aaa. | Informativ-konsultative Beteiligung mit Letztentscheidungskompetenz der Gemeindevertretung | 212 |
| bbb. | Informativ-konsultative Beteiligung mit Entscheidungspflicht der Gemeindevertretung | 213 |
| ccc. | Informativ-konsultative Beteiligung mit Letztentscheidungskompetenz der Bewohnerschaft | 214 |
| ddd. | Zwischenergebnis | 215 |
| (2) | Ergebnis für den Umfang der Informationspflicht | 216 |
| 2. | Beteiligung beim Verfahren der Haushaltsplanaufstellung und im Anschluss daran | 217 |
| a) | Generelle verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligung | 218 |
| b) | Grundsätzliche Verpflichtung zur Beteiligung | 221 |
| aa) | Pestalozza: Auftrag an den Gesetzgeber zur Förderung der Bürgerkompetenz | 222 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| bb) Huber: Demokratieprinzip als optimierungsbedürftiges Verfassungsprinzip | 224 |
| cc) Stellungnahme: Bewertung beider Ansichten und eigene Herleitung einer grundsätzlichen Pflicht zur Beteiligung | 225 |
| c) Verfassungsrechtliche Anforderungen und Grenzen für die Beteiligung der Bewohnerschaft am Verfahren der kommunalen Haushaltsplanaufstellung | 234 |
| aa) Anforderungen und Grenzen aus den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates | 235 |
| (1) Beteiligungsberechtigung | 235 |
| (2) Beteiligungsgegenstand und Verfahrensausgestaltung | 240 |
| (a) Verhältnis von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie | 240 |
| (b) Funktionen und ihre Zuordnung zu den „besonderen Organen“ im Bereich der Haushaltsplanaufstellung und -verabschiedung | 246 |
| (aa) Anwendbarkeit und Geltung des Prinzips der Gewaltenteilung auf kommunaler Ebene | 246 |
| (bb) Leitfunktion des Parlaments mit dem Budgetrecht | 255 |
| (cc) Exekutive Eigenverantwortung und Vorbehalt im Hinblick auf die Haushaltsinitiative | 256 |
| (dd) Funktionen und ihre Zuordnung als „Grundsätze“ im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG | 258 |
| aaa. Art. 79 Abs. 3 GG als Auslegungshilfe | 258 |
| bbb. Erfordernis eines „gewissen“ Maßes an Homogenität | 259 |
| ccc. Funktioneller Aspekt des Grundsatzes der Gewaltenteilung | 260 |
| (ee) Anwendbarkeit des Gewaltenteilungsprinzips im Verhältnis Gewalten / Volk | 261 |
| (ff) Ergebnis | 262 |
| (c) Prinzip der funktionsfähigen Demokratie und der Funktionsfähigkeit des Verfahrens | 262 |
| (aa) Funktionsfähigkeit im Hinblick auf das Verfahren der Haushaltsberatung und -verabschiedung | 264 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| aaa. Inhalt des Budgetrechts aus historischer Perspektive | 265 |
| bbb. Finanzwirtschaftliche Funktion des Haushaltsplans | 270 |
| ccc. Konsequenzen aus der finanzwirtschaftlichen Funktion des Haushaltsplans | 282 |
| (bb) Funktionsfähigkeit des Verfahrens im Hinblick auf die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs | 288 |
| (cc) Ergebnis | 291 |
| (3) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage | 292 |
| (4) Mehrheitsprinzip und Notwendigkeit demokratischer Legitimation | 295 |
| bb) Anforderungen und Grenzen aus den Grundsätzen des republikanischen in Verbindung mit dem rechtsstaatlichen Prinzip | 306 |
| cc) Anforderungen und Grenzen aus Art. 28 Abs. 2 GG | 310 |
| VII. Zusammenfassung und Gesamtergebnis in Thesen | 314 |
| 1. Das Modell „Informativ-konsultative Beteiligung bei der kommunalen Haushaltsplanaufstellung mit Letztentscheidungskompetenz der Gemeindevertretung“ | 319 |
| 2. Das Modell „Informativ-konsultative Beteiligung bei der kommunalen Haushaltsplanaufstellung mit Entscheidungspflicht der Gemeindevertretung“ | 320 |
| 3. Das Modell „Informativ-konsultative Beteiligung bei der kommunalen Haushaltsplanaufstellung mit Letztentscheidungskompetenz der Einwohnerschaft“ | 321 |
| Literaturverzeichnis | 325 |