

Staatszuschüsse und Staatsaufsicht in der englischen Schulverwaltung¹⁾.

Dr. Adolf Schüle, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

I. Einleitung: Verhältnis von Staat und Gemeinden. — Allgemeine Stellung des Problems. — Abgrenzung der Aufgabe.

II. Das Zuschußsystem in der englischen Schulverwaltung: Assigned revenues grants. — Direkte Zuschüsse, gesetzliche Sicherung der Zuschüsse. — Feste und veränderliche Zuschüsse: einzelne Zuschußtypen. — Problem der Zweckgebundenheit, Gesamt- und Teilzuschüsse.

III. Die Zuschüsse als Mittel der Staatsaufsicht: Kürzungsverfahren. — Anerkennungsverfahren.

I.

Die wirtschaftliche und soziale Struktur der meisten westeuropäischen Länder ist durch die außergewöhnliche (vorwiegend industrielle) Entwicklung, welche sich in den letzten Jahrzehnten — durch Krieg und Nachkriegsnöte noch verstärkt — vollzogen hat, tiefgreifend geändert worden. Es ist selbstverständlich, daß hierbei die Organisation der hoheitlichen Verwaltung im allgemeinen und das *Verhältnis von Staat und Selbstverwaltungsverbänden* nicht unbeeinflusst bleiben konnte, und zwar geschah dies neben Anderem in der Hauptsache durch eine erhebliche Ausdehnung der hoheitlichen Tätigkeit in Gebiete hinein, die früher überhaupt nicht (oder doch nicht in diesem Maße) einer verwaltenden Tätigkeit unterworfen waren (z. B. Wohlfahrtswesen). Dabei sind auch in der Verteilung der Befugnisse zwischen Staat und Gemeinden Veränderungen eingetreten, die hier aber außer Betracht bleiben können. Wichtiger erscheint die Tatsache, daß mit dieser Ausdehnung der Aufgaben auch eine außergewöhnliche *Steigerung der Ausgaben* — und zwar bei Staats- und Selbstverwaltung in gleichem

¹⁾ Literatur: S. Webb, Grants in Aid 1920; L. A. Selby-Bigge, Board of Education 1927; London County Council, Memorandum and Tables Prepared for the Conference of Local Education Authorities, 1908; Finer, Die neuen Entwicklungstendenzen in der engl. Lokalverwaltung, Jb. d. öff. Rechts, Bd. 16, 1928 p. 92 ff. (140 ff.); Grice, National and Local Finance, 1910; Owen's Education Acts Manual, 22. ed.; Clarke, Local Government of the United Kingdom 4. ed. p. 169 ff. (368 f.); Maltbie, English Local Government of To-day, 1897 p. 134 ff.; Raiga, Le Mouvement de Centralisation administrative et financière en Angleterre 1913, p. 249 ff.; Scholefield's Encyclopedia of Local Government Law, Vol. 6, p. 173 ff.; sowie die in den folgenden Anmerkungen angeführten Arbeiten.

Maße — verbunden ist. Die Deckung dieses Bedarfs, die Verteilung der insbesondere seit dem Kriege nur knappen zur Verfügung stehenden Mittel, die Art der Ausschöpfung der Steuerquellen (Objektshoheit — Ertragshoheit, Ausdrücke von Hensel²⁾) ist zu dem zentralen Organisationsproblem des Staates und seiner Unterverbände geworden. Und zwar nicht nur, weil dieser Finanzausgleich an sich und auf die rein finanzielle Seite beschränkt von großer Bedeutung ist, sondern weil die Regelung dieser Einzelbeziehung für das *gesamte Verhältnis* zwischen Staat und Selbstverwaltung ausschlaggebend ist, es auf das Nachhaltigste beeinflussen kann und hierzu von dem stärkeren Verband auch nicht selten benutzt worden ist. Wenn dieses Verhältnis früher zutreffend nach den dem Staate zustehenden, in dem jeweiligen Verwaltungssystem entwickelten allgemeinen Aufsichtsrechten beurteilt und charakterisiert werden konnte, so hat die Entwicklung im 20. Jahrhundert die Lage insofern verändert, als nicht mehr diese Befugnisse ausschlaggebend sind, sondern diejenigen Einfluß- und Aufsichtsmöglichkeiten, die durch die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen vom Staat bedingt und im besonderen mit der Hingabe von staatlichen Zuschüssen an die Kommunen verbunden sind. Aus einem *Verwaltungs-*Aufsichtsproblem ist ein *Finanz-*Aufsichtsproblem geworden, und zwar nicht nur im Sinne einer Aufsicht *über* die kommunalen Finanzen, sondern einer Aufsicht *mittels* und in Verbindung mit den finanziellen Beziehungen.

Wenn im folgenden der Versuch unternommen wird, aus der Gesamtheit der Aufsichtsbeziehungen zwischen Staat und Selbstverwaltungskörpern in *England* die bestimmte Relation von staatlichen Zuschüssen und staatlicher Aufsicht herauszulösen und darzustellen, so erscheint dies deshalb besonders reizvoll, weil es sich um ein Stück der vielgepriesenen, oft studierten, aber in ihrem Wesen nicht immer richtig erkannten (Gneist)³⁾ Selbstverwaltung handelt, die auf dem Kontinent und besonders auch in Deutschland im Vergleich mit den eigenen Verhältnissen als *die* wahre und freie Selbstverwaltung hingestellt zu werden pflegt, wobei aber zumeist jene, aus der Verschiedenheit der historischen und sozialen Grundlagen resultierenden Einschränkungen vergessen werden, die bei der vergleichenden Betrachtung gerade öffentlich rechtlicher Institutionen notwendig gemacht werden müssen. Es ist hier — zum Teil auch aus Mangel an geeigneten Vorarbeiten — nicht möglich, eine Darstellung der *gesamten* rechtlichen und verwaltungstechnischen *Beziehungen* zu geben, die sich zwischen Staat und Selbstverwaltungskörpern durch die Hingabe und den Empfang von Zuschüssen herausgebildet haben. Das englische Zuschuß-

²⁾ Der Finanzausgleich im Bundesstaate, 1922.

³⁾ In seinen späteren das geltende Recht behandelnden Arbeiten.

sondern im Gegenteil reiche Möglichkeiten der Förderung und Befruchtung kommunaler Tätigkeit in sich birgt. Andererseits muß betont werden, daß es sich hier um einen Punkt der englischen Verwaltungsorganisation handelt, an welchem das staatliche Zuschußsystem besonders stark mit zentralistischen Aufsichtsfunktionen durchsetzt ist. Endlich aber ist eine Betrachtung dieses Problems bei dem Schulwesen auch deshalb wichtig, weil der Bedarf dieses Verwaltungszweiges im kommunalen Budget mit an erster Stelle steht, so daß die Regierung gezwungen ist, auch ihrerseits mit entsprechend hohen Zuschüssen nachzuhelfen und sich eine zweckmäßige Verwendung dieser großen Mittel zu sichern.

Unsere Aufgabe bedarf noch einer eindeutigen *Abgrenzung*. Wenn wir von Staatsaufsicht gesprochen haben, so kann es sich hier nur darum handeln, diejenigen Beziehungen darzulegen, die zwischen den Zentralverwaltungsinstanzen in London und den in England ⁶⁾ mit der Schulverwaltung betrauten Selbstverwaltungskörpern bestehen, die Verwaltungsaufsicht also, — im Gegensatz zu der jurisdiktionellen »Aufsicht« der Gerichte über die Tätigkeit dieser Verbände ⁷⁾, eine Art von beaufsichtigender Kontrolle, die in finanzieller Hinsicht hauptsächlich noch in Verbindung mit den Beanstandungen von kommunalen Ausgaben durch die Rechnungsprüfungsbeamten (*district auditors*) eine Rolle spielt und auf die wir noch kurz zurückkommen werden. Außer Betracht bleiben oder jedenfalls nur nebensächlich gestreift werden können auch diejenigen Aufsichtsfunktionen, die von dem Parlament ausgehen. Aber auch aus dieser Verwaltungsaufsicht muß noch ein bestimmtes Teilstück als besonderer Gegenstand unserer Betrachtung bezeichnet werden. Sieht man einmal von denjenigen Funktionen der Zentralverwaltung ab, die sich — wie Verordnungsrechte und Streitentscheidungsrechte (*appeal*) — schon aus der allgemeinen staatsrechtlichen Stellung (wenn auch stets mit besonderer gesetzlicher Befugnis) ergeben und von dieser bedingt sind, so läßt sich die Gesamtheit der zentralen Aufsichtsbefugnisse in direkte und indirekte aufteilen.⁸⁾ Den *direkten Aufsichtsbefugnissen* wird man die allgemeinen Informations- und insbesondere die Inspektionsrechte zurechnen müssen, die es in der Hauptsache erklären, daß die Kommunalaufsicht in England im allgemeinen ohne staatliche Unterorgane im Gegensatz zu dem kontinentalen Aufbau derselben

⁶⁾ Aber ausschließlich Schottland, Nordirland und der Besonderheiten von Wales.

⁷⁾ Die ich mit Triepel, *Reichsaufsicht* p. 148 Anm. 6 nicht mehr der Staatsaufsicht zurechne. — Vgl. hierüber im allgem. Koellreutter, *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im mod. England*, 1912 und neuestens Robson, *Justice and Administrative Law*, 1928; D. L. Keir a. F. H. Lawson, *Cases in Const. Law* 1928 p. 125 ff.

⁸⁾ Diese Aufsichtsbefugnisse geben ihrerseits wieder Anhaltspunkte für die Bestimmung der *Arten* der Aufsicht, wie sie z. B. Triepel, a. a. O. p. 149 ff. beschreibt.

Organisation auskommt, ferner in der Schulverwaltung das dem Erziehungsministerium (Board of Education) zustehende Recht, Aufsichtsverfügungen gegenüber den Kommunen zu erlassen und ihre Befolgung mit Hilfe der ordentlichen Gerichte durchzusetzen, sowie dessen Befugnis, bei Versäumnis z. B. eines Grafschaftsrats, seine Pflichten gegenüber dem Gesetz zu erfüllen, bestimmte Personen als Verwalter einer Schule anzuerkennen und sie finanziell zu unterstützen⁹⁾; und endlich die außerordentlich wichtigen Genehmigungsbefugnisse der Zentrale¹⁰⁾. Das Wesen der *indirekten Aufsicht*¹¹⁾ besteht nun darin, daß das Ministerium das Verhalten der Kommune nicht mit einer bestimmten aufsichtsrechtlichen Zwangsgewalt eindeutig bestimmen, sie in finanzieller Hinsicht insbesondere nicht zu einer Ausgabe anhalten oder von ihr abhalten kann, sondern daß es den mit Selbstverwaltungsrechten ausgestatteten Verband lediglich vor die *Alternative* stellt, eine Ausgabe *nicht* oder *ohne* einen staatlichen Zuschuß vorzunehmen. Die Kürzung oder Entziehung des Zuschusses bewirkt also keineswegs, daß eine bestimmte Verwaltungsaufgabe aus rechtlichen Gründen nicht in Angriff genommen und die damit verbundene Ausgabe nicht gemacht werden darf, sondern nur, daß in diesem Falle eine Grafschaft etwa für die Aufbringung der Kosten allein, und zwar aus den örtlich erhobenen Grundsteuern (rates), Sorge tragen muß. Gerade diese indirekte Art der Aufsicht ist es, die uns hier interessiert, und es soll für einen bestimmten Teil selbstverwaltender Tätigkeit gezeigt werden, wie die eigentlichen direkten Aufsichtsmittel, insbesondere die Zwangsverfügungen, zu Gunsten der indirekten in den Hintergrund getreten sind, weil man diese Art der Einwirkung als dem Wesen der englischen Selbstverwaltung nicht entsprechend empfunden und in der Praxis weitgehend abgelehnt hat. Es handelt sich hier also nur um eine *besondere Methode der Aufsicht* über die Selbstverwaltung, bei der vorläufig die *Stärke der zentralen Einflußmöglichkeiten und das Maß der Freiheit* der Selbstverwaltungskörper gegenüber solchen nicht zur Diskussion steht. — Bei der Fülle der mannigfachen staatlichen Zuschüsse, die für Schulzwecke gegeben werden, können endlich nur diejenigen berücksichtigt werden, die den

9) Education Act, 1921, s. 150, 151. — Dem Erziehungsministerium fehlt aber die ultima ratio englischer Staatsaufsicht: bei Pflichtversäumnis der Selbstverwaltungsbehörde diese abzusetzen und ihre Befugnisse kommissarisch wahrnehmen zu lassen. Es ist daher auch im besonderen Maße gezwungen, "the power of the purse" als Aufsichtsmittel zu benützen. (Selby-Bigge, a. a. O. p. 162; Owen p. 281.)

10) Insbesondere bei dem sogen. "scheme procedure" (z. B. s. 15 Education Act, 1921).

11) Ausdruck auch bei Raiga, a. a. O. p. 249 und Koellreutter a. a. O. p. 79 ff., der aber zu Unrecht die Inspektionsrechte der indirekten Aufsicht zurechnet.

“provided schools”, d. h. den von den Kommunen errichteten oder von ihnen unterhaltenen Lehranstalten zugute kommen, dagegen können — ihrer abnehmenden Zahl und Bedeutung gemäß — die von privaten Institutionen (Kirche, Stiftungen) unterhaltenen Schulen (non provided schools) außer Betracht bleiben. Aber auch selbst eine Betrachtung sämtlicher, den provided schools zufließenden staatlichen Mittel würde uns zu weit führen, sodaß sich die Darstellung auf diejenigen Staatszuschüsse beschränken muß, die für die Zwecke der Volksschulen (elementary schools) und die (unter dem Titel “higher education” zusammengefaßten) höheren Schulen gegeben werden¹²⁾.

Mit diesen erklärenden Einschränkungen kann unsere Aufgabe dahin zusammengefaßt werden: auf welchen Grundsätzen beruht die Handhabung von staatlichen Zuschüssen an die mit der Schulverwaltung betrauten Kommunen und welches sind die hiermit verbundenen Einfluß-, Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten des Staates?

II.

Die Gesamtheit derjenigen Mittel, die für Schulzwecke vom Staat an die Kommunen verteilt werden, muß zunächst in zwei Arten, zwei besondere Systeme, geschieden werden, deren vielfache Verbundenheit die Übersichtlichkeit der finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Unterverbänden nicht gerade erleichtert. Neben den direkten Zuschüssen, den eigentlichen grants in aid, die später behandelt werden sollen, finden sich Zuschüsse, die aus dem — ausschließlich für die Zwecke der Selbstverwaltung abgezweigten — Aufkommen bestimmter Steuern und Abgaben gemacht werden, die sogen. *Assigned revenues grants*¹³⁾. Wir können uns darauf beschränken, diese Art staatlicher Unterstützung in Kürze zu behandeln, da durch ihre Einführung im Jahre 1888 das damals bestehende System der Zuschüsse für Schulzwecke nicht tangiert werden sollte und sie, soweit sie überhaupt für diesen Verwaltungszweig in Betracht kommen, stets nur eine nebensächliche Bedeutung (auch ihrer Höhe nach) hatten. Zudem hat die Gesetzgebung in dem ersten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts¹⁴⁾ die Zuschüsse aus überwiesenen Steueraufkommen stark verändert und ihrer Eigenarten beraubt, so daß sie — schon seit jener Zeit auf den Aussterbeetat gesetzt — durch die neue Reformbill nun endgültig

¹²⁾ Aber ausschließlich der Hochschulen, der einem anderen Ministerium als dem Bd. of Education (z. B. f. Ackerbau, Wohlfahrtsministerium) unterstehenden Schulen, sowie der Schulen für taube, blinde und epileptische Kinder.

¹³⁾ Vgl. Webb, 28, 87 ff.; Grice, 95 ff.; Finer, 144 ff.; Owen, 194, 197; Cd. 638 (1901) p. 7, 16 ff.; Cd. 4499 (1909) p. 969; Cd. 7315 (1914) p. 6, 9, 19; Cmd. 1446 (1921) p. 96.

¹⁴⁾ 7 Edw. 7 Ch. 13 s 117; 10 Edw. 7 Ch. 8 s 88 (1, 2); 1 u. 2 Geo. 5 Ch. 2 s 17, 18.

abgeschafft werden sollen¹⁵⁾. Der Grund der Einführung der assigned revenues war gewesen, die beiden Finanzkreise (Staat und Selbstverwaltung) völlig zu trennen, nicht nur im Sinne einer Separation der vom Staat einerseits und von den Kommunen andererseits zu benutzenden Steuerquellen, die ja in England schon immer und noch bis in die neuste Zeit als Prinzip vorhanden bzw. nicht aufgegeben war, sondern durch eine weitgehende Ersetzung der staatlichen Zuschüsse durch die jährliche Überweisung des Gesamtaufkommens einer Reihe von Steuern und Abgaben *ausschließlich zu kommunalen Zwecken*. Zur Sammlung und zur Trennung von den übrigen Mitteln des Staates wurde ein Gemeindesteuernsonderkonto eingerichtet (Local Taxation Account). Der Hauptunterschied gegenüber den direkten Zuschüssen besteht darin, daß die assigned revenues grants nicht von einer jährlichen Bewilligung des Unterhauses abhängig sind und infolgedessen auch nicht in dem allgemeinen Ausgabenermächtigungsgesetz (appropriation act) aufgeführt werden. Es ist selbstverständlich, daß hierdurch der politische Faktor der parlamentarischen Aufsicht (Budgetdebatte) bis zu einem gewissen Grad ausgeschaltet oder doch vermindert wird, wenn auch die Verteilung dieser Gelder und ihre Verwendung durch die Kommunen durch die stets zulässigen Einzelfragen (questions) im Parlament nachgeprüft werden können. Und dieses Inquisitionsrecht darf nicht unterschätzt werden! Die für diese Art der Zuschüsse bestimmten Mittel wurden, wenigstens bis 1907, von den Steuereinnahmebehörden direkt¹⁶⁾ dem Gemeindesteuernsonderkonto zugeführt und nach der vorgeschriebenen Art unter die Kommunen verteilt, ohne daß das Parlament sich mit ihnen vor der »Ausgabe« an die untergeordneten Verbände noch einmal zu befassen hatte. Der angeführte Unterschied der assigned revenues grants gegenüber den direkten Zuschüssen würde aber, wenn die Reformvorlage von 1928/29 in diesem Punkte ohne Abänderungen angenommen wird, wegfallen, da dieses Überweisungssystem gänzlich abgeschafft, bzw. die überwiesenen Beträge in dem umfassenden Zuschuß aufgehen sollen. Nur das für Schulzwecke (und für die Sicherheitspolizei) bestimmte abgezweigte Steueraufkommen, von dem im Einzelnen sogleich zu sprechen sein wird, bleibt nach der Vorlage ziffernmäßig bestehen, d. h. die mit der Unterhaltung von Schulen betrauten Selbstverwaltungskörper sollen dieselben Mittel auch weiterhin bekommen, nur würden diese nach Inkrafttreten des neuen Systems jährlich vom Parlament votiert werden müssen¹⁷⁾.

¹⁵⁾ Cmd. 3134 (1928) Zff. 15 und Zff. 7,62 des Financ. Memorandum, welches d. Reformbill vorgeheftet ist.

¹⁶⁾ Durch 7 Edw. 7 Ch. 13 s 17 wurde dagegen bestimmt, das Aufkommen solle doch zuerst der Staatskasse (Consolidated Fund) zugeführt und sodann ein Betrag derselben Höhe dem Gemeindesteuernsonderkonto überwiesen werden.

¹⁷⁾ Cmd. 3134 (1928) Ziff. 17 u. p. IV des in Anm. 15 zit. Financ. Memorandum.

In diesem Falle hätte das ganze System der assigned revenues grants für die Schulverwaltung nur noch historische Bedeutung. — Bei dieser Art von Zuschüssen handelt es sich nicht um *Überweisungen* in dem von der deutschen Finanzwissenschaft (Popitz)¹⁸⁾ herausgearbeiteten Sinne. Die Verteilung des Aufkommens aus den verschiedenen Steuern erfolgt nämlich (nicht einheitlich) zumeist nicht nach einem Maßstabe, der mit dem örtlichen Steueraufkommen in irgend einer Beziehung steht¹⁹⁾. Je nachdem die Kommunen verpflichtet sind, dieses mehr oder weniger für einen bestimmten Zweck zu verwenden — eine Frage, die später behandelt werden soll — wird man sie dem Dotations- oder Subventionstyp zurechnen müssen.

Im einzelnen kommen folgende, auf dem Prinzip des abgezweigten Steueraufkommens beruhende Zuschüsse in Frage:

1. Der *Restzuschuß* (residue grant) so benannt, weil derjenige Betrag den verschiedenen Kommunen zugeteilt wird, der — nach Abzug einer bestimmten Summe für Polizeipensionen — aus dem Aufkommen der im Jahre 1890 erhöhten Zölle und Abgaben auf alkoholische Getränke²⁰⁾ übrig bleibt. Während bis zum Jahre 1911 jeweils das gesamte Aufkommen den Kommunen für die Zwecke der Verwaltung der höheren Schulen überwiesen wurde, fixierte man in diesem Zeitpunkt den hierfür zu verteilenden Gesamtbetrag und überließ das Übrige der Staatskasse, wodurch sich auch die den einzelnen Selbstverwaltungskörpern zufließenden Anteile — abgesehen von unbedeutenden Ausgleichungen — nicht mehr veränderten. Die Berechnung der einzelnen Anteile erfolgte nach dem Verhältnisse der im Steuerjahre 1887/1888 denselben Kommunen zugeflossenen, aber durch die assigned revenues grants ersetzten Staatszuschüsse.

2. Die *Zuschüsse* auf Grund der Gesetze über die Herabsetzung der kommunalen Steuern auf *landwirtschaftlichen Grundstücken*²¹⁾. Zumeist werden diese nicht in dem System der assigned revenues grants geführt und sind auch zum besseren Verständnis gesondert zu betrachten. Sachlich bestehen aber keine Unterschiede, denn auch sie werden aus Mitteln bezahlt, die ausdrücklich für Selbstverwaltungszwecke abgezweigt worden sind (Erbschafts- und Nachlasssteuer) und außerdem passieren sie das Gemeindesteuernsonderkonto. Mit diesen Gesetzen

¹⁸⁾ Finanzausgleich im Hdbuch d. Fin.wissenschaft (Gerloff u. Meisel) 1927 Bd. 2 p. 358.

¹⁹⁾ Ausgenommen einige Gebühren für (zumeist gewerbliche) Konzessionen (Local Taxation Licence Duties), die nach dem in den einzelnen Grafschaften oder Stadtgrafschaften gesammelten Aufkommen verteilt werden; vgl. Cd. 638 (1901) p. 116, Cd. 7315 (1914) p. 19.

²⁰⁾ Local Taxation (Customs and Excise) Act. 1890 s 1.

²¹⁾ Agricultural Rates Act: 59 u. 60 Vict. Ch. 16, 13 u. 14 Geo. 5, Ch. 39.

hat der englische Staat die Steuerquellen seiner Kommunen eingeschränkt (partielle Beschränkung der kommunalen Steuerobjekts-hoheit) und zwar durch die Bestimmung, daß landwirtschaftliche Grundstücke nur mit einem bestimmten Bruchteil der allgemein erhobenen Kommunalsteuern belastet werden dürfen. Im Jahre 1896 wurde diese Quote auf $\frac{1}{2}$ festgesetzt. Zur Deckung dieses Defizits bei den verschiedenen Kommunalsteuern (Stadt-, Schul-, Armensteuer usw.) erhält jede Grafschaft, Stadt- oder Armenbehörde usw. die Hälfte des Aufkommens aus den fraglichen Steuern auf landwirtschaftlichen Grundstücken im *Steuerjahr 1895/96* ersetzt²²⁾. Die Gesamtsumme dieser Zuschüsse blieb also prinzipiell unverändert und ebenso der auf jede Kommune entfallende Einzelbetrag²³⁾, der identisch ist mit dem in dem genannten Steuerjahr der Kommune entzogenen Steueraufkommen. Im Jahre 1923 wurden die landwirtschaftlichen Grundstücke in derselben Weise um ein weiteres Viertel befreit, jedoch wurde die Berechnung der einzelnen Zuschüsse und der Gesamtsumme insofern geändert als nicht mehr der unveränderliche Betrag des in *einem* bestimmten Jahre entzogenen Aufkommens ersetzt wurde, sondern der in *jedem* einzelnen Steuerjahr (bzw. -halbjahr) unter Berücksichtigung der von der Kommune jeweils festgesetzten Höhe des Steuersatzes sich ergebende Verlust an Aufkommen. Die Reformvorlage von 1928/29, auf die wir des öfteren zurückkommen müssen, deren Bedeutung im Einzelnen aber vor ihrer gesetzlichen Fixierung noch nicht endgültig abzuschätzen ist, sieht eine weitere Herabsetzung der kommunalen Besteuerung auf bestimmte Arten von Grundstücken vor²⁴⁾. Diesmal werden aber keine Sonderzuschüsse zur Deckung des Defizits an Aufkommen gegeben werden; der umfassende Zuschuß, der in Zukunft den Kommunen gewährt werden soll und der trotz der an der gesamten Änderung der Verwaltungs- und Finanzorganisation geübten Kritik einen erfreulichen Fortschritt auf dem Wege zur Übersichtlichkeit des staatlichen Zuschussystems bildet, soll auch für diesen Ausfall der Gemeinden Ersatz leisten.

²²⁾ Ein Zuschuß dieser Art z. B. einer Stadt zerfiel also bis 1925 (Einführung der general rate) in denjenigen Teil, den sie für den Minderertrag ihrer Stadtsteuer (borough rate), den sie für den Minderertrag ihrer Schulsteuer (education rate) erhält usw. Uns interessiert nur der letztgenannte Teil.

²³⁾ Abgesehen von kleinen Ausgleichungen, die durch die Veränderung des landwirtschaftl. Grundbesitzes und der kommunalen Gebietsgrenzen notwendig wurden.

²⁴⁾ Reformbill s. 54 ff.: Landwirtsch. Grundstücke (u. Gebäude) werden von den Kommunalsteuern vollständig, für industrielle Zwecke u. Frachtunternehmen benutzte Liegenschaften zu $\frac{3}{4}$ befreit. — Gegen die Einbeziehung der zur Deckung des Minderaufkommens zu verteilenden Ersatzbeträge in den Gesamtzuschuß (s. oben) hat sich in kommunalen Kreisen lebhafter Widerspruch erhoben (Times, 5. 11. 28 p. 15).

Das Wesen der *direkten Zuschüsse (grants in aid)*, denen wir uns jetzt zuwenden, besteht — im Unterschied zu den behandelten Zuschüssen aus überwiesenem Steueraufkommen — darin, daß sie von der parlamentarischen Vertretung des Volkes jährlich bewilligt werden müssen. Die ministerielle Zuschußwirtschaft ist damit in höherem Maße der politischen Kontrolle unterworfen, welche außerdem noch, wie wir sehen werden, durch eine Reihe von besonderen Einsichtsmöglichkeiten verstärkt wird. Die für die direkten Zuschüsse zu verwendenden staatlichen Mittel sind in keiner Weise mit bestimmten Steuerquellen verbunden. Sie werden auch nicht über irgend ein Sonderkonto geleitet, sondern sind gewöhnliche Ausgaben des Staates, die wie andere für die einzelnen kommunal zu verwaltenden und vom Staat zu unterstützenden Ausgaben vom Unterhaus bewilligt werden und in den diesbezüglichen Etatposten des Ausgabenermächtigungsgesetzes enthalten sind.

In der folgenden Darstellung versuchen wir, die rechtlichen Unterschiede ²⁵⁾ und besonders die wesentlichen Verteilungsprinzipien, auf denen die Zuschüsse zu der kommunalen Schulverwaltung beruhen, hervorzuheben und einige *typische Zuschußformen* herauszuarbeiten. Dabei muß zunächst noch ein Problem berührt werden, das den englischen Schriftstellern ²⁶⁾ keineswegs entgangen ist, von ihnen aber meist nur wenig beachtet wird: *die gesetzliche Sicherung der Zuschüsse*. Hierbei handelt es sich um die *Rechtsgrundlagen* der Zuschüsse und deren Wirkungen in bezug auf die Sicherung der Zuschußempfänger, wobei aber sogleich hervorgehoben werden muß, daß die praktische Bedeutung dieser Sicherung gegenüber Entziehung oder Kürzung des Zuschusses nur gering ist, und zwar einmal wegen der allgemeinen rechtlichen Position, in der sich die englischen Kommunen gegenüber dem Staat befinden und die gerade bei diesem Problem wieder besonders deutlich wird, sodann aber auch wegen der reichen Fülle freien Ermessens, welches den Zentralbehörden (Ministerien) bei der Verwaltung der für die Staatszuschüsse bestimmten Mittel, insbesondere bei der Regelung der Berechnung der Einzelbeträge, ihrer Verteilung usw. zustehen. Davon

²⁵⁾ Die englischen Bearbeitungen dieser Probleme beschäftigen sich und betonen eigentlich durchweg nur die *praktischen* (finanzwirtschaftlichen) *Wirkungen*, die mit dem einzelnen System oder Zuschußtypus verbunden sind und natürlich nicht vernachlässigt werden dürfen; aber die Erkenntnis gerade dieser praktischen Seiten wäre m. E. nicht wenig gefördert worden, wenn erst einmal klar wäre, was man eigentlich unter einem "fixed grant" oder einem "block grant" zu verstehen hat. Dabei hat die außerordentlich unpräzise und mannigfaltige Ausdrucksweise das Verständnis außerordentlich erschwert, besonders da die einzelnen Zuschüsse zumeist nur nach dem zu unterstützenden Verwaltungszweig (police gr., education gr., public health gr.) benannt werden, ohne daß die Art der Berechnung der Zuschüsse, der Verteilungsschlüssel usw., welche das Wesen des Zuschusses ausmachen, berücksichtigt wird.

²⁶⁾ Z. B. Sidn. Webb, a. a. O. p. 7.

wird noch später im Zusammenhang mit den staatlichen Aufsichtsbefugnissen zu handeln sein. — Man wird dann von einem »gesetzlich gesicherten«²⁷⁾ Staatszuschuß sprechen können, wenn seine Gewährung (mehr oder minder detailliert) in einem allgemeinen Gesetz statuiert ist. Diese Grundlage fehlt bei dem gesetzlich nicht gesicherten Zuschuß. Während es beiden Arten gemeinsam ist, daß die Berechtigung zur Verwendung bestimmter staatlicher Mittel zu Zuschüssen an die Kommunalverwaltung auf einem, dem Budgetrecht zugehörenden appropriation act, d. h. also auf einer *Ausgabenermächtigung* (Jèze)²⁸⁾ beruht, tritt bei dem gesetzlich gesicherten Zuschuß noch die in einem allgemeinen Gesetz niedergelegte *Verpflichtung*²⁹⁾ (deren Problematik im Folgenden noch gezeigt wird) hinzu, den Kommunen den vorgeschriebenen Zuschuß zukommen zu lassen. Da aber die Gewährung eines staatlichen Zuschusses an die Kommunen, abgesehen von der budgetären Ermächtigung, keiner formell-gesetzlichen Grundlage bedarf, so kann ein gesetzlich gesicherter Zuschuß nach der Aufhebung des Gesetzes als nicht gesicherter weiter gegeben werden³⁰⁾, sofern die Mittel vorhanden sind und es sich parlamentarisch verantworten läßt. Eine solche Sicherungsbestimmung findet sich z. B. in dem z. Zt. geltenden Erziehungsgesetz von 1921³¹⁾, in welchem den Gemeinden mindestens die Hälfte der von ihnen für Schulzwecke gemachten Ausgaben aus Staatsmitteln zu ersetzen versprochen wird. Auch der Schulgeldzuschuß, der als Ersatz für die durch die Aufhebung der Verpflichtung der Eltern, Schulgeld zu bezahlen, erfolgte Verminderung der Einnahmen der Schulen gewährt wurde, und der sogen. Hilfszuschuß u. a. m.³²⁾ waren in dieser Weise gesetzlich gesichert. Dagegen beruhte die ganze Entwicklung des englischen Schulwesens bis zu dem Erlaß des Erziehungsgesetzes von 1870 nur auf gesetzlich nicht gesicherten Zuschüssen; der Ergänzungszuschuß (supplementary gr.), durch den im Jahre 1917 die neue Ära der prozentualen Zuschüsse eingeleitet

²⁷⁾ Die wörtliche Übersetzung des englischen (keineswegs feststehenden) terminus technicus: statutory — non statutory grants (z. B. Selby-Bigge, a. a. O. p. 97, Griffith, a. a. O. Vol. I, p. 372 Note 4) gibt im Deutschen keinen eindeutigen Sinn.

²⁸⁾ Jèze-Neumark; Allgem. Theorie des Budgets, 1927 p. 159.

²⁹⁾ It (the grant) may be a matter of statutory obligation . . . Webb, a. a. O. p. 7 (ebenso Cmd. 1581 (1922) p. 108 Ziff. 3); the act lays down — and it is the only guarantee that local authorities have of receiving any particular scale of grant from the Board of Education . . . Hansard, (Commons) 5th ser. Vol. 194 p. 929; Cmd. 2571 (1926) p. 12 Ziff. 12; Cmd. 1581 (1922) p. 113.

³⁰⁾ So sind z. B. die durch s. 44 (4) des Erziehungsgesetzes von 1918 (Ch. 39) aufgehobenen gesicherten Zuschüsse als ungesicherte noch weitere Monate gezahlt worden (Rundschreiben 1074 des Erziehungsministeriums).

³¹⁾ 11 u. 12 Geo. 5 Ch. 51 s. 118.

³²⁾ Fee grant: 54 u. 55 Vict. Ch. 56 (6 u. 7 Geo. 5 Ch. 35); Aid grant: 2 Edw. 7 Ch. 42 s. 10.

wurde, und andere³³⁾ waren von derselben Art³⁴⁾. Es ist nicht möglich festzustellen, in welchen Fällen man es für nötig fand, einen Zuschuß gesetzlich zu sichern oder von einer solchen Fundierung Abstand zu nehmen. Es scheint aber, daß die größere Beweglichkeit und Freiheit des Ermessens, die dem verteilenden Ministerium beim Fehlen einer gesetzlichen Schranke zusteht, dazu geführt hat, bei noch in der Entwicklung befindlichen Verwaltungsaufgaben (deren finanzielle Erfordernisse noch nicht endgültig zu übersehen sind) von einer solchen Sicherung Abstand zu nehmen. Auch für Sonderfälle (Sonderaufgaben, Notstände, Übergangszustände) kommen gesetzlich gesicherte Zuschüsse nicht in Betracht, kurz immer in den Fällen, in denen die Labilität der Verhältnisse eine freiere Hand der Zentralbehörde verlangt und sich das »Recht« der Kommunen auf Erlangung des Zuschusses politisch noch nicht soweit verdichtet hat, daß es in einem Gesetz niedergelegt werden muß.

Was nun die *Sicherungen im Einzelnen* anbetrifft, so ist die Rechtslage keineswegs so, als müsse das Unterhaus in jedem Fall ausreichende Mittel bewilligen, um die Ansprüche der Kommunen in bezug auf die ihnen ausgesetzten Zuschüsse auch wirklich voll befriedigen zu können. Denn das Gesetz, das gerade als Grundlage des gesicherten Zuschußanspruches angeführt werden würde, kann jederzeit abgeändert oder aufgehoben werden; auf der anderen Seite *muß* es abgeändert oder aufgehoben werden, da ohne einen solchen legislatorischen Eingriff die Kürzung oder Einstellung eines gesicherten Zuschusses unrechtmäßig wäre: die Regierung würde das Gesetz verletzen. Und in dieser Notwendigkeit besteht nun die »Sicherung« der Kommunen oder vielmehr: in der politischen Schwierigkeit, die mit der Aufhebung eines solchen zuschußsichernden Gesetzes verbunden ist und die je nach der Stärke und Beständigkeit der Regierungstreuen im Parlament und in der öffentlichen Meinung eingeschätzt werden muß. Im Falle einer solchen Änderung würden die in ihrer politischen Bedeutung nicht zu unter-

³³⁾ Verordnung des Ministeriums d. Erziehung v. 18. 4. 1917 (abgedr. in Dumsday, Loc. Gov. Law and Legislation 1917), ferner der Zuschuß für bedürftige Schulbezirke (necessitous areas gr.) 1906 ff. vgl. Dumsday, a. a. O. 1906 p. 294, 1907, p. 406 usw.

³⁴⁾ Mit den gesetzlich nicht gesicherten Zuschüssen haben im *deutschen Recht* eine gewisse Ähnlichkeit die Summen, die aus den verschiedenen »Fonds« des Reichs- und der Länderetats an untergeordnete Verbände geleistet werden und über deren Verwendungsmethode sich Mußert, Komm.-steuern u. Finanzausgleich (Reichsfinanzreform), Handw. buch d. Komm.wissenschaften 2. Erg.Bd. Jena 1927 p. 1541 so beklagt. Allerdings handelt es sich hier mehr um die *Art*, wie die Unterverbände diese Mittel erhalten (keine Zuständigkeit, die Mittel »als eigene« selbständig aufbringen zu können — Ermessen der verteilenden Behörde), die bemängelt wird, während man in England sich hiermit schon abgefunden hat und nur darauf bedacht ist, vermittelst der »Sicherung« den Zuschuß auch wirklich zu bekommen.

schätzenden kommunalen Verbände, zu denen sich die einzelnen Arten der Kommunen zusammengeschlossen haben³⁵⁾, sofort auf den Plan treten, opponieren und die öffentliche Meinung für sich zu gewinnen suchen. Wie an den meisten entscheidenden Punkten der Organisation des englischen Staates sehen wir auch hier statt aller »geschriebenen« und rechtlichen Sicherungen den *politischen Faktor eingeschaltet*, dessen außerordentliche Bedeutung bei der gegenwärtigen parteipolitischen Umstrittenheit der kommunalen Probleme nicht hervorgehoben zu werden braucht. — Anders dagegen beim gesetzlich nicht gesicherten Zuschuß; ihm gegenüber ist das Unterhaus in keiner Weise gebunden und könnte die Einstellung oder Kürzung der bisher für den Zuschuß bestimmten Summe ohne vorherige legislatorische Maßnahmen beschließen³⁶⁾. Denn ein solcher Zuschuß hängt lediglich von der mehr oder minder großen Bewilligungsfreudigkeit des Finanzministers und des Unterhauses ab, wobei selbstverständlich die politische Dynamik ebenso wenig außer Acht bleiben darf, aber es kann als sicher angenommen werden, daß die Abänderung oder Streichung eines einzelnen Etatpostens in den meisten Fällen keine solche politische Emotion hervorrufen wird, wie der Erlass eines neuen Gesetzes. Im übrigen kommt dies natürlich auf den einzelnen Fall an.

Auch gegenüber den zentralen Vollzugsbehörden, den Ministerien, welche für die Berechnung der Einzelzuschüsse und die Verteilung der Gelder verantwortlich sind, ist die Stellung der Kommunen mit einer gesetzlichen Sicherung der Zuschüsse besser. Denn die gesetzlichen Bestimmungen wirken prinzipiell als Einschränkung des Ermessens der Ministerien — obwohl der freigelassene Spielraum, wie wir später sehen werden, noch außerordentlich groß ist — so daß diese, eventuell unter Zurückstellung anderer Ausgaben, verpflichtet sind³⁷⁾, den Kommunen den Zuschuß in der vorgeschriebenen Weise zu gewähren. Fehlt die gesetzliche Sicherung, so besteht weit eher die Möglichkeit, daß die zur Verfügung gestellten Mittel von dem Ministerium im Einzelnen für andere Zwecke oder doch zum Mindesten in anderer Weise verwendet werden, soweit nicht budgetrechtliche Bindungen oder die allgemeine

35) Z. B. County Councils Association, Assoc. of Municipal Corporations, Urban and Rural District Councils Associations.

36) ... The Grant was one which Parliament might in any year have lawfully discontinued ... (Dublin Corporation v. The King (1911) 1. I. R. 101).

37) Auch hier muß noch einmal hervorgehoben werden, daß der oben behandelte Fragenkomplex richtig nur im Zusammenhang mit der Verwaltungspraxis und den mit der Zuschußgewährung verbundenen Aufsichtsbefugnissen des Ministeriums verstanden werden kann, auf die im letzten Teil der Arbeit eingegangen werden soll. Dabei wird gezeigt werden können, wie das Zusammenwirken dieser beiden Momente die gesetzliche Sicherung nahezu völlig entwertet, so daß die oben angeführte »Verpflichtung« praktisch in sich zusammenfällt.

parlamentarische Verantwortlichkeit einem solchen Vorgehen entgegenstehen. Auch können, ohne daß irgendwelche rechtlichen Schwierigkeiten befürchtet werden müssen, die Einzelzuschüsse gekürzt werden, wenn die für diesen Zweck ausgeworfene Summe nicht ausreicht ³⁸⁾. Endlich werden dem Ministerium durch ein solches Gesetz bei der Ausübung der ihm zumeist zustehenden *Verordnungsrechte* Schranken gesetzt, die heute bei der allgemeinen Verbreitung ministerieller Rechtssetzungsbefugnisse außerordentlich wichtig sind. Aus allen diesen Gründen ist es wohl zu verstehen, daß die Kommunen bei der Neuregelung des Schulwesens und der staatlichen Schulzuschüsse im Jahre 1918 darauf gedrängt und es gegenüber dem Entwurf des Gesetzes auch durchgesetzt haben, daß ihnen ein Zuschuß in *gesetzlich bestimmter* Höhe konzidiert wurde ³⁹⁾. —

Bei den staatlichen Zuschüssen sind zuerst folgende *Arten* zu unterscheiden: *feste* und *veränderliche Zuschüsse*. Das Wesen der *festen* Zuschüsse (fixed grants) ⁴⁰⁾ besteht darin, daß der einer Kommune zufließende Einzelbetrag während einer Periode, die länger bemessen ist als ein Zuschußjahr, seiner Höhe nach unverändert bleibt; bei den variablen Zuschüssen ändert sich dieser Betrag jährlich. Der Einzelbetrag wird hier also nicht in jedem Jahr, sondern erst nach einem längeren Zeitabschnitt neu berechnet, bleibt insoweit grundsätzlich konstant, wobei selbstverständlich Zu- oder Abnahmen, die durch Veränderungen in der Organisation der Selbstverwaltungskörper ⁴¹⁾ bewirkt werden oder Kürzungen der Zuschüsse, die mit den staatlichen Aufsichtsbefugnissen in Zusammenhang stehen, außer Betracht bleiben können. Und zwar bleibt der Einzelbetrag auch dann gleich, wenn die Faktoren ⁴²⁾, aus denen der für die Verteilung der Einzelbeträge maßgebende Schlüssel zusammengesetzt ist oder welche der Berechnungsart zu Grunde liegen, sich ändern ⁴³⁾. Eine solche Änderung wird bei dem

³⁸⁾ So z. B. bei d. oben Anm. 33 erwähnten Zuschüssen für bedürftige Schulbezirke: Cd. 5506 (1911) p. XXVI.

³⁹⁾ Cmd. 2571 (1926) p. 9 Zff. 11 b; Selby-Bigge, a. a. O. p. 98.

⁴⁰⁾ Die "fixed grants", die von Craik (State and Education 1914 p. 122 f.) und Balfour (Educational Systems of Great Britain and Ireland 1903 p. 38) angeführt werden, sowie diejenigen, die in dem Education Code Art. 98 a, 106 vorgesehen sind, gehören nicht hierher. Dort handelt es sich jeweils um variable Kopfzuschüsse (capitation gr.) und "fix" bedeutet nur: im Vergleich mit anderen Zuschüssen, bei denen pro Schüler z. B. ein Betrag von 2, 4 oder 6 Schillingen bezahlt wurde, je nachdem der Bericht des Inspektors ausgefallen war. In diesem Sinne wird der Ausdruck auch in dem Memorandum des London County C. a. a. O. p. 2, 15 gebraucht. — Die fixed grants dürfen insbesondere auch nicht mit den block grants verwechselt werden, auf die später noch eingegangen wird.

⁴¹⁾ Ein- und Ausgemeindungen, Erwerbung eines höheren Status einer Kommune, z. B. ein Stadtbezirk (urban district) wird zur Stadt (borough), usw.

⁴²⁾ Bevölkerungszahl, Steuerkraft der Kommune, jährl. Ausgaben für bestimmte Zwecke u. a. m.

⁴³⁾ Vgl. hierzu Selby-Bigge p. 91.

festen Zuschuß nicht berücksichtigt und gerade hierin liegt der prinzipielle Unterschied gegenüber den variablen Zuschüssen, denen eine solche Berücksichtigung wesentlich ist. Die für die Zuschüsse zu verwendende *Gesamtsumme* der Einzelbeträge wird — abgesehen von den außer Betracht bleibenden unwichtigen Änderungsmomenten — ebenso konstant bleiben. Ein fester Zuschuß liegt dagegen nicht vor, wenn zwar die Gesamtsumme unverändert bleibt, aber der den einzelnen Kommunen zustehende Einzelbetrag jährlich sich ändert 44). Die Eigenschaft eines »festen« Zuschusses ist natürlich nur relativ, und zwar deshalb, weil die Periode, während der eine Neuberechnung nicht stattfinden soll, je nach den Umständen in verschiedener Weise bemessen sein kann: 5, 7, 10 Jahre oder auch unbeschränkt, so daß im letztgenannten Falle ein Zuschuß in stets gleicher Höhe solange vom Staat beigesteuert wird, wie das die Zuschußgewährung vorschreibende Gesetz oder die Verordnung in Kraft steht; andererseits nähert sich ein solcher fester Zuschuß dem variablen Typus, je mehr der für eine Neuberechnung vorgesehene Zeitabschnitt verkürzt wird und der einjährigen Berechnungsperiode nahekommmt.

In der englischen Literatur ist verhältnismäßig oft von solchen "fixed" grants die Rede, obwohl es nur ganz wenige Zuschüsse dieser Art — besonders in der Schulverwaltung — gibt: Mit ihren festen Beträgen sind sie in der Tat bei den mannigfaltigen und wechselnden Anforderungen kommunaler Finanzbedürfnisse nur sehr bedingt brauchbar. Als Hauptanwendungsgebiet der festen Zuschüsse kommt das System der assigned revenues in Frage, wo man — entweder von Anfang an oder nachdem das Aufkommen aus den überwiesenen Steuern einen nach Ansicht der Regierung für die Kommunen ausreichenden Betrag überschritten hatte — die Höhe der Gesamtsumme und (bei gleichbleibendem Verteilungsschlüssel) auch der Einzelbeträge mehrfach fixiert hat. Für den Bereich der Schulverwaltung sind oben schon zwei Beispiele angeführt worden, die sich für andere Verwaltungszweige leicht vermehren lassen 45). Die Einführung fester *direkter* Zuschüsse ist von den königlichen Kommissionen, die sich in die Probleme staatlicher Zuschußgewährung im Laufe der letzten 30 Jahre vertieft haben,

44) Wie bei den £. 60.000, die den Grafschaften als Ersatz für die Kosten der Erhebung einer Reihe von Lizenzen in Form von »Vergütungen« (Popitz a. a. O. p. 373) vom Staat zugehen. Bei gleichbleibender Gesamtsumme erhalten die Kommunen einen dem örtlichen Aufkommen entsprechenden Anteil (8 Edw. 7 Ch. 16 s. 6 (3, 4), 11 u. 12 Geo. 5 Ch. 32 s. 62). Irrtümlich des öfteren als fixed gr. bezeichnet: Cd. 7315 (1914) p. 7, Cmd. 2724 (1926) p. 99, Cmd. 3157 (1928) p. 12.

45) S. oben Anm. 20 f. Weiterhin z. B. ab 1910 die Zuschüsse aus Schankkonzessionsgebühren und Wagenabgaben (License for the Sale of Intoxicating liquor and licenses for carriages, vgl. Cmd. 2938 (1927) p. 224) und die in Cmd. 3157 (1928) Spalte 7 angeführten Fälle.

zwar mehrfach empfohlen worden ⁴⁶⁾, bisher jedoch nur mit geringem Erfolg. Für die Schulverwaltung wäre nur vielleicht der früher den Kunstschaften gewährte Zuschuß ⁴⁷⁾ zu erwähnen, der mit gewissen Einschränkungen in seiner Höhe konstant bleiben sollte. Neuerdings wird aber der wichtige Zuschuß, der gegenwärtig in Verbindung mit der Reform der Straßen- und Armenverwaltung eingeführt werden soll, als ein »fester« organisiert werden. Die Gesamtsumme wird nach einer außerordentlich komplizierten Formel ⁴⁸⁾ (deshalb auch manchmal »formula grant« genannt) aufgeteilt, wobei eine Revision der Berechnung der Einzelbeträge — trotz der Änderung der den Verteilungsschlüssel bildenden Faktoren — nur in 5 jährigen Abschnitten erfolgen soll ⁴⁹⁾.

Die charakteristischen Merkmale der *veränderlichen Zuschüsse* (variable grants) sind durch die Gegenüberstellung und den Vergleich mit den fixed grants genügend hervorgehoben und bedürfen keiner weiteren Erläuterung. Wir unterscheiden hier folgende Gruppen ⁵⁰⁾:

I. Die *Kopfzuschüsse* (capitation gr.). Es sind dies Zuschüsse, bei denen pro Kopf z. B. eines Schülers ein bestimmter Satz von Schillingen für Schulzwecke an die Kommunen verteilt wird ⁵¹⁾; sie gehören der umfassenderen, hier nicht weiter interessierenden Gruppe der *Einheitenzuschüsse* ⁵²⁾ (grants per unit of service) an, bei deren Berechnung als Maßstab für die finanziellen Bedürfnisse der Kommunen eine für den betreffenden Verwaltungszweig grundlegende Einheit gewählt wird (Zahl der zu unterhaltenden Straßenkilometer, — der zu unterstützenden Armen usw.). Den Capitation grants für die Zwecke der Schulverwaltung wird zumeist die Zahl der Schüler, z. T. auch, soweit es sich um Bei-

⁴⁶⁾ Cd. 4499 (1909) Minority Report p. 971 (11); Cd. 638 (1901) p. 141, 143; Cmd. 1581 (1922) p. 105/106.

⁴⁷⁾ Art. 51 a der Regulations for Evening Schools, Technical Institutions, and Schools of Art and Art Classes 1903/04.

⁴⁸⁾ Die Bevölkerungszahl wird durch Berücksichtigung folg. Faktoren »veredelt«: Kinder unter 5 Jahren, Wert des der Kommunalsteuer unterlieg. Vermögens, Zahl d. versichert. Erwerbslosen, Länge d. Straßen: 4. Schedule P. III. der Reformbill.

⁴⁹⁾ Cmd. 3134 (1928) Zff. 19, 29.

⁵⁰⁾ Die von uns gegebene Einteilung unterscheidet sich zum Teil wesentlich von der in England üblichen, weil es uns nicht darauf ankommt, die *historische* Folge und Entwicklung der einzelnen Zuschüsse zu zeigen, sondern die *sachlich* zusammengehörenden in Gruppen zu verbinden. Dabei muß aber betont werden, daß sich die einzelnen Zuschußarten keineswegs immer sauber in die verschiedenen Gruppen einordnen lassen und daß für eine andersartige Einordnung zuweilen ähnlich einleuchtende Gründe vorgebracht werden könnten. Handelt es sich doch in vielen Fällen um *Kombinationen* verschiedenartiger Prinzipien und Faktoren finanzieller und politischer Art, welche die Struktur des Zuschusses bestimmt haben und für ihn wesentlich sind.

⁵¹⁾ So auch das preuß. »Besetzungsgeld«, s. Mulert, a. a. O. p. 1539.

⁵²⁾ Cd. 7315 (1914) p. 21 f.; für die Schulverwaltung z. B. auch die sogen. Small Population Gr. (39 u. 40 Vict. Ch. 79 s. 19 (2)), 53 u. 54 Vict. Ch. 22, 5 u. 6 Geo. 5 Ch. 95) vgl. auch Finer p. 155.

helfen zu den Kosten der Lehrerbeseoldung oder -pensionierung handelt, diejenige der Lehrer zu Grunde gelegt. Allerdings wird diese Kopffzahl nicht roh als Rechnungsfaktor eingesetzt, sondern in irgend einer Weise *qualifiziert*, so daß also nicht die einfache, sondern nur die »veredelte« Zahl der Schüler — mit x Schillingen multipliziert — den einzelnen Zuschußbetrag ergibt; so z. B.: die Zahl der einen durchschnittlichen Schulbesuch⁵³⁾ aufweisenden Schüler oder — nach der Einführung des Prinzips des "payment by result" (Zuschüsse nur im Verhältnis zu den Leistungen der Schüler), das im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine besondere Rolle spielte⁵⁴⁾, — die Zahl der in bestimmten Fächern abgelegten Einzel- oder Klassenprüfungen, die Zahl der Schüler einer bestimmten Altersperiode usw. Diese Qualifizierungen bilden einen Teil des allgemeinen Systems der vom Staat vorgeschriebenen *Bedingungen*, deren Erfüllung die Kommune erst zur Erlangung eines Zuschusses berechtigt, ein System, welches die englische Selbstverwaltung durch das Mittel der finanziellen Abschnürung in eine weitgehende Abhängigkeit gegenüber den zentralen Instanzen gebracht hat und das wir im letzten Teil dieses Aufsatzes noch näher zu betrachten haben. — Mit ihrem relativ einfachen Rechnungsprinzip sind diese Kopffzuschüsse in der englischen Schulverwaltung weit verbreitet gewesen und haben seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die jüngste Zeit das Feld beherrscht. So gehörte dieser Gruppe besonders der *Jahreszuschuß*⁵⁵⁾ an, der schon vor dem Erlaß des ersten Erziehungsgesetzes (1870) weitgehend mit geholfen hat, das nationale Schulwesen aufzubauen, und der erst mit der gesamten Änderung und Konsolidierung der für diesen Verwaltungszweig bestimmten Staatszuschüsse im Jahre 1918 aufgehoben worden ist. Auch der *Schulgeldzuschuß*⁵⁶⁾ beruht auf dem Kopfprinzip, weiterhin ein Teil des *Hilfsszuschusses*⁵⁷⁾, und zwar insoweit dieser nicht der besonderen Funktion des interkommunalen Lastenausgleichs dient.

2. An zweiter Stelle sind diejenigen Zuschüsse zu erwähnen, die zur Ausgleichung einer geringen *örtlichen Steuerkraft* gegeben und von dieser bestimmt werden. Falls nämlich eine als Standard angenommene, in Höhe von X Pence zu erhebende Kommunalsteuer nach der örtlichen Steuerkraft weniger als eine bestimmte Summe, z. B. 20 £ (absolut)

53) Vgl. zu d. verschiedenen u. unpraktischen Berechnungsarten des durchschnittlichen Schulbesuchs S. Webb, a. a. O. p. 70.

54) Vgl. Selby-Bigge, a. a. O. p. 86, Balfour, a. a. O. p. 15, 23, 38; Lowell, Government of England 1921 Vol. II, p. 302, 309, 311.

55) Annual Grant: vgl. London County Council, a. a. O. p. 1, 13; Cd. 7315 (1914) p. 24.

56) Fee Grant: 54 u. 55 Vict. Ch. 56 s. 1 ff., 6 u. 7 Geo. 5 Ch. 35, 8 u. 9 Geo. 5 Ch. 39 s. 44 (4); London C. C., a. a. O. p. 2.

57) Aid Grant: 2 Edw. 7 Ch. 42 s. 10, 8 u. 9 Geo. 5 Ch. 39 s. 44 (4), London C. C., a. a. O. p. 4.

oder weniger als ein bestimmter Kostensatz pro Schüler (relativ) ergeben kann, wird vom Staat ein Zuschuß zur Deckung des Defizits bis zu der (absolut oder relativ) bestimmten Höhe gewährt. Es handelt sich hierbei also um interkommunale Lastenausgleichszuschüsse. Auf diesem Prinzip war der *Sonderzuschuß* auf Grund des Erziehungsgesetzes von 1870 ⁵⁸⁾, und der zweite Teil des von 1902—1918 gegebenen *Hilfszuschusses* ⁵⁹⁾ aufgebaut.

3. Endlich diejenigen Zuschüsse, die in einem bestimmten Verhältnis zu den für Schulzwecke gemachten *kommunalen Ausgaben* stehen. Hierbei müssen zwei Arten unterschieden werden: a) Zuschüsse, die auf Grund derjenigen Ausgaben berechnet werden, die nach Abzug aller anderen, aus den *übrigen* Quellen stammenden kommunalen Einnahmen (z. B. Schulgelder, Gebühren, Zuschüsse anderer Art) übrig bleiben und *allein aus durch die Schulsteuer* aufzubringenden Mitteln zu decken sind (net expenditure from rates); b) Zuschüsse, die in einem bestimmten *Prozentsatz* der von dem Erziehungsministerium als »zuschußfähig« anerkannten Ausgaben gewährt werden (prozentuale Zuschüsse).

Bei der unter a) genannten Gruppe wird die Höhe der Ausgaben auf dem Umweg über die zu ihrer Deckung zu erhebenden Steuern berechnet. Die Kommune wird dann mit einem Zuschuß belohnt, wenn in dem abgelaufenen Rechnungsjahr die Erhebung der Kommunalsteuer über einen bestimmten Höchstsatz hinaus notwendig war. Der Zuschuß soll ein weiteres Überschreiten dieses Höchstsatzes überflüssig machen (Zuschüsse für durch Kommunalsteuern hoch belastete Verbände). Auch hier handelt es sich um interkommunale Lastenausgleichszuschüsse, wenn auch »unechter Art«, da die Höhe des Steuersatzes sowohl auf außergewöhnliche Bedürfnisse als auch auf ungerechtfertigte Ausgaben zurückgeführt werden kann. Zu dieser Art von Zuschüssen ist zu rechnen der auf Grund des Gesetzes über *bedürftige Schulbehörden* von 1897—1902 gewährte Zuschuß ⁶⁰⁾, der im Jahre 1906/07 eingeführte Zuschuß an *bedürftige Schulbezirke* ⁶¹⁾ und außerdem der *Zusatzzuschuß* ⁶²⁾, der seit der Einführung des Systems der prozentualen Zuschüsse jährlich an die durch Kommunalsteuern besonders hoch belasteten Schulbezirke verteilt wird.

Die Bedeutung der *prozentualen Zuschüsse* (percentage grants [b]),

⁵⁸⁾ Special Grant: 33 u. 34 Vict. Ch. 75 s. 97 Abs. 2.

⁵⁹⁾ S. Anm. 57.

⁶⁰⁾ 60 Vict. Ch. 16 (‘‘Necessitous School Board Act’’), s. London C. C. a. a. O. p. 3.

⁶¹⁾ Necessitous Areas Grant: Verordnung vom Juni 1906, betr. die Staatszuschüsse an gewisse Schulbehörden. (abgedr. in D u m s d a y a. a. O. 1906 p. 204; 1907 p. 406 ff.).

⁶²⁾ Additional Grant in highly-rated areas: Verordnungen, die staatlichen Zuschüsse betr.: Stat. Rules u. Orders 1919 Vol. I. p. 449 u. ff. Jahre.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. I, T. 1: Abb.

bei denen der einzelne Zuschußbetrag einen direkten Prozentsatz der kommunalen Ausgaben für Schulzwecke beträgt und nicht erst auf indirekte Weise über die Höhe des örtlichen Steuersatzes ermittelt zu werden braucht, wird erst im Rahmen der damit verbundenen ministeriellen Aufsichts- und Einflußrechte, die wir noch eingehend behandeln werden (III), endgültig klar werden. Hier mag nur hervorgehoben werden, daß in dem Erziehungsgesetz von 1918 ⁶³⁾ zum ersten Mal im System der *Schulzuschüsse* ein allgemeiner *Minimalsatz* dessen festgesetzt worden ist, was die Kommunen durch den Staat erhalten sollen: nämlich 50⁰/₁₀₀ ihrer Ausgaben. Dieser gesamte Zuschuß zerfällt — seit 1923 nur soweit die Volksschulen in Frage stehen — für die Zwecke der Berechnung in zwei Teile. Der *Hauptzuschuß* (substantive grant) ⁶⁴⁾ wird wie üblich für jede einzelne Kommune nach einer bestimmten, durch Verordnung festgesetzten Formel berechnet, in welcher die durchschnittliche Schülerbesuchsziffer, das örtliche Steueraufkommen und die Ausgaben für Schulzwecke in kunstvoller Weise kombiniert sind. Ergibt die Formel einen Betrag, der höher ist als eine — und zwar über 50⁰/₁₀₀ der Ausgaben — liegende Maximalsumme, so wird der Hauptzuschuß (rechnerisch) auf diese zurückgeführt. Ergibt sie dagegen weniger als der garantierte Minimalsatz von 50⁰/₁₀₀ beträgt, so wird der Fehlbetrag bis zu diesem durch den sogen. *Ausfallzuschuß* (deficiency grant) ausgeglichen. — Die Einführung dieser Art von Zuschüssen, die vor dem Kriege allerdings auch schon in anderen Verwaltungszweigen ⁶⁵⁾ üblich war, in den Bereich der kommunalen Schulverwaltung hat nun keineswegs nur die Bedeutung einer einfachen Vereinigung und Konsolidierung der außerordentlich zahlreichen bis dahin bestehenden Teilzuschüsse ⁶⁶⁾, sondern eines völligen Systemwechsels und einer Abkehr von dem jahrzehntelang üblich gewesenen Prinzip der Kopfzuschüsse. Diese Wandlung ist nicht zuletzt veranlaßt worden durch die am Ende des Krieges aufgetretene, stark politisch bedingte Erkenntnis, welche Wichtigkeit ein gutes Schulwesen für die Nation besitze, ein Schulwesen, das zur Erreichung eines wirklich guten Standards notwendigerweise auch vom Staat weitgehend subventioniert werden müsse. In der Nachkriegszeit aber war das in der Schulverwaltung neue System der percentage grants, als eher ausgabenfördernd und nur wenig zu kommunaler Sparsamkeit anhaltend, starker Kritik ausgesetzt, insbesondere von seiten des zum Studium von Spar-

⁶³⁾ 8 u. 9 Geo. 5 Ch. 39 s. 44 u. sodann im Erziehungsgesetz von 1921 (11 u. 12 Geo. 2 Ch. 51 s. 118), das aber inhaltlich nichts Neues enthält.

⁶⁴⁾ S. auch *Finer* p. 158.

⁶⁵⁾ Z. B. Gesundheitsfürsorge (public health) und Sicherheitspolizei.

⁶⁶⁾ Vgl. *Webb* a. a. O. p. 77 ff.; *Selby-Bigge* a. a. O. p. 85 schätzt ihre Zahl auf 57 (!).

maßnahmen eingesetzten *Geddes Committee* ⁶⁷⁾. Während aber durch die Reform von 1929 die in der Verwaltung der Gesundheitsfürsorge bestehenden prozentualen Zuschüsse abgeschafft werden sollen ⁶⁸⁾, bleibt in der Schulverwaltung das erst vor einem Jahrzehnt eingeführte System unverändert bestehen.

Wenn der Staat die Kommunen durch finanzielle Beihilfen unterstützt, ihnen Zuschüsse zukommen läßt, so kann er dabei einmal bestimmen, es stehe der Kommune vollständig frei, für welche Ausgaben oder Zwecke und in welcher Weise sie diesen Zuschuß verwerten wolle; der Zuschuß ist dann für keinen besonderen Zweck bestimmt. In den meisten Fällen wird es ihm aber darauf ankommen, eine einzelne von der Kommune zu verwaltende Aufgabe durch eine solche Unterstützung zu fördern, er wird die Verwendung der beigesteuerten Mittel an einen *Zweck binden*. Diese Gebundenheit spielt gerade bei den englischen Staatszuschüssen wegen ihrer Funktion als Mittel der Staatsaufsicht eine große Rolle. Bei der Behandlung dieses Problems müssen wir aber noch einen Schritt weitergehen: handelt es sich nämlich um »zweckgebundene« Zuschüsse, so sind die Wirkungen, die von ihnen auf die Gesamtheit der Beziehungen zwischen Staat und Kommunen ausgehen, in der Regel außerordentlich verschieden, je nachdem ob der *Zweck*, der mit dem Zuschuß im einzelnen gefördert werden soll, *eng oder weit bemessen*, ob die Aufgabe nur generell umrissen oder speziell und detailliert bezeichnet ist. Denn nach diesem Umfang wird sich auch die Größe des Zuschusses und die Wirksamkeit der mit ihm verbundenen Aufsichtsrechte richten. Sehen wir einmal von den nicht zweckgebundenen Zuschüssen ab, die der Kommune zur Finanzierung ihrer allgemeinen Bedürfnisse oder jedenfalls für solche Zwecke zur Verfügung stehen, die sie allein auswählen und mehr oder minder ausstatten darf, so ergibt sich bezüglich des Umfangs der Verwaltungsaufgaben, für die ein Zuschuß verwendet werden soll, eine reich variierte Skala: Zuschüsse für einen *ganzen Verwaltungszweig* im Sinne der in England üblichen großen, aber sachlich keineswegs immer einwandfrei abgegrenzten Einteilungsgruppen kommunaler Tätigkeit (Straßen-, Armenwesen, Gesundheitsfürsorge, Sicherheitspolizei, Schulwesen), wobei es der Kommune freisteht, innerhalb dieser Kategorie die nähere Verteilung des erhaltenen Geldes zu bestimmen; — Zuschüsse für einen *Teil eines solchen Verwaltungszweiges*, z. B. im Schulwesen nur für die Volks- oder nur für die höheren Schulen; — Zuschüsse für einen *Einzelposten* (Einzelbedarf, Gegenstand) innerhalb dieser

⁶⁷⁾ Cmd. 1581 (1922) p. 103 ff.; vgl. Finer, p. 155, 157.

⁶⁸⁾ Cmd. 3134 (1928) Zff. 15.

Unterteilung, z. B. für Neubauten oder für die Unterhaltung von Schulen, Lehrergehälter, Ausfall an Schulgeldeinnahmen, Schulbücher usw.; — jährlich wiederkehrende, einmalige Zuschüsse: in jedem Fall ist der Zuschuß an eine Aufgabe gebunden, die enger oder weiter bemessen ist.

Während die deutsche Finanzwissenschaft ⁶⁹⁾ den Zuschüssen, die an einen bestimmten Zweck gebunden sind (*Subventionen*) andere gegenüberstellt, bei denen eine solche Bindung fehlt (*Dotationen*), hat sich in England, wo dieses Problem bei der Mannigfaltigkeit der Zuschüsse und ihrer Verknüpfung mit der staatlichen Aufsicht keineswegs übersehen wurde, eine einheitliche Terminologie nicht herausbilden können. Man unterscheidet von den nicht-zweckgebundenen Zuschüssen, die "for general purposes" ⁷⁰⁾ verwendet werden dürfen und in der Hauptsache den Zweck haben, die Belastung durch die kommunalen Steuern im allgemeinen niedriger zu halten (in relief of rates generally) ⁷¹⁾, das Gros aller anderen Zuschüsse, die aber, da die Gebundenheit im Übrigen selbstverständlich ist, nicht näher bezeichnet werden. Diese umfassendere Gruppe zerfällt in die *Gesamt- oder Blockzuschüsse* (block grants) einerseits und die *Teilszuschüsse* (allocated gr., ad hoc grants) ⁷²⁾ andererseits, wobei sogleich hervorzuheben ist, daß es sich hierbei — insbesondere bei den Blockzuschüssen — lediglich um *relativ bestimmte* Begriffe handelt. Je nachdem eine Aufgabe, für die ein Zuschuß bestimmt ist, größer gefaßt, weiter bemessen oder eng und spezieller bezeichnet ist, wird der Zuschuß eher Gesamt- oder Teilszuschuß genannt. In einem ursprünglichen Sinne wird immer dann von einem block grant gesprochen, wenn nach einer gewissen Periode, in der für eine Reihe von Einzelposten kleine Splitterzuschüsse verteilt, diese unter einer weiteren Zweckbestimmung zu einem einheitlichen Zuschuß zusammengefaßt (konsolidiert) worden sind und anstatt vieler Einzelbeträge eine größere Summe Geldes »en bloc« an die Kommune überwiesen wird ⁷³⁾. Weniger oft, aber sachlich zutreffender, wird der Ausdruck in einem weiteren Sinne gebraucht, nämlich soweit es sich darum handelt, jeweils einen der großen Verwaltungszweige, von denen oben gesprochen wurde, mit einem einzigen großen Zuschuß zu bedenken ⁷⁴⁾, ein Ideal, dessen

⁶⁹⁾ Popitz, a. a. O. p. 372 ff.

⁷⁰⁾ Lowell, a. a. O. Vol. II, p. 327.

⁷¹⁾ Cmd. 3084 (1928) p. 160, 168; London County Council a. a. O. p. 8. Cd. 638 (1901) p. 108, 117; C. 9528 (1899) p. 2.

⁷²⁾ In dieser Weise klar und richtig: Cd. 7315 (1914) p. 21. Die allocated gr. im Deutschen als »materielle Zuschüsse« zu bezeichnen (bei Finer, p. 152 ff.), ist irreführend und gibt den wirklichen Sinn nicht wieder.

⁷³⁾ So z. B.: Selby-Bigge, a. a. O. p. 85, 163; Lowell, a. a. O. Vol. II p. 310 f.

⁷⁴⁾ ... the (block) grant is not made in respect of any particular item or branch of the service, but in respect of the whole service; Cd. 7315 (1914) p. 21; Cd. 638 (1901)

Einführung mehrfach schon empfohlen wurde⁷⁵⁾, das aber bisher in dieser Weise noch für keinen Zweig selbstverwaltender Tätigkeit verwirklicht werden konnte. Immer bedurfte es, aus finanz- und verwaltungstechnischen Gründen, stets einer Sonderung in Teilzuschüsse, die also insoweit den Gegensatz zu den Gesamtzuschüssen bilden. Der Blockzuschuß als eine durch die Gebundenheit an einzelne Verwaltungsaufgaben und dadurch mittelbar in ihrer *sachlichen Größe* bestimmten »Subvention« hat begrifflich nichts gemeinsam mit dem festen Zuschuß (*fixed grant*), dessen Beiwort lediglich auf das Merkmal der *Unveränderlichkeit der Höhe* hinweisen will, mit dem er aber öfters verwechselt oder von dem er doch nur in sehr unvollkommener Weise unterschieden wird⁷⁶⁾. Blockzuschüsse können fester oder veränderlicher Art sein; so werden z. B. die prozentualen Zuschüsse, die im Jahre 1918 im Schulwesen eingeführt worden sind, mit "block grants" bezeichnet, ebenso der neue durch die Reformvorlage von 1928/29 vorgeschlagene "formula grant"⁷⁷⁾.

Die Tatsache einer Bindung der Kommune, einen staatlichen Zuschuß nur für einen ganz bestimmten Zweck auszugeben, ist nun, wie schon hervorgehoben wurde, von besonderer Wichtigkeit für das Problem der mit der Zuschußgewährung verknüpften Staatsaufsicht über die Selbstverwaltung. Nur wo die durch den Zuschuß zu fördernde Aufgabe vorher bestimmt ist, wo es sich also um einen »gebundenen« Zuschuß handelt, kann dieser als indirektes Aufsichtsmittel verwendet werden, denn nur in diesem Falle ist der Staat in der Lage, die Gewährung von Zuschüssen von den ihm notwendig erscheinenden Bedingungen abhängig zu machen und ihre Einhaltung von seinen Inspektoren nachprüfen zu lassen⁷⁸⁾. Weiterhin besteht in der Regel eine bestimmte Relation zwischen der *Größe der Aufgabe*, für die der Zuschuß verwendet werden soll, und der *Intensität der Aufsicht*, besonders vom verwaltungspraktischen Standpunkt aus: je enger der Zweck bestimmt, je »spezieller« dieser ist, destomehr wird sich der

p. 74; a. A. Finer 151 f., der den Begriff zu weit faßt und darunter Zuschüsse, für deren Verwendung kein bestimmter Zweck bezeichnet ist, versteht.

75) Cd. 638 (1901) p. 74, 83; Webb, a. a. O. p. 98.

76) Wie aus der Diskussion über die in der Reformvorlage von 1928/29 vorgesehene Änderung des Zuschußsystems zu ersehen ist (z. B. Times, 5. II. 28 p. 15: the new grant is to be a "block grant" (i. e. one wholly independent of the actual expenditure of each authority), ebenso Whiteley, Journ. of. Public Administration Vol. I, 259 ff. (276, 281); richtig dagegen Robson, Loc. Governm. News Vol. 4 p. 103; Selby-Bigge in d. folg. Anm.

77) Selby-Bigge, a. a. O. p. 85, 87, 91, 163, und statt Vieler d. Wohlfahrtsmin. Nev. Chamberlain im Unterhaus (Times 27. 4. 1928).

78) Schon Hensel, a. a. O. p. 155 hat, wenn auch in dem besonderen Zusammenhang der bundesstaatlichen Verhältnisse, hierauf aufmerksam gemacht; vgl. ferner Popitz a. a. O. p. 373 über die Wichtigkeit der Subventionen im Kommunalrecht.

Staat mit seinen Bedingungen und mit der Kontrolle ihrer Einhaltung in den Bezirk der Selbstverwaltung einmischen müssen (oder doch zum mindesten einmischen können); desto stärker wird in der Praxis der Druck der Aufsicht fühlbar sein.

Betrachtet man unter diesen Gesichtspunkten das Verhältnis von Staat und Selbstverwaltung in England, so ist davon auszugehen, daß die Zuschüsse in der Regel nur für bestimmte Aufgaben verwendet werden dürfen ⁷⁹⁾. Gegen die wenigen Ausnahmen ⁸⁰⁾, zu denen im Gebiet des Schulwesens eigentlich nur der oben erwähnte Restzuschuß ⁸¹⁾ bis 1902 zu rechnen ist, ist denn auch des öfteren Sturm gelaufen worden, gerade weil die Aufsichtsfunktion der zweckgebundenen Zuschüsse seit langem als Grundsatz der Organisation der englischen Selbstverwaltung angesehen wird und ihre positive fördernde Wirkung für das Schulwesen und die Sicherheitspolizei nicht zu leugnen ist ⁸²⁾. Was den *Umfang der Aufgaben* betrifft, die durch die einzelnen Zuschüsse eine Unterstützung erhalten sollen, so ist im allgemeinen eine deutliche Linie der Entwicklung zu erkennen. Entsprechend der englischen, generellen Regelungen gegenüber eher zurückhaltenden Art finden sich in den letzten 50 Jahren zumeist viele kleine Sonder- und Splitterzuschüsse, namentlich auch zur Subventionierung der Schulen und überhaupt dann immer, wenn ein Verwaltungszweig noch in der Entwicklung begriffen ist und durch die Beisteuerung kleiner Beträge einzelne Teile eines solchen aufwachsenden Baumes fruchtbarer werden sollen. Nach einer durch Zuschüsse dieser Art gekennzeichneten Periode — zumeist wenn das Durcheinander der Zuschüsse zu groß geworden ist — hat man eine Gruppe oder alle dieser „ad hoc grants“ zusammengefaßt und sie durch einen größeren Zuschußbetrag ersetzt,

⁷⁹⁾ Vgl. hierzu die Tabellen, die einen ausgezeichneten Überblick über die Verteilung der Zuschüsse auf die einzelnen Verwaltungszweige geben, in Cmd. 3084 (1928) p. 168 f. u. Royal Commission on Loc. Gov. 1923, Min. of Evidence P. I. App. XVII.

⁸⁰⁾ Z. B. ein Teil des Aufkommens der Nachlaßsteuer (estate duty) C. 9528 (1899) p. 21, Cmd. 3084 (1928) p. 160; ferner der Rest, der nach Abzug der Ausgaben in den Staatszuschußkonten (Exchequer Contribution accounts) der Grafschaften übrig bleibt; dagegen rechne ich im Gegensatz zu Cd. 638 (1901) p. 117 und Cmd. 3157 (1928) p. 13 die auf Grund der Gesetze über die Herabsetzung der kommunalen Steuern auf landwirtschaftlichen Grundstücken gewährten Zuschüsse (s. oben Anm. 21) als »zweckgebunden«, weil sie denjenigen Verwaltungszweigen zu Gute kommen, für die das Aufkommen aus der betr. Teilststeuer verwendet werden soll (ebenso Cd. 7315 [1914] p. 55).

⁸¹⁾ S. oben Anm. 20.

⁸²⁾ Die Kritiker der nicht-zweckgebundenen Zuschüsse vergessen aber immer, daß es außer der zentralen noch eine lokale, von dem Council der Kommune ausgeübte Aufsicht oder Kontrolle gibt, die in derselben Weise eine sparsame und sachgemäße Verwendung der vom Staat kommenden Mittel sichern sollte, wenn auch zugegeben ist, daß erfahrungsgemäß auf die durch eigene Steuern aufgebrachtten Gelder mehr als auf die »fremden« aufgebraucht wird.

wobei selbstverständlich auch der Aufgabenkreis, zu dessen Förderung der neue Zuschuß verwendet werden sollte, entsprechend weiter umschrieben werden mußte. Allerdings sind diese *Erweiterungs- und Generalisierungsversuche*, die natürlich auch stets den besonderen Zweck der Verbesserung des Systems hatten, in England wie in anderen Ländern immer nur Stückwerk geblieben, da auch nach der Konsolidierung einer Gruppe von Teilzuschüssen zumeist wieder neue besondere Aufgaben hervorgetreten sind, die ihrerseits die Verteilung von kleinen Zuschüssen notwendig machten, wodurch die Geschlossenheit der neuen Ordnung wieder durchbrochen wurde⁸³⁾. Das System der staatlichen Zuschüsse zur Schulverwaltung ist ein ausgezeichnetes Beispiel für diese Entwicklung. In der Mitte des letzten Jahrhunderts, als das öffentliche Schulwesen in England erst im Entstehen begriffen war, hat der Staat in der minutiösesten Weise für eine Reihe von Spezialzwecken seine Zuschüsse berechnet: für Schulgebäude, Lehrerbesoldung, Schulbücher, Apparate, Atlanten — einen Teilzuschuß neben und nach dem anderen⁸⁴⁾. Gegen Ende des Jahrhunderts hatte sich im System zwar grundsätzlich nichts geändert, trotzdem war mehrfach eine Zusammenfassung von kleinen Teilzuschüssen angenommen worden, wie man an der Entwicklung des Jahreszuschusses (*annual grant*)⁸⁵⁾ auf das Deutlichste bemerken kann. 1902 wurden wiederum einige Sonderzuschüsse in dem Hilfszuschuß⁸⁶⁾ vereinigt und 1918 mit der Einführung der *percentage grants* das ganze Zuschußsystem, soweit die Schulverwaltung in Frage steht, in umfassender Weise auf eine andere Basis gestellt und vereinheitlicht; mit der Konsolidierung der Zuschüsse für die höheren Schulen⁸⁷⁾ im Jahre 1923 schließt die Entwicklung vorläufig ab. Es ist ganz sicher, daß mit dieser Weiterfassung der Aufgaben, für welche die Zuschüsse verwendet werden sollen und der damit Hand in Hand gehenden Generalisierung der Zuschüsse die Zentralverwaltung bei der Ausübung der mit der Hingabe der Zuschüsse verbundenen Aufsichtsbefugnisse in demselben Maße davon Abstand nehmen mußte, sich in

⁸³⁾ Die Generalisierungstendenz in der Entwicklung des Zuschußsystems steht aber nicht vereinzelt in der Gesamtentwicklung der englischen Selbstverwaltung, sondern stimmt überein mit anderen Entwicklungsreihen ähnlicher Art. In dieser Weise wird man die schrittweise Überleitung der nur mit Sonderbefugnissen *eines* Verwaltungszweigs ausgestatteten Kommunen in solche mit einer *alle* Zweige kommunaler Tätigkeit umfassenden Kompetenz, von der in der Einleitung (I) gesprochen worden ist, deuten können; ebenso das allerdings noch unvollkommen verwirklichte Bestreben, die Verwaltungsbezirke zu vergrößern (Reformvorlage 1928).

⁸⁴⁾ Selby-Bigge, a. a. O. p. 83 f. und für die spätere Zeit: Cd. 9045 (1918) p. 9 III.

⁸⁵⁾ S. oben Anm. 55 und die ausgezeichnete Übersicht in London County C. a. a. O. p. 13 ff.

⁸⁶⁾ S. oben Anm. 57.

⁸⁷⁾ Cmd. 1841 (1923) p. 16 f.

die Einzelheiten der Schulverwaltung zu mischen, ihre Bedingungen für die Gewährung der Zuschüsse *detailliert* zu setzen und deren Einhaltung in eben dieser Weise zu kontrollieren. Mit der Generalisierung des Zuschußsystems mußte auch eine Generalisierung der Aufsicht eintreten, eine Entwicklung, bei der allerdings auch noch andere Gründe mitspielten, wie das allgemeine Anwachsen der Verwaltungsaufgaben, die Kompliziertheit der sozialen und wirtschaftlichen Probleme, welche eine *gleiche Art* der Beaufsichtigung der Kommunen wie vor oder zu Anfang unseres industriell höchst entwickelten Zeitalters unmöglich machen. Der Druck der zentralen Aufsicht hat sich im allgemeinen nicht vermindert; früher war er — wenn wir es einmal in dieser Weise formulieren dürfen — auf eine Reihe von einzelnen speziellen Punkten konzentriert, heute ist die Basis, welche sich diesem Druck entgegensetzt, weiter und umfassender geworden, ohne daß es den Kommunen gelungen ist, sich ihm zu entziehen. Was unseren speziellen Fall der Aufsicht über die kommunale Schulverwaltung in England betrifft, ganz im Gegenteil. Obwohl die Einführung der prozentualen Blockzuschüsse im Jahre 1918 ausdrücklich dafür bestimmt war, neben einer Vereinheitlichung des Zuschußsystems den Kommunen auch eine größere Bewegungsfreiheit zu verschaffen⁸⁸⁾, und diese, abgesehen von den Schularten, mit keiner besonderen Zweckbestimmung verbunden waren⁸⁹⁾, hat es das Erziehungsministerium verstanden, unter dem Druck der finanziellen Verhältnisse und unter Ausnützung der elastischen Möglichkeiten des Systems die Verteilung der Zuschüsse so zu handhaben, daß von dem ursprünglichen Zweck der Änderung so gut wie nichts mehr übrig geblieben ist. Darauf soll nun im folgenden näher eingegangen werden.

III.

Die *Bedingungen*, unter denen sich der englische Staat bereit erklärt, Zuschüsse an seine Kommunen zu leisten, stellen gewissermaßen die »Rechtsordnung« dieser finanziellen Beziehungen dar. Sie enthalten die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, ehe ein Zuschuß gewährt werden kann, mit ihnen wird die Höhe der Zuschüsse im einzelnen, das Zahlungsverfahren und endlich werden die Folgen geregelt, die eintreten können, wenn einzelne Bedingungen von der einen Zuschuß beantragenden Kommune nicht eingehalten worden sind. Daß solche Bedingungen überhaupt gesetzt und dadurch erst die Möglichkeit geschaffen wird, die Zuschüsse als Mittel einer indirekten Staatsaufsicht zu benutzen, ist in England — besonders im kommunalen Schulwesen

⁸⁸⁾ Cmd. 2179 (1924) p. 2.

⁸⁹⁾ Royal Commission on Local Gov. a. a. O. P. II. Qu. 6345.

(weniger im Armenwesen) ⁹⁰⁾ — die Regel, wenn auch nur mit gewissen Ausnahmen. So ist die Verteilung z. B. der assigned revenues grants, bei denen schon die parlamentarische Kontrolle vermindert ist, nicht an die Erfüllung von Bedingungen geknüpft — dies würde dem System prinzipiell entgegenstehen —, weshalb diese weitgehend abgelehnt und nun auch abgeschafft werden. Allerdings ist im Schulwesen die »Bedingungslosigkeit« des Restzuschusses und der Zuschüsse auf Grund der Agricultural rates Acts ⁹¹⁾ dadurch wettgemacht, daß die Gewährung der übrigen, für den Verwaltungszweig bestimmten Zuschüsse derart mit Bedingungen bewehrt ist, daß der Zentralinstanz genügend Aufsichtsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. — Die Bedingungen sind zum Teil in dem die Zuschußgewährung statuierenden Gesetz ⁹²⁾ enthalten, zum Teil werden sie in *Verordnungen* oder Ausführungsverordnungen ⁹³⁾ niedergelegt, die auf einfacherem Wege als die Gesetze abgeändert werden können, dafür aber grundsätzlich eine intensive parlamentarische Kontrolle über die ministerielle Rechtssetzungsgewalt erfordern. Bis zum Erlaß des Erziehungsgesetzes von 1918 (s. 44) traten solche Ausführungsverordnungen erst in Kraft, nachdem sie einen Monat dem Parlament (unbeanstandet) vorgelegen hatten. Seit dieser Zeit ist ihr Erlaß dem in dem Gesetz über die Veröffentlichung von Verordnungen (1893) vorgeschriebenen Verfahren angepaßt worden, nach welchem die Verordnung schon mit dem Erlaß in Kraft tritt und erst dann dem Parlament vorgelegt werden muß: in beiden Fällen ist die Vorlegungspflicht aber ohne praktischen Nutzen, da das überlastete Parlament ⁹⁴⁾, das zumeist nicht einmal Zeit für die Behandlung der aus der Mitte des Hauses eingebrachten Gesetzesvorschläge findet, den vorgelegten Verordnungen keine Beachtung schenkt ⁹⁵⁾. Was den *Inhalt* der *Bedingungen* betrifft, so findet man in ihnen den Niederschlag der Erfahrungen des Erziehungsministeriums, eine Zusammen-

⁹⁰⁾ Webb, a. a. O. p. 46 f. Es ist eines der wichtigsten Ergebnisse der neuen Reform, daß der Blockzuschuß, welcher im Armenwesen die Reste der assigned revenues ersetzen soll, infolge der Übertragung der Befugnisse der aufzulösenden Armenverbände auf die Grafschaftsräte jetzt auch in diesem Verwaltungszweig für die Zwecke der Staatsaufsicht benützt werden kann.

⁹¹⁾ Oben Anm. 20 f.

⁹²⁾ Z. B. 33 u. 34 Vict. 1870 Ch. 75 s. 4, 79; 2 Edw. 7 Ch. 42 s. 7 (4); 11 u. 12 Geo. 5 Ch. 51 s. 27 (1d), 29 (7), 120.

⁹³⁾ Entweder in den sogen. Zuschußverordnungen (grant regulations) oder auch in dem "Code", welcher den Verwaltungszweig oder Teile desselben im Allgemeinen regelt; vgl. dazu Selby-Bigge, p. 159.

⁹⁴⁾ Über d. Überlastung im Allgem. s. Löwenstein, Annal. d. deutsch. Reichs 1921/22 p. 15.

⁹⁵⁾ Ebenso Laski, Journ. of Publ. Administr. Vol. I. p. 97, Fairlie, Administr. Procedure in Connection with Stat. Rul. and Orders (Univ. of Illinois Studies Vol. XIII. No. 3) p. 77 und Times vom 16. 2. 1929 p. 13; zweifelnd Selby-Bigge p. 160 f.

fassung der Wünsche der Zentralinstanz, die aber so mannigfaltig sind, daß im Einzelnen auf sie nicht eingegangen werden kann. Man ist entsprechend der allgemeinen Generalisierungstendenz, auf die oben II. aufmerksam gemacht worden ist, davon abgekommen, die Bedingungen für die Verwaltung der Schulen in *Einzelpunkten* aufzustellen (Gebäude, Lehrkörper, Möblement, Lehrmittel usw.), sondern hat es für beide Teile vorteilhafter gehalten, die Gewährung des Zuschusses von der Erfüllung der, auch stets neben den Spezialbedingungen vorgeschriebenen generellen Voraussetzung abhängig zu machen: die Schule müsse, um für einen Zuschuß in Frage zu kommen, leistungsfähig (*efficient*) sein. Die allgemeine *efficiency* ⁹⁶⁾ ist als wichtigstes Erfordernis von dem dichten Gestrüpp unzähliger Paragraphen übriggeblieben. Hierbei handelt es sich um eine *Generalklausel*, die nirgends definiert, wenn auch — zum mindesten theoretisch — einer rechtlichen Auslegung fähig ist, obwohl es mangels Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte zur Überprüfung hierzu nicht kommen kann. "Efficiency" kann natürlich nur als relativer Begriff verstanden werden, weil sich die Anschauungen der Zentralinstanz und seiner Inspektoren im Laufe der Zeit ändern, wenn auch als Vergleichspunkte zur Auslegung im Allgemeinen die Verhältnisse in Kommunen gleicher Struktur, der Durchschnittsstandard des Schulwesens im Lande (*national minimum*) oder auch die Höhe der Mittel herangezogen werden, welche die kontrollierte Kommune für diesen Verwaltungszweig aufgewendet hat ⁹⁷⁾. Unter diesen Gesichtspunkten beurteilt werden die einzelnen Schulen und hierdurch der Gesamtzustand des von der Kommune geleiteten Schulwesens ⁹⁸⁾.

Die Prüfung, ob die Kommunen ihre Verwaltung auch entsprechend den in Gesetz und Verordnung niedergelegten Bestimmungen und entsprechend den Wünschen des Ministeriums führen, geschieht durch die *Inspektoren* ⁹⁹⁾, die Augen und Ohren der Zentralbehörde (*Craig*), welche — im Turnus oder ad hoc — im Lande herumreisen, besichtigen, Material sammeln, Erfahrungen vermitteln und durch ihre Berichte dem Minister die nötigen Unterlagen über den Stand der kommunalen Verwaltung verschaffen. Diese Institution ist für die Erkenntnis der Beziehungen zwischen Zentrale und Selbstverwaltungsverbänden, besonders auch im Hinblick auf die staatliche Zuschußgewährung, von

⁹⁶⁾ Vgl. hierzu Selby-Bigge p. 42. Dieser Begriff wird auch in d. Reformbill 1928/29 s. 86 (a, i) bei d. Regelung d. minist. Befugnis, den Gesamtzuschuß zu kürzen, wieder verwendet, vgl. unten Anm. III.

⁹⁷⁾ Manchmal sind auch ausdrücklich einzelne Kriterien bestimmt, die für die Entscheidung der Frage: leistungsfähig oder nicht, maßgebend sein sollen (z. B. s. 4. Verordnung vom 18. 4. 1917 über den supplementary gr. für Volksschulen).

⁹⁸⁾ Selby-Bigge p. 100.

⁹⁹⁾ Selby-Bigge, p. 121 ff.; hier werden also direkte und indirekte Aufsichtsmittel (s. oben I.) kombiniert verwendet.

einer außerordentlichen Wichtigkeit. Dies näher darzulegen, würde hier aber zu weit führen. Hat der Inspektor und (auf Grund seiner Berichte) das Ministerium die Überzeugung (is satisfied . . .), daß die allgemeinen und besonderen Bedingungen, unter welchen der Zuschuß gewährt werden soll, erfüllt sind, so wird — falls eine Schule bisher für die Zwecke des Zuschusses noch nicht mitgerechnet worden ist — dieses antragsgemäß nachgeholt, oder, wenn die Kommune schon bisher einen Zuschuß für die Unterhaltung der Schule bekommen hatte, erhält sie auch weiterhin den *vollen Zuschuß*.

Die Tatsache, daß das Ministerium hinsichtlich der Einhaltung der Bedingungen, insbesondere der allgemeinen Leistungsfähigkeit der Schule und in summa auch des ganzen Verwaltungszweiges einer Kommune befriedigt ist, hat aber lediglich die Bedeutung, daß vom *verwaltungstechnischen Standpunkt* aus seitens des Ministeriums nichts einzuwenden ist, vielmehr anerkannt wird, daß insoweit in *angemessener Weise* für die örtlichen Bedürfnisse seitens der Kommune Sorge getragen worden ist. Dagegen wird hierdurch keineswegs entschieden, ob die Kommune bei der Ausübung ihrer Befugnisse im allgemeinen und bei den hierbei gemachten Ausgaben im besonderen *rechtlich* einwandfrei, d. h. innerhalb der ihr zustehenden Kompetenzen (ihres Wirkungskreises) gehandelt hat, eine Frage, deren Prüfung auch in den Stadtgrafschaften und Städten (welche bei der Rechnungsprüfung im allgemeinen eine freiere Stellung genießen) ¹⁰⁰⁾ ausschließlich den Distriktprüfungsbeamten (auditors) untersteht. Dieser darf allerdings Ausgaben nur insoweit »beanstanden«, als sie aus durch die kommunalen Grundsteuern (rates) erhobenen Mitteln geleistet worden sind, nicht aber wenn und soweit sie aus anderen Quellen (z. B. Staatszuschüssen) stammen ¹⁰¹⁾. Es ist aber — besonders bei dem System der prozentualen Zuschüsse — selbstverständlich, daß bei der finanziellen Lage der Kommunen eine Ausgabe in der Regel aus beiden Arten von Mitteln gemacht wird, so daß es sich bei der Rechnungsprüfung durch den auditor und im Anfechtungsverfahren seines Spruches auch vor den ordentlichen Gerichten herausstellen kann, daß die staatlichen Zuschüsse für einen ungesetzlichen Zweck gegeben worden sind ¹⁰²⁾. Und zwar ist dies um so leichter möglich, weil diese Rechnungsprüfung sich auch auf Ausgaben (und jede Tätigkeit einer Kommune bedeutet praktisch eine Ausgabe) bezieht, die im *Ermessen* der Kommune stehen. Eine solche Ausgabe

¹⁰⁰⁾ 45 u. 46 Vict. Ch. 50 s. 25, 11 u. 12 Geo. 5 Ch. 51 s. 123; bei d. Stadtgrafschaften wird diese durch d. neue Reformbill jetzt auch hinsichtlich des Armenwesens eingeschränkt, vgl. die Anm. 5 zit. Bill s. 14.

¹⁰¹⁾ Owen, a. a. O. p. 196.

¹⁰²⁾ So in dem berühmten Cockerton Case (1901) 1 Q. B. 322 ff., 726 ff. und Dyer v. School Board for London (1902) 2 Ch. 758.

bleibt nur dann unbeanstandet, wenn das Ermessen pflichtgemäß, wie man in diesem Fall den Ausdruck "reasonable" am besten übersetzt, ausgeübt worden ist; andernfalls ist die Handlung der Kommune schlechthin *rechtswidrig* ¹⁰³). Die Einhaltung der Zuschußbedingungen (deren Rechtmäßigkeit auf diese Weise wenigstens mittelbar kontrolliert wird) ist also in keiner Weise gleichbedeutend mit einem rechtmäßigen Handeln der Kommune überhaupt.

Kommt dagegen eine Verletzung der Zuschußbedingungen in Frage, so geht der Entscheidung des Ministeriums, in welcher Weise es auf ein solches Verhalten reagieren, ob und welche Folge es verhängen will, ein — wenigstens bis 1903 — ziemlich formelles Verfahren voraus ¹⁰⁴). Der die Verletzung einer Bedingung, insbesondere einen Zustand von "inefficiency" feststellende und mit Gründen versehene Bericht des Inspektors an die Zentralbehörde wird von dieser der Kommune zugleich mit der Warnung zugestellt, der Zuschuß werde im nächsten Jahre gekürzt oder ganz entzogen werden, wenn in diesem Zeitpunkt die gerügten Mängel nicht behoben sein würden. Wird bei der nächstjährigen Kontrolle derselbe Zustand vorgefunden, so wiederholt sich Bericht und Zustellung, nur daß in diesem Falle gegen den Bericht des Inspektors eine Beschwerde ¹⁰⁵) an das Ministerium gegeben war. In diesem Falle soll der Besuch und Bericht noch eines zweiten Inspektors dem Ministerium die Grundlagen für seine Entscheidung verschaffen. Wird der Befund des ersten Inspektors bestätigt, so hat das Erziehungsministerium über die Folgen der Verletzung der Bedingungen zu entscheiden. Dieses formalistische Verfahren wurde 1903 aufgegeben und durch ein weniger umständliches ersetzt, bei welchem derselbe Erfolg mit einfacheren Mitteln erreicht werden kann. — Die Entscheidung, die von dem Board of Education als solchem (anonym) getroffen wird und nicht zur ausschließlichen Kompetenz des Ministers gehört, steht vollständig im *Ermessen* ¹⁰⁶) der zentralen Behörde. Und zwar handelt es sich hier um die Ausübung eines *verwaltenden Er-*

¹⁰³) Roberts v. Hopwood (1925) A. C. 578 ff. Diese außerordentlich interessante und klare Entscheidung zeigt mit aller Deutlichkeit, daß auch die engl. Judikatur nicht ganz frei ist von dem Versuch, die »Grenzen des Ermessens« zu bestimmen, daß die Entscheidung aber endgültig *nur* an dem Kriterium der Rechtswidrigkeit orientiert ist. Vgl. hierzu Keir u. Lawson a. a. O. p. 132 (Abs. 3), 140: "But when all is said and done, the business of the Courts is only to to restrain breaches of law"; sowie die Anm. 112 zit. Entsch. — Zu d. Problem im Allgem. Koellreutter, a. a. O. p. 152 ff. u. für d. deutsche Recht neuestens Scheuner, Nachprüfung d. Ermessens durch d. Gerichte (Verw.-Arch. v. Keil u. Kaufmann Bd. 33 p. 68 ff.).

¹⁰⁴) Art. 86 d. verschiedenen elementary codes; Selby-Bigge p. 44 Anm.

¹⁰⁵) Die aber nach Maltbie, a. a. O. p. 157 nicht häufig eingelegt worden ist.

¹⁰⁶) Selby-Bigge p. 101, 172.

messens ¹⁰⁷⁾; dagegen muß nicht geurteilt werden "quasi-judicially" ¹⁰⁸⁾, d. h. mit der gleichen Unparteilichkeit, als ob der Board die Funktionen eines Gerichts wahrzunehmen hätte. Seine Entscheidung betrifft die folgenden Fragen: 1. Die Auslegung der die Bedingungen enthaltenden Verordnungen (und Gesetze), eine Befugnis, die regelmäßig in solchen "regulations" selbst vorgesehen ist, also die *rechtliche* (abstrakte) Beurteilung der finanziellen Beziehungen; 2. ob *tatsächlich* auf Grund des Verhaltens der Kommune eine Bedingung verletzt ist: dabei muß es sich jeweils um eine erhebliche, grobe (auf der Hand liegende) Verletzung ¹⁰⁹⁾ der Bedingungen handeln; die Vermutung spricht für die Einhaltung der Bedingungen ¹¹⁰⁾; hierbei wird sein Ermessen heute allein durch die Auslegung des besprochenen Begriffes der »Leistungsfähigkeit« begrenzt; 3. endlich muß er über die *Folgen* der Verletzung der Bedingungen befinden; hierbei kann er es nochmals bei einer Verwarnung und Androhung der späteren Entziehung oder Kürzung des Zuschusses bewenden lassen (er *muß* ihn nicht entziehen: die Verletzung der Bedingung kann ja nicht nur auf Fahrlässigkeit oder Vorsatz, sondern auch auf Unvermögen der Kommune beruhen), er kann den Zuschuß oder Teile desselben kürzen (penal reduction) ¹¹¹⁾ oder er kann ihn gänzlich entziehen. Im letzteren Fall wird die Schule, solange die Bedingungen nicht erfüllt sind, bei der Berechnung des Zuschusses nicht berücksichtigt, im Zeitpunkt der Erfüllung aber kann die Kommune den Antrag stellen, sie wieder in die Zuschußliste aufzunehmen.

Diese *Entscheidung* des Ministeriums über die Entziehung oder Kürzung des Zuschusses ist *nicht nachprüfbar*, jedenfalls nicht in dem strengen Sinn einer Überprüfung durch die ordentlichen Gerichte. Nicht als ob *alle* Beschlüsse der zentralen Instanzen der Kontrolle der ordentlichen Gerichte entzogen wären ¹¹²⁾; aber in unserem Fall würde es sich praktisch

¹⁰⁷⁾ Ein Beispiel des »absoluten, exekutiven« Ermessens, von welchem Keir u. Lawson a. a. O. p. 137 ff. sprechen.

¹⁰⁸⁾ Vgl. zu d. Auslegung d. schwer zu erfassenden Begriffes "judicially" Robson, Justice a. Adm. Law p. 185 ff.

¹⁰⁹⁾ Selby-Bigge p. 44.

¹¹⁰⁾ Vgl. die Fassung des oben Anm. 104 zit. Art. 86; entsprechend den früheren Fällen der gestuften Zuschüsse, bei welchen die Schule den höchsten Betrag erhielt, es sei denn, daß der Inspektor nicht günstig über die Schule berichten konnte, vgl. Elementary School Code 1903 Art. 110 (10 a. E.).

¹¹¹⁾ Auch d. Reformbill enthält in s. 86 eine solche Befugnis des Minister of Health, den neu gewährten Zuschuß unter gewissen (im Gesetz diesmal aber ausdrücklich formulierten) Voraussetzungen zu kürzen.

¹¹²⁾ So z. B. nicht in den Fällen, in welchen dem Ministerium die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen zwei der Selbstverwaltung angehörenden Parteien ausdrücklich übertragen ist (wie in s. 7 (3) des Erziehungsgesetzes von 1902, s. 29 (9) von 1921) ... Such department ... becomes a tribunal charged with the performance of a public duty.

um eine Klage auf Leistung einer *Ausgabe* handeln, und zwar einer Ausgabe aus Mitteln, deren Verwendung für bestimmte Zwecke durch das Haushaltsgesetz (appropriation act) geregelt ist. Eine solche Klage wäre nur als gegen die auszahlende Behörde (Finanzministerium) gerichtet denkbar, wobei dann implicite auch über die Beschlüsse des Board of Education entschieden würde. Sie ist aber nicht zulässig¹¹³). Weder könnte zu ihrer Begründung das die Gewährung des Zuschusses »sichernde« Gesetz, von dem wir oben II. gesprochen haben und dessen (negative) Bedeutung auch in diesem Zusammenhang klar wird, herangezogen werden, noch der appropriation act. Denn das letztere Gesetz statuiert ebensowenig ein Recht eines Dritten, sondern enthält eine der *Krone*, beraten durch ihre Minister, obliegende Pflicht, die Mittel, wenn sie ausgegeben werden sollen, entsprechend der parlamentarischen Bewilligung zu verwenden. Die Erfüllung dieser Pflicht kann natürlich nicht gegenüber dieser selbst oder gegen die Minister, welche der Krone als "servants" bei der Ausübung ihrer Rechte und Pflichten behilflich sind, auf diese Weise erzwungen werden¹¹⁴). Praktisch liegen dieser Regelung natürlich ähnliche Gedankengänge und dieselbe staatspolitische Notwendigkeit zugrunde, welche die acts of state¹¹⁵) von der Kognition der Gerichte ausschließen. Auch im Wege der petition of right ist keine Abhilfe gegen die Entscheidung des Ministeriums gegeben¹¹⁶). Als einzige Instanz, welche den Kommunen zur Verfügung steht und von welcher auch die Einhaltung der durch das Haushaltsgesetz festgesetzten Pflichten überwacht wird, bleibt das *Parlament* mit seiner politischen Kontrolle, die zumeist — besonders auch nach dem geltenden Recht — verstärkt ist und erleichtert werden soll durch

and as such amenable to the jurisdiction of the High Court . . . Rex v. Board of Education (1910) 2. K. B. 165 ff. (179); vgl. hierzu Koellreutter a. a. O. p. 155 ff.

¹¹³) J. H. Morgan in seiner ausgezeichneten Einleitung von Robinson's Publ. Authorities and Legal Liability 1925 p. LXXIX, sowie Keir u. Lawson a. a. O. p. 224 f. und die in den folg. Anm. zit. Entsch.

¹¹⁴) The Queen v. Lords Commissioners of the Treasury (1872) 7 Q. B. 387 ff., die erst neuerdings wieder im Irischen Freistaat bestätigt worden ist (Leen v. President of the Executive Council 1928 I. R. 408 ff.).

¹¹⁵) Über diese im engl. Recht s. Harrison Moore, Act of State 1906, Keir u. Lawson a. a. O. p. 295 ff. 457 ff., u. zu diesem Problem im Allgem. Smend, Festgabe f. Kahl 1923 p. 14 ff., Scheuner a. a. O. p. 97 f.

¹¹⁶) Von außerordentlichem Interesse sind in diesem Zusammenhang die beiden irischen Entscheidungen: County Council of Kildare v. The King (1909) 7 I. R. 199 und Dublin Corporation v. The King (1911) I. I. R. 83 ff., welche den Unterschied der rechtlichen Grundlagen bei dem assigned revenues gr. und den direkten Zuschüssen deutlich hervorheben. Es handelt sich aber in beiden Fällen nicht um die Überprüfung eines ministeriellen Beschlusses in dem (vom uns sog.) Kürzungsverfahren. In England sind, wie mir liebenswürdigerweise W. A. Robson bestätigt hat, keine ähnlichen Entscheidungen ergangen.

die gesetzliche Pflicht des Ministers, Abzüge von Zuschüssen über eine bestimmte Maximalgrenze dem Parlament in einem besonderen Bericht zu melden, allerdings ohne daß in dieser Pflicht — aus denselben Gründen wie bei der Vorlage von Zuschußverordnungen — ein wirklich ausreichendes Korrektiv gegen die außerordentliche Entscheidungsgewalt des Ministeriums gefunden werden kann ¹¹⁷⁾. Aber in den allermeisten Fällen kommt es gar nicht zu einer solchen Entziehung oder Kürzung des Zuschusses. Der Schwerpunkt des Kürzungsverfahrens liegt in der indirekten Einwirkung der Zentrale auf die Selbstverwaltungskörper: die *Möglichkeit*, eine Verletzung der Bedingungen in dieser Weise zu ahnden, und die *Warnung*, der Zuschuß werde bei einer Nichtbehebung der Mängel in der kommunalen Verwaltung im nächsten Jahre geringer ausfallen, hat stets — jedenfalls im 20. Jahrhundert — genügt ¹¹⁸⁾, die Kommunen zu einer Änderung ihres Verhaltens gemäß den Wünschen der Zentralstelle zu veranlassen.

In dem vorhergehenden Abschnitt wurde ein Verfahren dargestellt, bei welchem die Zentralinstanzen die Möglichkeit haben, einer Kommune den Zuschuß nicht in voller Höhe oder überhaupt nicht zu geben, wenn gewisse, von ihnen vorgeschriebene Bedingungen nicht erfüllt sind. Dieses *Kürzungsverfahren* kann grundsätzlich mit der Gewährung von Zuschüssen jeder Art verbunden werden, wobei es natürlich eine andere Frage ist, inwieweit z. B. das Erziehungsministerium tatsächlich von dieser Chance Gebrauch macht, Bedingungen für die Zuschußgewährung aufstellt und die Verletzung mit der Entziehung oder Kürzung der Zuschüsse beantwortet. Im besondere kann dieses Verfahren auch bei den prozentualen Zuschüssen vorgesehen werden, wie es auch seit 1918 bei diesem System in der kommunalen Schulverwaltung der Fall ist. Die Kürzungsmöglichkeit ist aber nicht die einzige Handhabe des Erziehungsministers, bei der Verteilung von prozentualen Zuschüssen seine Ansicht gegenüber den kommunalen Verbänden durchzusetzen. Die besondere Struktur der percentage grants gestattet es

¹¹⁷⁾ Zu d. Maximalgrenze vgl. 11 u. 12 Geo. 5 Ch. 51 s. 118 (4); eine treffende Beurteilung über die Unwirksamkeit dieser Berichte an das Parlament in Royal Comm. on Loc. Gov. 1923, Min. of Ev. P. II Q. 6339 ff. Im Ergebnis richtig, wenn auch in der Formulierung zu scharf das im Journ. of Publ. Admin. Vol. I 1923 p. 304 f. zitierte Memorandum of Education Committees: "The result, therefore, is that to-day the local education authorities are absolutely powerless to question the decisions of the Board of Education as to grants, and no appeal against the decisions lies to Parliament or to the courts of law."

¹¹⁸⁾ Selby-Bigge, p. 164; ebenso urteilt über d. Abzugsbefugnis Nev. Chamberlain, Unterhausrede v. 26. 11. 28 (Times. v. 27. 11. 1928 p. 10 Sp. 5); bzgl. der Staatszuschüsse zur Sicherheitspolizei im 19. Jahrh. vgl. Webb p. 19 f.

ihm, *neben* dem Kürzungsverfahren — und wir glauben in zunehmendem Maße *statt* dessen — ein weiteres finanzielles Druckmittel zu gebrauchen: nach dem Erziehungsgesetz von 1918 (von 1921 s. 118) erhalten die Kommunen vom Staat nämlich nur 50% derjenigen ihrer Ausgaben für die Schulverwaltung, welche von dem Board of Education für die Zwecke der Zuschußgewährung anerkannt worden sind, also nur der »*zuschußfähigen*« Ausgaben. Hierin liegt ein weiteres, sehr wirksames Mittel der Staatsaufsicht.

Die außerordentliche Elastizität des *Anerkennungsverfahrens* ermöglicht es dem Board — ob und in welchem Maße er hiervon Gebrauch macht, ist eine andere Frage, was bei der Einschätzung der folgenden Ausführungen nicht vergessen werden darf —, die kommunale Finanzwirtschaft, soweit die Schulverwaltung in Frage steht, in jeder Hinsicht zu prüfen. Das Ministerium muß, ehe ein kommunaler Ausgabeposten für den prozentualen Staatszuschuß mitberechnet werden darf, diesen in *sachlicher* Hinsicht prüfen und den Zweck, für welchen das Geld ausgegeben werden soll, als zuschußfähig anerkennen; weiterhin hat es bei der Bestimmung der *Höhe* einer an sich sachlich genehmen Ausgabe mitzureden; endlich gehört zu der Anerkennung auch noch das ministerielle Einverständnis, wie (*auf welche Weise* im Einzelnen) eine unter den bisher genannten Gesichtspunkten als zuschußfähig anerkannte Ausgabe verwendet wird oder verwandt worden ist. Diese Anerkennung kann prinzipiell vor oder nach dem Zeitpunkt der Ausgabe erteilt werden ¹¹⁹⁾. Wird sie *nachher* gegeben, so wird sich die Prüfung der Inspektoren und die Beschlußfassung des Ministeriums auch gleichzeitig auf diejenigen Gesichtspunkte erstrecken, die für die Beurteilung im Kürzungsverfahren (efficiency) maßgebend sind. Ob aber eine Ausgabe (an sich, ihrer Höhe und der Art und Weise ihrer Verwendung nach) als zuschußfähig anerkannt wird oder ob eine kommunale Schulverwaltung sich in einem leistungsfähigen Zustand befindet, sind Fragen, die grundsätzlich unterschieden werden müssen, obwohl als sicher anzunehmen ist, daß beide Systeme und Befugnisse in ihrer praktischen Anwendung an diesem Punkt ineinander übergehen. Eine Ausgabe vom Ministerium anerkennen zu lassen, *bevor* sie gemacht ist oder auch bevor die Kommune sich eventuell privatrechtlich zu der Leistung verpflichtet hat, ist in der Praxis der Schulverwaltung die Regel geworden. Es ist ganz selbstverständlich, daß die Kommunen sich aus eigenstem Interesse darüber vergewissern wollen, ob und wieviel das Ministerium zu einer bestimmten Ausgabe mit seinen Zuschüssen beizusteuern gewillt ist. Deshalb werden auch schon in den Zuschußverordnungen bestimmte Kategorien von Ausgaben generell, als nicht im Sinne der staatlichen

¹¹⁹⁾ Selby-Bigge p. 101 ff., sowie 26, 173.

Zuschußgewährung zur Schulverwaltung liegend, abgelehnt ¹²⁰⁾). Die Vorlage der Voranschläge durch die Kommunen an das Erziehungsministerium ¹²¹⁾ — aber nur bezüglich des zuständigen Verwaltungszweigs — bietet eine weitere Möglichkeit, die beiderseitigen Ansichten einander anzunähern, wobei es sich aber keineswegs nur um eine einfache Kenntnisnahme der Zentralinstanz handelt, sondern um einen Punkt für Punkt durchgehenden, schriftlichen oder persönlichen Meinungsaustausch. Ebenso wird die Ansicht des Ministers befragt, wenn während des Budgetjahres unerwartete Bedürfnisse auftreten, Neuanschaffungen oder Bauten notwendig werden usw. In allen diesen Fällen liegt es der *Kommune* ob, dem Minister klarzumachen und ihm näherzubringen, warum eine Ausgabe und inwieweit sie für den selbstverwaltenden Verband notwendig ist ¹²²⁾, obwohl es bei diesem rein auf Verwaltungspraxis beruhenden, mit juristischen Begriffen nicht zu erfassenden Verfahren überspitzt wäre, hierin eine Art von Beweislast zu suchen. In diesem Tatbestand drückt sich lediglich das Verhältnis des Geld suchenden und Geld gebenden Verbandes aus, wobei von der "financial partnership" (joint finance), von welcher Selby-Bigge spricht, nicht viel zu merken ist. Die vorherige Anerkennung einer Ausgabe verschafft der Kommune aber keinerlei »Recht«, den Zuschuß für die genehmigten Ausgaben auch wirklich zu bekommen. Stellt sich z. B. heraus, daß eine nur ihrer Art nach vorher genehmigte Ausgabe in einer nach Ansicht des Ministeriums übermäßigen Höhe vorgenommen worden ist, so kann sie insoweit noch immer für die Berechnung des Zuschusses ausgeschieden werden. Auch ist es vorgekommen, daß schon anerkannte Voranschläge nach der Änderung der Regierungspolitik (zur Sparsamkeit) nochmals dem Ministerium zur erneuten Prüfung der Zuschußfähigkeit der Ausgaben vorgelegt werden mußten, allerdings nur insoweit die anerkannten Summen noch nicht ausgegeben waren ¹²³⁾. Bei der vorherigen Anerkennung erstreckt sich die Prüfung der Inspektoren am Ende des Zuschußjahres nicht nur darauf, welche der Ausgaben als zuschußfähig (abstrakt) anerkannt worden sind, sondern insbesondere auch darauf, ob diese Mittel im Sinne und entsprechend der ministeriellen, in der »Anerkennung« niedergelegten Ansicht *in concreto* verwendet worden sind.

Die *Bedeutung* des eine kommunale Ausgabe anerkennenden Bescheides bezieht sich aber nur auf den besonderen Zweck und den speziellen Gesichtspunkt der staatlichen Zuschüsse. Nicht präjudiziert

¹²⁰⁾ S. unter "Calculation of Expenditure", zumeist Art. 3 der Grant Regulations (Elem. Educ.).

¹²¹⁾ Vgl. Cmd. 2148 (1924) p. II.

¹²²⁾ Hansard (Commons) 1926 5 Ser. Vol. 194 Sp. 930.

¹²³⁾ S. Rundschreiben des Bd. of Ed. No. 1190 vom 11. I. 1921 p. 2 Zff. 4.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. I, T. 1: Abh.

wird dadurch die *Rechtsfrage*, ob sich die Kommune bei der Führung der Verwaltung im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse gehalten hat, wodurch dieselben Komplikationen entstehen können, wie sie oben bei dem Kürzungsverfahren angedeutet worden sind. Die vorherige Erklärung der Zentralinstanz, sie sei mit einer bestimmten Ausgabe in bezug auf den beantragten Staatszuschuß einverstanden, enthebt die Kommune noch nicht der Pflicht, sich darüber zu vergewissern, ob sie rechtlich befugt ist, diese Ausgabe zu machen. Ferner bedeutet die Verweigerung einer solchen Anerkennung keineswegs immer eine Mißbilligung der Verwaltungstätigkeit der Kommune im Allgemeinen. Es ist vielmehr möglich, daß mit der Verweigerung einer Anerkennung zugleich ausgedrückt werden soll, der Minister sei aus bestimmten Gründen nicht in der Lage, dem Antrag der Kommune, eine Ausgabe bei der Zuschußberechnung zu berücksichtigen, stattzugeben, dagegen könne sie diese Verwaltungsaufgabe aus eigenen Kräften in Angriff nehmen, bzw. aus eigenen Mitteln bezahlen. Aber in einer solchen ablehnenden Haltung kann natürlich auch eine starke generelle Mißbilligung stecken, die sich später, wenn die Ausgabe trotzdem gemacht worden ist, in einem ungünstigen Verdikt im Kürzungsverfahren Luft macht und der Kommune wegen "inefficiency" im Verhältnis zu ihren Ausgaben nur einen geringeren Zuschuß zuspricht. Umgekehrt bedeutet die Anerkennung des Ministers *keine Verpflichtung der Kommune*, eine bestimmte Ausgabe überhaupt oder in bestimmter Weise zu machen. Unterläßt die Kommune eine zuvor anerkannte Ausgabe, so wird der prozentuale Zuschuß natürlich geringer ausfallen, wobei aber jetzt wiederum zu befürchten ist, daß im Kürzungsverfahren — wenn auch aus entgegengesetzten Gründen — eine inefficiency der kommunalen Schulverwaltung mit ihren Folgen festgestellt wird.

Ebenso wie im Kürzungsverfahren so steht auch die *Entscheidung* des Ministeriums, ob eine kommunale Ausgabe für die Zwecke der Zuschußberechnung anerkannt werden kann oder nicht, völlig *im Ermessen* der beschließenden Zentralinstanz. Der Minister hat auf diesem Wege die Möglichkeit, jede Nuance seiner Schulpolitik zum Ausdruck zu bringen und durch die Kommunen in die Tat umsetzen zu lassen, was bei dem Kampf der Parteien, wenn nicht im Staat doch wenigstens in der Selbstverwaltung ihre Position zu stärken oder doch zu behaupten, von großer Wichtigkeit ist. Denn auch die Ausübung dieser diskretionären Befugnis untersteht nicht der Kontrolle der ordentlichen Gerichte, sondern ist ausschließlich der politischen Instanz vorbehalten. In der ursprünglichen Fassung der für die Anerkennungsbefugnis maßgebenden Gesetzesstelle ¹²⁴⁾ waren für die Ausübung des Ermessens

¹²⁴⁾ S. Anm. 63.

— abgesehen von dem nicht ganz klar zum Ausdruck gekommenen Grundgedanken der gesamten finanziellen Relation — keinerlei qualifizierende Anhaltspunkte gegeben. Die ministerielle Verwaltungspraxis hat sich aber solche herausgebildet, die dann im Jahre 1926 anlässlich eines Spargesetzes auch gesetzlich formuliert worden sind ¹²⁵): »Zur Hebung von Zweifeln« — praktisch natürlich, um jedem Einwand von seiten der Kommunen die Spitze abzubrechen — wurde bestimmt, daß der Board of Education an sich sachlich berechtigten Ausgaben für die Berechnung des Zuschusses die Anerkennung versagen dürfe, wenn sie nach seiner Ansicht: 1. im Hinblick auf die Verhältnisse in dem Verwaltungsbezirk der Kommune *und* der durchschnittlichen Höhe (general standard) gleichgearteter Ausgaben in anderen Verbänden, oder 2. im Hinblick auf den von der Antragstellerin eingereichten Voranschlag übermäßig hoch (excessive) seien. Hierbei wurde aber eine Frage von besonderer praktischer Bedeutung nicht entschieden, deren Klärung im Sinne der Zentralbehörde dieser die Handhabung des Anerkennungsverfahrens außerordentlich erleichtert hätte: nämlich ob eine Ausgabe für die Zwecke der Zuschußberechnung mit der Begründung abgelehnt werden dürfe, ihre Anerkennung (bzw. die Anerkennung derselben Zuschußanträge sämtlicher Kommunen) gefährde die *Einhaltung* der im *staatlichen Budget* für das Schulwesen *vorgesehenen Mittel* ¹²⁶). Nach der Fassung des Gesetzes von 1918/21 ist die Zulässigkeit einer Ablehnung mit dieser Begründung nicht ohne weiteres zu bejahen; das Erziehungsministerium hat sich aber — unter dem Druck des Finanzministers und seiner Sparmaßnahmen — nicht gescheut, unter diesem Gesichtspunkt eine Reihe von Ausgaben abzulehnen und nur geringere Zuschüsse zu verteilen. Dabei ist die *Gesamtsumme* der für die Zuschüsse im Schulwesen zur Verfügung stehenden Mittel teils stillschweigend, teils offen ¹²⁷), als oberste Grenze der gesamten Anerkennungen festgesetzt und auch nicht überschritten worden. Die »Sicherung« der 50% Ausgabenzuschüsse wurde durch eine solche Begrenzung praktisch aufgehoben und in ihr Gegenteil verwandelt. Denn als Zuschuß wird keineswegs 50% dessen verteilt, was die Kommunen für Schulzwecke ausgeben, sondern umgekehrt: diese richten ihre Ausgaben so ein, daß ihnen bei der Beschränkung der Zuschußmittel auch wirklich 50% ihrer Gesamtkosten vom Staat wieder ersetzt werden. Andererseits ist zuzu-

¹²⁵) 16 u. 17 Geo. 5 Ch. 9 s. 12 (1).

¹²⁶) Vgl. hierzu Selby-Bigge p. 102 f., 105; ein entsprechender Gesetzesvorschlag, 1922 vom Finanzminister im Unterhaus eingebracht (Economy Miscellaneous Provisions, Bill. 182), wurde infolge Regierungswechsels nicht weiter behandelt.

¹²⁷) Z. B. Stat. R. a. Orders 1922 p. 221; 1923 p. 276, 279; Rundschreiben Nr. 1358 v. 31. 3. 1925 p. 3: the Board cannot (durch die Anerkennung von Ausgaben) ... commit Parliament to a definite scale of future expenditure beyond the yearly provision voted in the Estimates. . . . Vgl. auch Cmd. 1638 (1922) p. 6, Cmd. 1841 (1923) p. 7.

geben, daß sich auch die Zentralinstanz bemüht, bei der Kalkulierung der für die staatlichen Zuschüsse im Etat anzufordernden Beträge dem Bedarf der Kommunen nach Möglichkeit entgegenzukommen, obwohl darüber natürlicherweise die Ansichten auseinandergehen. Neben und mit der Limitierung der gesamten Zuschußsumme hat der Erziehungsminister auch für *Einzelposten* generell eine obere Grenze gezogen und z. B. erklärt, für Schulspeisungen ¹²⁸⁾ dürften in einem Jahr nur insgesamt £ 300 000 von den Kommunen ausgegeben werden, und bezüglich der Überschreitung dieses Betrages die Anerkennung versagt. Endlich aber sind die kommunalen Ausgaben durch sogenannte *Standards* ¹²⁹⁾ für eine Reihe von Einzelposten (z. B. Lehrergehälter, "administration and other expenditure", "administration [Higher education]" usw., die als bestimmte Budgetrubriken bekannt sind) eingengt worden; diese werden, wie bei den früher erörterten Teilzuschüssen, nach einer bestimmten Formel berechnet (z. B. x Schilling mal Schülerzahl) und derjenige Ausgabenbetrag, welcher die für die betreffende Kommune ermittelte Höchstgrenze (den Standard) übersteigt, wird vom Board als »nicht zuschufähig« abgelehnt ¹³⁰⁾. Sind die einzelnen kommunalen Ausgaben höher als die für sie festgesetzten Standards, so wird der Zuschuß durch diese begrenzt; liegen sie dagegen unter ihnen, so steuert der Staat auch tatsächlich nur 50% zu den Ausgaben der Selbstverwaltungsverbände bei. Diese Standardmethode wird auch noch gegenwärtig angewandt ¹³¹⁾; durch sie ist das System der prozentualen Zuschüsse ohne besondere gesetzgeberische Maßnahmen abgeändert, sie ist gewissermaßen in dieses System hineingebaut worden. Damit nähert sich die praktische Auswirkung dieser Art von Zuschüssen wieder früher betrachteten Formen staatlicher Unterstützung (veränderliche "formula" Zuschüsse), ein Vorgang, der in ausgezeichneter Weise die großartige Anpassungsfähigkeit der englischen Verwaltungspraxis klar werden läßt. Allerdings — und dies muß am Schluß unserer Ausführungen hervorgehoben werden — gibt das System der prozentualen Zuschüsse, besonders seine Handhabung in der Praxis und die Variabilität seiner Methoden, die wir

¹²⁸⁾ Rundschreiben No. 1261, 1273, v. 17. 5. 22 bzw. 22. 7. 1922 (abgedr. in Macmorran, Loc. Gov. 1922); Cmd. 1841 (1923) p. 7.

¹²⁹⁾ Z. B. Rundschreiben 1388 v. 11. 2. 1927; Cmd. 2571 (1926) p. 6, 7, 14.

¹³⁰⁾ So heißt es in dem in Anm. 129) bezeichn. Rundschr.: 2. Im Jahre 1927/28 ... werden die als zuschufähig anerkennbaren, in den unten angeführten Rubriken aufgezählten Ausgaben der Kommunen gewissen beschränkenden Standards unterstehen. Diese werden nicht als feste und unveränderliche Maxima angesehen; das Ministerium erwartet aber im allgemeinen, daß die Kommunen für die Deckung der diese Standards übersteigenden Ausgaben aus eigenen Mitteln Sorge tragen: (folgen die Standards). Vgl. auch in Zff. 3 die v. Ministerium zugelassenen Ausnahmen bzgl. einer Überschreitung d. Standards.

¹³¹⁾ Cmd. 3091 (1928) p. 1 f.

zu zeigen versucht haben, bei einer allgemeinen Beurteilung des Verhältnisses von Staat und Selbstverwaltung in England doch zu Bedenken Anlaß. Es liegt auf der Hand, daß die staatliche Aufsicht mit diesem System einen umfassenden und für ihre Zwecke vielleicht mehr als ausreichenden Einfluß auf die Selbstverwaltung auszuüben vermag, demgegenüber es nicht sicher ist, ob auch die den kommunalen Verbänden zustehende Freiheit der Verwaltungsführung immer in genügendem Maße gewahrt bleibt. Jedenfalls kann das Problem eines kommunalen *Finanz-Rechtes*, d. h. einer in finanzieller Hinsicht rechtlich gesicherten Position der Kommunen gegenüber dem Staat, in dieser Weise nicht einer Lösung näher gebracht werden.

(Abgeschlossen im Januar 1929.)