

RUTH WEBER

Budgetrecht und
repräsentative Demokratie
im Mehrebenensystem

Jus Publicum

337

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 337



Ruth Weber

Budgetrecht und
repräsentative Demokratie
im Mehrebenensystem

Mohr Siebeck

Ruth Weber, 1989; Studium und Promotion in Freiburg i.Br. und Paris; 2024 Habilitation an der Humboldt-Universität zu Berlin; seit 2025 Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht und Rechtsvergleichung, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.
orcid.org/0000-0003-3128-2058



Die Veröffentlichung wurde gefördert aus dem Open-Access-Publikationsfonds der Humboldt-Universität zu Berlin.

Die zugrundeliegende Forschung wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – 528774314.

DFG Deutsche
Forschungsgemeinschaft

ISBN 978-3-16-164858-8 / eISBN 978-3-16-164859-5
DOI 10.1628/978-3-16-164859-5

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2025

© Ruth Weber

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>.



Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Martin Fischer, Tübingen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Für Philipp

Vorwort

Die Arbeit wurde im Sommersemester 2024 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Habilitationsschrift angenommen. Das Manuskript wurde für die Veröffentlichung leicht überarbeitet und ist auf dem Stand von Mai 2025. Die Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Graduiertenkolleg „Dynamische Integration“ (DynamInt) und als Leiterin der Emmy Noether-Nachwuchsgruppe „No representation without taxation“ – Budgetrecht im Mehrebenensystem“ an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität.

Bedanken möchte ich mich allen voran bei Christoph Möllers für die ermutigende und kluge Begleitung meiner Arbeit sowie die Begeisterung für die Wissenschaft. Matthias Ruffert danke ich besonders für die wissenschaftlich anregende Zeit im Graduiertenkolleg unter seiner Leitung und die mir dort gewährten Freiräume. Christian Waldhoff bin ich ebenfalls für seine Anregungen zum Thema meiner Arbeit dankbar. Für seine wertvolle Unterstützung als Mentor im Rahmen des Mentoring-Programms der Berlin University Alliance danke ich Andreas Voßkuhle. Dankbar bin ich auch für die vielen persönlich und wissenschaftlich bereichernden Begegnungen am Lehrstuhl von Christoph Möllers, im Graduiertenkolleg und an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität.

Bei Literaturbeschaffung und Textkorrektur haben mich die studentischen Hilfskräfte von DynamInt und meiner Emmy Noether-Gruppe unterstützt, vor allem Dorothea Brumby und Niklas Kuberski, sowie meine wissenschaftlichen Mitarbeitenden Katerina Breitling und Lukas Martin. Ich danke für die Hilfe und die schöne Zeit im gemeinsamen Büro „über“ den Linden, später in der Zimmerstraße und schließlich in Speyer. Für die finanzielle Unterstützung bei der Drucklegung danke ich der Deutschen Forschungsgemeinschaft, dem Publikationsfonds der Humboldt-Universität und der Konrad-Redeker-Stiftung. Daniela Taudt danke ich für die freundliche Unterstützung auf Verlagsseite.

Mein Dank gebührt außerdem all denjenigen, die mich auf dem Weg des Schreibens dieser Arbeit unterstützt haben, meinem „Habil-Kreis“, bestehend aus Torben Ellerbrok, Lucas Hartmann, Katja Chandna-Hoppe, Ferdinand Weber und Björn Becker. Arno Wieckhorst und Rodrigo Cadore haben Teile des Textes gelesen und kritisch kommentiert, wofür ich danke. Für Rückhalt und Zuspruch danke ich meinen Freundinnen und Freunden und meiner Familie.

Schließlich möchte ich mich besonders bei Philipp bedanken, der mich mit Humor und Scharfsinn in meinem Habilitationsvorhaben und darüber hinaus unterstützt hat.

Berlin, im Sommer 2025

Ruth Weber

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Einleitung	1
Erster Teil: Budgetrecht und Mehrebenensystem in der Verfassungsgeschichte	7
§ 1 Ursprünge und Entwicklung der Idee des Budgetrechts in England, den USA und Frankreich	11
§ 2 Das „Königsrecht“ des Parlaments: Budgetrecht und der deutsche Konstitutionalismus	32
§ 3 Die Idee des Budgetrechts in ihrem Verhältnis zu repräsentativer Demokratie, Parlamentarismus und Föderalismus	72
Zweiter Teil: Budgetrecht und Mehrebenensystem im deutschen Verfassungsrecht	87
§ 4 Das Budgetrecht im Grundgesetz: Budgetrecht als finanzielle Ausprägung des Demokratieprinzips?	89
§ 5 Das Budgetrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	133
§ 6 Die Verfassungsrechtsdogmatik und der Funktionswandel des Budgetrechts	196
Dritter Teil: Budgetrecht im Mehrebenensystem der Europäischen Union	215
§ 7 Die Ausgabenseite des EU-Budgets	217
§ 8 Parlamentarisierung der Ausgabenseite des EU-Budgets?	272
§ 9 Die Einnahmenseite des EU-Budgets	313
§ 10 Supranationalisierung der Einnahmenseite des EU-Budgets?	343
§ 11 Budgetrecht im Mehrebenensystem und sein Verhältnis zur europäischen Integration	401
Fazit	415
Literaturverzeichnis	419
Rechtsprechungsverzeichnis	457
Sach- und Personenregister	473

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
Erster Teil: Budgetrecht und Mehrebenensystem in der Verfassungsgeschichte	7
§ 1 Ursprünge und Entwicklung der Idee des Budgetrechts in England, den USA und Frankreich	11
I. „Unless by common counsel of our kingdom“: Die Idee des Budgetrechts in der Tradition des englischen Parlamentarismus ..	11
II. „No taxation without representation“: Die Idee des Budgetrechts in der US-amerikanischen Verfassungsgeschichte	16
III. „Tous les citoyens ont le droit de consentir librement à la contribution publique et d’en suivre l’emploi“: Die Idee des Budgetrechts im Kontext der Französischen Revolution	25
§ 2 Das „Königsrecht“ des Parlaments: Budgetrecht und der deutsche Konstitutionalismus	32
I. Vom ständischen Steuerbewilligungsrecht zum parlamentarischen Budgetrecht	33
1. Das Steuerbewilligungsrecht zur Zeit des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation	33
2. Steuerbewilligungsrecht und Ausgabenbewilligungsrecht im Frühkonstitutionalismus	35
3. Das Budgetrecht als „Waffe“ des Parlaments im Konstitutionalismus	38
II. Der preußische Budgetkonflikt (1862–1866) als Höhepunkt budgetrechtlicher Auseinandersetzungen	42
1. Der preußische Konflikt um Heer, Budget und Verfassung ...	43
2. Bewertungen des Budgetkonflikts	45
a) Die Rechtsnatur der Feststellung des Haushaltsplans	45
b) Die „Grenzen des Rechts“	50

c) „Sieger“ des Budgetkonflikts?	52
d) Parlamentarisierung durch das „Königsrecht“?	55
III. Budgetrecht und Föderalismus unter der Verfassung des Kaiserreichs	57
1. Das fortschrittliche Budgetrecht der Reichsverfassung	58
2. Die föderale Ausgestaltung der Reichsverfassung und das Budgetrecht	62
3. Die Franckensteinsche Klausel als Zeichen der Dysfunktionalität der Finanzverfassung des Kaiserreichs	66
4. Erzbergersche Reform in der Weimarer Republik	70
§ 3 Die Idee des Budgetrechts in ihrem Verhältnis zu repräsentativer Demokratie, Parlamentarismus und Föderalismus	72
I. Budgetrecht und repräsentative Demokratie	72
1. Kriege, Finanzen, Staaten	72
2. Revolutionen, Verfassungen, Repräsentation	74
II. Budgetrecht und Parlamentarismus	77
1. „Waffe“, „Kampf“, „Königsrecht“	77
2. Haushaltspolitik, Sachpolitik, Regierungsverantwortung	80
III. Budgetrecht und Föderalismus	84
1. Der „Hamilton-Moment“ als Kennzeichen einer voranschreitenden Zentralisierung	84
2. Das „Hamilton-Paradox“ als Ausdruck der Ebeneninterdependenz	85
 Zweiter Teil: Budgetrecht und Mehrebenensystem im deutschen Verfassungsrecht	
§ 4 Das Budgetrecht im Grundgesetz: Budgetrecht als finanzielle Ausprägung des Demokratieprinzips?	89
I. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes	90
1. Disziplinäre und vergleichende Einordnung der „Finanzverfassung“	90
2. Besonderheiten des X. Abschnitts des Grundgesetzes	93
3. Bewertung des normativen Verhältnisses von Finanzverfassung und allgemeiner Organisationsverfassung	97
II. Das Budgetrecht in der Finanzverfassung des Grundgesetzes	99
1. Art. 109 GG und die „politische Autonomie“ von Bund und Ländern	99
a) Genese und Systematik von Art. 109 GG	100
b) Verfassungsrechtlicher Bedeutungsgehalt von Art. 109 Abs. 1 GG	101

2. Art. 110 GG und das Budgetrecht des Parlaments auf	
Bundesebene	103
a) Tradition und Genese von Art. 110 GG	104
b) Verfassungsrechtlicher Bedeutungsgehalt von Art. 110 GG . .	105
III. Demokratieprinzip und Budgetrecht	107
1. Die Ausübung des Budgetrechts im Haushaltsgesetz	109
a) Gesetzesvorbehalte im Grundgesetz und speziell in der	
Finanzverfassung	109
b) Gesetzesvorbehalt und demokratische Legitimation	111
c) Das Verhältnis von Haushalts- und Sachgesetzgebung	112
2. Das „letzte Wort“ des Parlaments im Haushaltskreislauf	114
a) Initiativmonopol der Bundesregierung	115
b) Generaldebatte im Plenum und Arbeit im	
Haushaltsausschuss	118
c) Budgetverweigerung	121
d) Ausfertigung und Verkündung von Haushaltsgesetz und	
-plan	123
e) Rechnungsprüfung und Entlastung	123
3. Demokratie und Budgetrecht im Mehrebenensystem	124
a) Budgetrecht auf Bundesebene: Beteiligung des Bundesrats . . .	125
b) Budgetrecht auf Länderebene: Autonomie und	
Homogenitätsanforderungen	126
c) Budgetrecht auf Bundesebene und europäische Integration . .	129
§ 5 Das Budgetrecht in der Rechtsprechung des	
Bundesverfassungsgerichts	133
I. Methodisches Vorgehen	133
II. Allgemeine Bestimmungen des Budgetrechts und des	
Haushaltsverfahrens	135
1. „Haushaltskompetenzen“ als „parlamentarische	
Kontrollbefugnisse“	136
2. „Budgetrecht“ als „eines der wesentlichen Instrumente der	
parlamentarischen Regierungskontrolle“	139
3. Die „Besonderheiten des Haushaltsgesetzes“	145
III. Die Bedeutung des Budgetrechts in haushaltsrechtlichen	
Ausnahmefällen	148
1. Nothaushaltsrecht des Grundgesetzes „ohne Vorbild“	148
2. Die „herausragende“, „überragende“ und „besondere“	
Bedeutung des Budgetbewilligungsrechts bei der	
Haushaltsüberschreitung	150

IV.	Das Budgetrecht in den Entscheidungen zur Staatsverschuldung . .	151
1.	Art. 115 GG als Kompetenzgrundlage?	152
2.	Die Entscheidungen zur Staatsverschuldung von 1989 und 2007	153
3.	Die Entscheidung zur Schuldenbremse von 2023	155
V.	Das Budgetrecht in der Rechtsprechung zu den Sonderabgaben . .	158
1.	Das Budgetrecht und der Grundsatz der Vollständigkeit im Haushaltsrecht	159
2.	Das Budgetrecht und Überprüfungs- und Informationspflichten im Haushaltsrecht	162
VI.	Das Budgetrecht der Länderparlamente und des Europäischen Parlaments	163
1.	Haushaltsautonomie im vertikalen Verhältnis zum Bund	164
2.	Das Budgetrecht der Länderparlamente	165
3.	Das Budgetrecht des Europäischen Parlaments	168
VII.	Das Budgetrecht des Bundestages und die europäische Integration	173
1.	Abwesenheit des Budgetrechts in der Rechtsprechung von Solange bis Maastricht	173
2.	Konturierung des Budgetrechts im Europaverfassungsrecht in Lissabon	176
3.	Einführung der „haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ mit der Entscheidung zur Griechenlandhilfe	178
4.	Operationalisierung der „haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ in Bezug auf Abgeordnetenrechte und Unterrichtspflichten des Bundestages	183
5.	Konsolidierung der „haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ mit den Entscheidungen zum ESM	185
6.	„Haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ als Bestandteil der Identitätskontrolle (OMT, PSPP und Bankenunion)	187
7.	Weitere Ausdifferenzierung in der Rechtsprechung zu NextGenerationEU	191
VIII.	Das Budgetrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	194
§ 6	Die Verfassungsrechtsdogmatik und der Funktionswandel des Budgetrechts	196
I.	Die Funktionen des Budgetrechts in der deutschen Verfassungsrechtsdogmatik	196
1.	Legitimationsfunktion	196
2.	Gesamtkoordinationsfunktion	199
3.	Identitätsfunktion	203
II.	Der Funktionswandel des Budgetrechts	204
1.	Funktionswandel durch parlamentarisches Regierungssystem . .	205

2. Funktionswandel durch Veränderung staatlicher Aufgaben sowie individuellen Grundrechtsschutz	207
3. Funktionswandel durch Europäisierung?	210
III. Ambivalenz der Funktionen des Budgetrechts unter dem Grundgesetz	212
Dritter Teil: Budgetrecht im Mehrebenensystem der Europäischen Union	215
§ 7 Die Ausgabenseite des EU-Budgets	217
I. Vergleichende Einordnung des EU-Budgets	217
1. Entwicklung des Haushaltsvolumens	219
2. Entwicklung des regulären Haushalts bezogen auf einzelne Politikfelder	225
II. Vorgaben im Organisations- und Verfahrensrecht des EU-Haushalts	228
1. Haushaltsbefugnisse und Demokratie nach dem Primärrecht ...	228
2. Vielzahl der Rechtsquellen und Verfahren im Haushaltsrecht ..	233
a) „Haushaltsvorschriften“ im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	233
b) Rechtsakte mit besonderen Gesetzgebungsverfahren	236
c) Interinstitutionelle Vereinbarungen	237
d) Spezifika des EU-Haushaltsrechts	238
3. Die Festlegung des Jahreshaushaltsplans	241
a) Der Haushaltskreislauf	241
b) Das haushaltsrechtliche Vermittlungsverfahren	243
c) Binnenorganisation der Organe in Bezug auf den Haushalt ..	245
III. Die gemeinsame Ausübung der Haushaltsbefugnisse durch Europäisches Parlament und Rat	248
1. Vergleich der Befugnisse von Europäischem Parlament und Rat im Haushaltsverfahren	248
a) Vorrangstellung des Europäischen Parlaments bei Haushaltsaufstellung und Entlastung	248
b) Vorrangstellung des Rats im Rahmen von Not- und Berichtigungshaushalten und in weiteren Konstellationen, insbesondere NextGenerationEU	254
2. Verhältnis von Aufgaben- und Ausgabenrecht	257
a) Der „Basisrechtsakt“ in der EuGH-Rechtsprechung der 1980er Jahre	258
b) Weiterentwicklung der EuGH-Rechtsprechung in den 1990er Jahren	259

c) Abhängigkeit des Ausgabenrechts vom Aufgabenrecht durch das Erfordernis eines Basisrechtsakts	261
3. Verhältnis von Haushaltsverfahren und Mehrjährigem Finanzrahmen	261
4. Institutionelles Gleichgewicht und seine Bedeutung im Haushaltsverfahren	266
5. Haushaltsbefugnisse im institutionellen Gefüge der EU	269
§ 8 Parlamentarisierung der Ausgabenseite des EU-Budgets?	272
I. Weitgehend fehlende parlamentarische Befugnisse in den neu gegründeten Gemeinschaften (1950er Jahre)	273
1. Herausbildung eines gewohnheitsrechtlichen parlamentarischen Mitspracherechts in der EGKS	273
2. Bloßes Anhörungsrecht des Parlaments nach den Römischen Verträgen	274
II. Forderungen nach der Ausweitung parlamentarischen Einflusses (1960er Jahre)	277
1. Mitgliedstaatliche und parlamentarische Vorschläge zur Erhöhung des parlamentarischen Einflusses	277
2. Vorschlag einer verstärkten Supranationalisierung nach dem Memorandum der Kommission von 1965	281
3. Vereinheitlichung verschiedener Haushaltspläne der verschiedenen Gemeinschaften nach dem Fusionsvertrag von 1965	283
III. Erste „echte“ parlamentarische Befugnisse und Direktwahl des Parlaments (1970er Jahre)	284
1. Ausweitung der parlamentarischen Befugnisse mit dem Vertrag von Luxemburg von 1970	285
2. Erneute Ausweitung der parlamentarischen Befugnisse mit dem Vertrag von 1975	289
3. Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979	293
IV. Möglichkeit und Wirklichkeit der Parlamentarisierung (1980er Jahre)	295
1. Haushaltskonflikte zu Beginn der 1980er Jahre	295
2. Fortführung des Streits um die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben	298
3. Verstetigung institutioneller Praktiken der Haushalts- und Rechtsetzungskonzertierung	302
4. Einführung der Finanziellen Vorausschau und der Haushaltsdisziplin	305
V. Rückbezug zum geltenden Recht unter dem Vertrag von Lissabon	309

§ 9 Die Einnahmenseite des EU-Budgets	313
I. Finanzierungsarten und deren Entwicklung	313
1. Eigenmittelkategorien nach geltendem Recht	313
2. Entwicklung im Aufkommen der verschiedenen Eigenmittel . . .	318
II. Vorgaben im Organisations- und Verfahrensrecht für die Einnahmenseite des EU-Haushalts	318
1. Die Einnahmenseite im Jahreshaushaltsplan	318
2. Das Verfahren für die Festlegung des Eigenmittelbeschlusses . . .	320
3. Der mögliche Inhalt des Eigenmittelbeschlusses	321
a) Das „System der Eigenmittel“	321
b) Der Begriff der „Eigenmittel“	323
c) Der Begriff der „sonstigen Einnahmen“	325
d) Die Rechtsnatur des Eigenmittelbeschlusses	331
III. Das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben	334
1. Der EU-Haushalt als „Einnahmenhaushalt“ oder „Ausgabenhaushalt“	335
2. Die Pflicht zur Mittelausstattung der EU durch die Mitgliedstaaten	337
3. Die grundsätzliche Abhängigkeit der Ausgaben von den Einnahmen	341
§ 10 Supranationalisierung der Einnahmenseite des EU-Budgets?	343
I. Frühe supranationale Bestrebungen in der EGKS und der gescheiterten EPG	343
1. Umlage auf Kohle und Stahl in der EGKS als „erste europäische Steuer“	344
2. Scheitern der EPG und der Einführung einer allgemeinen Steuerbefugnis	348
II. Kompromisshafter Mittelweg der Römischen Verträge	355
1. Anfängliche Einführung eines Beitragssystems sowie einer Übergangszeit für dessen Abschaffung für die EWG	355
2. Einführung der Möglichkeit einer zukünftigen Umlagefinanzierung der EAG als Sonderfall	358
3. Umstellung von Finanzbeiträgen auf Eigenmittel als Vertiefung der Integration?	360
4. Änderungsvorschläge für das Verfahren zur Einführung neuer Eigenmittel	364
5. Einführung der BNE-Eigenmittel als verkappte Beitragsfinanzierung?	366
III. Europäische Verschuldungskompetenz und Anleihetätigkeit	371
1. Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten und europäische Regeln	372
2. Anleihetätigkeiten auf europäischer Ebene und deren rechtliche Bewertung	374

3. Aufnahme von Anleihen durch die EU im Rahmen von NextGenerationEU	377
IV. Weiterentwicklung des Eigenmittelsystems und Besteuerungskompetenz	381
1. Reformdebatten über das Eigenmittelsystem im „Geist der Römischen Verträge“	381
2. Begrenzte Möglichkeiten für „echte“ EU-Steuern	389
3. Finanzierungsmöglichkeiten durch „unechte“ EU-Steuern? ...	393
V. Mitgliedstaaten als „Herren der Eigenmittelbeschlüsse“	398
§ 11 Budgetrecht im Mehrebenensystem und sein Verhältnis zur europäischen Integration	401
I. Parlamentarisierung und Supranationalisierung	401
II. Verrechtlichung und Politisierung	406
III. Statik und Dynamik der Integration	410
Fazit	415
Literaturverzeichnis	419
Rechtsprechungsverzeichnis	457
Verzeichnis der Dokumente der EG/EU	465
Sach- und Personenregister	473

Einleitung

„Heute wie seit der Zeit der Entstehung der Ständerechte ist die Verfügung über die Art der Geldbeschaffung des Staates: das Budgetrecht, das entscheidende parlamentarische Machtmittel.“¹

„Mit dem Aufgabenkreis und dem Maß der Eigenverwaltung des Reichs hängt zusammen die weitaus schwerste Frage: die der *finanziellen* Beziehungen. Die Finanzverhältnisse sind in einem Bundesstaat das, was die wirkliche Struktur am entscheidendsten bestimmt.“²

Max Weber formulierte diese beiden Thesen 1918 und 1919 in Schriften, in denen er sich mit der politischen Neuordnung Deutschlands nach dem Ersten Weltkrieg befasste.³ Sie stehen für die beiden Leitfragen dieser Arbeit: erstens die Frage nach dem Stellenwert des Budgetrechts für die parlamentarische Demokratie, zweitens die Frage nach seiner Relevanz in föderal organisierten politischen Systemen. Wenn das Budgetrecht „das entscheidende parlamentarische Machtmittel“ ist und zugleich in einem Bundestaat die „Finanzverhältnisse [...] die wirkliche Struktur am entscheidendsten“ bestimmen, in welchem Verhältnis stehen repräsentative Demokratie und föderale Ordnung dann in Bezug auf die öffentlichen Finanzen? Was lässt sich dann aus der Perspektive des Finanz-

¹ Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, 1918, zitiert nach Wolfgang J. Mommsen/Gangolf Hübinger (Hrsg.), Max Weber. *Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914–1918*, Max Weber-Gesamtausgabe Bd. I/15, Tübingen 1984, S. 432–596, S. 473.

² Max Weber, *Deutschlands künftige Staatsform*, 1919, zitiert nach Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Schwentker (Hrsg.), Max Weber. *Zur Neuordnung Deutschlands. Schriften und Reden 1918–1920*, Max Weber-Gesamtausgabe Bd. I/16, Tübingen 1988, S. 97–146, S. 143.

³ Max Weber wirkte zu dieser Zeit an der Entstehung der Weimarer Reichsverfassung mit. Er war im Dezember 1918 sachverständiger Berater für den Entwurf einer Reichsverfassung im Reichsamt des Innern unter Staatssekretär Hugo Preuß und Mitglied des Preußischen Verfassungsausschusses, s. Editorischer Bericht zu Max Weber, *Deutschlands künftige Staatsform*, 1919, in: Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Schwentker (Hrsg.), Max Weber. *Zur Neuordnung Deutschlands. Schriften und Reden 1918–1920*, Max Weber-Gesamtausgabe Bd. I/16, Tübingen 1988, S. 91–96 sowie Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890–1920*, 3. Aufl., Tübingen 2004.

verfassungsrechts zum „häufiger behaupteten Widerspruch zwischen Bundesstaatlichkeit und Demokratie“⁴ sagen?

Nicht nur Max Weber wies auf die fundamentale Bedeutung des Budgetrechts sowie der Finanzverhältnisse hin. Im gleichen Jahr wie Weber reflektierte Joseph Schumpeter den Erkenntniswert der Finanzgeschichte: In ihr höre man „deutlicher als irgendwo den Donner der Weltgeschichte“⁵. Lorenz von Stein hielt bereits im 19. Jahrhundert die Finanzverfassung für den „klarsten und nachweisbarsten Ausdruck“ von „Natur und Princip jeder Verfassung“⁶ und das Budget für den „Hauptausdruck und Träger der verfassungsmäßigen Freiheit überhaupt“⁷. An Bedeutungszuschreibungen fehlt es auch in der Bundesrepublik nicht. Für das Bundesverfassungsgericht ist das Budgetrecht ein „in langem und zähem Kampf“⁸ erworbenes parlamentarisches Recht und Ausdruck der „Grundsatzentscheidung der Verfassung, das Parlament zum Herren des Budgets zu machen“⁹. In Bezug auf die europäische Integration ist für Walter Hallstein die „Frage der Finanzverfassung“ entscheidend dafür, „ob die Gemeinschaft sich wirklich entfalten kann“¹⁰.

⁴ Bernd Grzeszick, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 20, Rn. 263. Christoph Möllers spricht von einem „vergessene[n] Spannungsverhältnis“ s. Christoph Möllers, Der parlamentarische Bundesstaat – Das vergessene Spannungsverhältnis von Parlament, Demokratie und Bundesstaat, in: Josef Aulehner u. a. (Hrsg.), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, Stuttgart 1997, S. 81–111. Im Kontext des Finanzverfassungsrechts s. Christian Waldhoff, Finanzautonomie und Finanzverflechtung, VVDStRL 66 (2007), 216–276, insb. 231–235. Aus politikwissenschaftlicher Sicht s. etwa Arthur Benz, Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie, Politische Vierteljahresschrift 50 (2009), 3–22; zum Forschungsstand s. Arthur Benz, Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie, Baden-Baden 2020, S. 65–70; bezogen auf die EU s. Jared Sonnicksen, Can the EU be a federal democracy? Assessing the horizontal and vertical dimension of the EU government from comparative perspective, Comparative European Politics 20 (2022), 114–133; vergleichend s. Michael Burgess/Alain-G. Gagnon (Hrsg.), Federal Democracies, Abingdon Oxon 2010.

⁵ Joseph A. Schumpeter, Die Krise des Steuerstaats, Graz 1918, S. 7; zum Kontext des Textes s. Richard Sturn/Rudolf Dujmovits, Joseph A. Schumpeter und der Steuerstaat, in: Sebastian Huhnholz (Hrsg.), Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute, Baden-Baden 2018, S. 253–277; Sebastian Huhnholz, Zur Ideengeschichte finanzverfassungspolitischen Freiheitsdenkens. Versäumnisse und Potentiale einer fiskalpolitologischen Demokratietheorie, in: Sebastian Huhnholz (Hrsg.), Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute, Baden-Baden, 2018, S. 9–59, S. 44.

⁶ Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Erster Theil: Die Finanzverfassung Europas, 5. Aufl., Leipzig 1885, S. 190.

⁷ Ebd., S. 205–206.

⁸ BVerfGE 67, 256 [281].

⁹ BVerfGE 45, 1 [34].

¹⁰ Vortrag von Walter Hallstein mit dem Titel „Verfassungsprobleme der Europäischen Gemeinschaft“ am Bologna Center der Johns Hopkins University, 15. Mai 1965, S. 18, zitiert nach Philip Bajon, Europapolitik „am Abgrund“. Die Krise des „leeren Stuhls“ 1965–1966, Stuttgart 2012, S. 55, Fn. 16.

Auffallend ist, dass das Verhältnis von föderaler Finanzverfassung und Budgetrecht in Bezug auf verschiedene Zeiten und Systeme mit vergleichbaren Metaphern beschrieben wird: So bezeichnet Reinhard Mußgnug das Budgetrecht des 19. Jahrhunderts als „Achillesferse des monarchischen Prinzips“¹¹. Gunnar Folke Schuppert und Florian Meinel halten das Haushaltsrecht für „eine der juristischen Achillesfersen des Gewährleistungsstaates“¹² heutiger Tage. Für Armin von Bogdandy ist die Finanzverfassung die „eigentliche Achillesferse“¹³ jeder föderalen Ordnung und damit auch des europäischen Mehrebenensystems.

Die drei Zitate weisen auf die Erkenntnisinteressen dieser Arbeit hin: Erstens zeigt der Bezug auf das 19. Jahrhundert, dass die gegenwärtige Relevanz des Budgetrechts im Rückgriff auf dessen historische Idee herausgearbeitet werden kann. Zweitens stellt der Verweis auf den Gewährleistungsstaat den Funktionswandel des Budgetrechts im geltenden Verfassungsrecht heraus, wie er auch in dieser Arbeit nachvollzogen werden soll. Und drittens soll ein Fokus auf der Finanzverfassung der Europäischen Union liegen. Diese drei Perspektiven geben die Gliederung vor.

Der erste Teil behandelt Budgetrecht und Mehrebenensystem in der Verfassungsgeschichte. Zunächst werden die Ursprünge und die Bedeutung des Steuer- und Ausgabenbewilligungsrechts für die Entstehung dreier moderner Demokratien – in England, den USA und Frankreich – herausgearbeitet (§ 1). Die Rechtsordnungen dieser Nationalstaaten wurden unter anderem deshalb ausgewählt, weil die dort entstandenen Ideen und Verfassungen wirkmächtig waren und sind. Dies gilt auch für die Verfassungsgeschichte des Budgetrechts in Deutschland, die im folgenden Kapitel behandelt wird (§ 2). Hier steht das Budgetrecht im deutschen Konstitutionalismus im Mittelpunkt. Im abschließenden Kapitel dieses Teils wird die Idee des Budgetrechts in ihrem Verhältnis zur repräsentativen Demokratie, zum Parlamentarismus und zum Föderalismus behandelt (§ 3).

Der zweite Teil hat Budgetrecht und Mehrebenensystem im deutschen Verfassungsrecht zum Gegenstand. Er beginnt mit einer Analyse des Budgetrechts im Grundgesetz und charakterisiert das Budgetrecht als finanzielle Ausprägung des

¹¹ Reinhard Mußgnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, Göttingen 1976, S. 263. Die Metapher der Achillesferse stellt organische Bezüge her; zu diesem Phänomen insgesamt s. Laura Münkler, *Metaphern im Recht. Zur Bedeutung organischer Vorstellungen von Staat und Recht*, *Der Staat* 55 (2016), 181–211.

¹² Gunnar Folke Schuppert/Florian Meinel, *Die Finanzkontrolle der Gewährleistungsverwaltung. Am Beispiel der Prüfungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs gegenüber Eisenbahninfrastrukturunternehmen*, *VerwArch* 102 (2011), 459–490, 463.

¹³ Armin von Bogdandy, *Europäische Prinzipienlehre*, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Heidelberg 2003, S. 149–203, S. 183; s. auch Angélique Boisselin, *Le financement de l'Union européenne: moteur d'une intégration politique? Contribution à l'étude du système budgétaire européen*, Paris 2019, S. 324: „Notre analyse du système financier de l'Union nous porte à relever qu'il [...] apparaît [...] comme l'un de ses talons d'Achille.“

Demokratieprinzips (§ 4). Sodann wird das Budgetrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts untersucht (§ 5). Mit einem zusammenfassenden Kapitel zur Verfassungsrechtsdogmatik und zum Funktionswandel des Budgetrechts endet der zweite Teil (§ 6).

Der dritte Teil befasst sich mit dem Budgetrecht im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Zuerst wird die Ausgabenseite des EU-Budgets behandelt (§ 7) und untersucht, ob sie im Laufe der Zeit eine Parlamentarisierung erfahren hat (§ 8). Spiegelbildlich wird dann die Einnahmenseite des EU-Haushalts betrachtet (§ 9) und der Grad ihrer Supranationalisierung bestimmt (§ 10). Abschließend wird das Verhältnis von repräsentativer Demokratie und Budgetrecht im Mehrebenensystem der Europäischen Union herausgearbeitet (§ 11).

Gerade weil aktuelle Krisenphänomene – Pandemie, Klimawandel sowie Kriege und ihre finanzielle Bewältigung – den nationalstaatlichen Kontext überschreiten, erweist sich die Untersuchung des Budgetrechts im europäischen Mehrebenensystem als dringend.¹⁴ Der reguläre EU-Haushalt gilt allgemein als Leerstelle rechtswissenschaftlicher Forschung.¹⁵ Krisen sind zugleich nicht nur Phänomene der Gegenwart. Auch die Frage nach Budgetrecht und demokratischer Repräsentation in Mehrebenensystemen stellt sich nicht erst seit dem Bestehen der Europäischen Union. Das Budgetrecht des Parlaments, verstanden als die Entscheidungsbefugnis über Einnahmen, Ausgaben und deren Zusammenhang, entwickelte sich vielmehr zum Kernbestandteil repräsentativ-demokratischer politischer Systeme. Einige dieser Systeme, insbesondere das deutsche und US-amerikanische, zeichnen sich außerdem historisch und aktuell durch ihre föderale Ausgestaltung aus, deren Betrachtung Erkenntnisse für die Verteilung des Budgetrechts auf verschiedene Ebenen verspricht. Auch

¹⁴ Zum Begriff des Mehrebenensystems s. bspw. *Anne Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin 2001, S. 187–189, die auf das Verhältnis zum Politikverflechtungsansatz nach Fitz Scharpf eingeht; zum Begriff der Ebene als rechtswissenschaftlicher Begriff s. *Christoph Möllers*, *Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, Tübingen 2005, S. 213, 218, 221, 251; zum Mehrebenensystem als „Anknüpfungspunkt[] für einen strukturellen Rechtsvergleich“, s. *Christoph Möllers*, *Der vermisste Leviathan. Staatstheorie in der Bundesrepublik*, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 2016, S. 88; zur Abgrenzung zur „multilevel governance“ s. *Matthias Ruffert*, § 42 *Parlamentarisierung von Herrschaft im Mehrebenensystem*, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), *Handbuch Parlamentsrecht*, Baden-Baden 2016, S. 1323–1352, Rn. 1–4.

¹⁵ *Claire Kilpatrick*, *Explaining and Remediating the Near Absence of the Budget in EU Law* *Scholarship*, *CMLRev* 61 (2024), 624–654; *Claire Kilpatrick/Joanne Scott*, *New Frontiers of European Union Funding*, in: Claire Kilpatrick/Joanne Scott (Hrsg.), *New Frontiers of EU Funding: Law, Policy, Politics*, Oxford 2024, S. 1–21; *Alicia Hinarejos/Robert Schütze*, *Introduction. EU Fiscal Federalism*, in: *EU Fiscal Federalism: Past, Present, Future*, Oxford 2023, S. 1–8; *Ruth Weber*, *Introduction. „Follow the Money!“*, in: Ruth Weber (Hrsg.), *The Financial Constitution of European Integration. Follow the Money?*, Oxford 2023, S. 1–15; *Anders Hultqvist/Johan Lindholm*, *Introduction*, in: Anders Hultqvist/Johan Lindholm (Hrsg.), *The Power to Tax in Europe*, S. 1–2.

für eine bessere dogmatische Durchdringung des geltenden Rechts ist daher ein historisch-vergleichendes Vorgehen erforderlich.

Ziel der Arbeit ist es, rechtswissenschaftlich zu klären, wie und inwieweit sich der emanzipatorische Gehalt der Idee des Budgetrechts als Bestimmung der Bürgerinnen und Bürger über die Finanzen ihres Gemeinwesens gegen politische und andere Widerstände historisch durchsetzte und inwieweit die gegenwärtige finanzverfassungsrechtliche Ausgestaltung die Verwirklichung von repräsentativer Demokratie zulässt.

Erster Teil

Budgetrecht und Mehrebenensystem in der Verfassungsgeschichte

Über das Budgetrecht heißt es, es sei „Gemeingut aller Verfassungsstaaten“¹. In Formulierungen wie „no taxation without representation“ oder „Königsrecht“ des Parlaments wird die enge Verknüpfung zwischen der Idee des parlamentarischen Budgetrechts und dem Gedanken der demokratischen Legitimation deutlich. Für ein tieferes Verständnis dieser Verbindung ist zu untersuchen, wie sich die Idee des Budgetrechts herausbildete. Viele aktuelle Veröffentlichungen und Stellungnahmen beziehen sich auf die verfassungshistorisch tradierten Schlagwörter, die jedoch nur selten in ihren historischen Kontext gestellt werden. Den öffentlichen Finanzen wird insgesamt eine überragende Bedeutung zugeschrieben: „Der moderne Staat ist Finanzstaat, Finanztheorie ist Staatstheorie, Finanzkrisen sind Staatskrisen“, schreibt Stefan Koriath.² Kaum ein finanzverfassungsrechtlicher Beitrag kommt ohne verfassungshistorische Anleihen aus, die auf die Tradition des Rechtsgebiets verweisen.³ Auch Beiträge zu den Finanzen der Europäischen Union beziehen sich auf im nationalstaatlichen Kontext entwickelte Ideen, die Ausdruck in bestimmten Redewendungen gefunden haben. Ein Beispiel ist die Umkehr des Slogans der US-amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung zu „no representation without taxation“ bezogen auf

¹ Werner Heun, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl., Tübingen 2018, Art. 110, Rn. 5; Stefan Storr, Die Bewältigung defizitärer Haushaltslagen in der EU, EuR 2001, 846–871, 865 bezeichnet das Budgetrecht als „gemeineuropäisches Rechtsgut“.

² Stefan Koriath, § 42 Finanzen, in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl., München 2022, S. 1181–1312, Rn. 1. Koriath fordert davon ausgehend, dass Rechts-, Finanz- und Politikwissenschaften stärker interdisziplinär zusammenarbeiten sollten und bemängelt fehlende Empirie sowie Verbindungen zur Praxis s. Stefan Koriath, Das Lesen, Verstehen und Beurteilen von Staatshaushalten – ein Desiderat im Schnittfeld von Rechtswissenschaft, Politologie und Finanzwissenschaft, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin 2009, S. 11–21.

³ S. bspw. Christian Waldhoff, § 116 Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, S. 813–934, Rn. 1; Joachim Wieland, § 24 Finanzverfassung, in: Matthias Herdegen/Johannes Masing/Ralf Poscher/Klaus Ferdinand Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts. Darstellung in transnationaler Perspektive, München 2021, Rn. 2–8.

die Europäische Union, der auf die Wechselwirkung zwischen demokratischer Repräsentation und Besteuerung hinweisen soll.⁴

Im ersten Teil sollen die Bedingungen untersucht werden, unter denen sich die Idee des Budgetrechts in der Moderne herausgebildet hat. Auf diese Weise soll nicht nur die Idee des Budgetrechts präzisiert werden, sondern es soll auch eine Grundlage geschaffen werden, um in den folgenden Teilen die historischen Bezüge auf ihren argumentativen Gehalt hin überprüfen zu können.

Die Magna Carta von 1215 wird häufig als erster Beleg für die Idee des Budgetrechts angeführt. Zum Ende des 19. Jahrhunderts spiegelt sich die Idee in der Mehrzahl moderner Verfassungen wider. Dies grenzt den Untersuchungszeitraum der Analyse ein, wobei Ausblicke auf neuere Entwicklungen die Darstellung ergänzen sollen.

Nationalstaaten sowie deren Recht und Verfassungen bildeten sich im Laufe der Neuzeit heraus. Nicht nur die Entstehung von Staat und Verfassung, sondern auch die jeweiligen Prozesse entstehender Nationalstaatlichkeit beeinflussten sich gegenseitig. Daher ist für die Frage, wie Budgetrecht und Demokratie zusammenhängen, vergleichend vorzugehen. Um diesen Vergleich zu strukturie-

⁴ *Giacinto Della Cananea*, No Representation Without Taxation in the European Union, in: Lina Papadopoulou/Ingolf Pernice/Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of the Crisis*, Dimitris Tsatsos in memoriam, Baden-Baden 2017, S. 95–112; *Christoph Möllers*, Constitutional State of the European Union, in: Robert Schütze (Hrsg.), *Globalisation and Governance*, Cambridge 2018, S. 243–272, S. 257; *Katerina Pantazatou*, ‚No taxation without representation‘ or ‚No representation without taxation‘? In search of democratic legitimacy for taxation in the post-crisis EU, *KritV* 2018, 236–263; *Alessandro Isoni*, ‚No representation without taxation‘. For a history of budgetary control in the European Union, in: Luca Zamparini/Ubaldo Villani-Lubelli (Hrsg.), *Features and Challenges of the EU Budget*, Cheltenham 2019, S. 44–59; *Enzo Cannizzaro*, Neither Representation nor Taxation? Or, ‚Europe’s Moment‘ – Part I, *Editorial European Papers*, 2020/2, 703–706; ders. Neither Representation nor Values? Or, ‚Europe’s Moment‘ – Part II, *Editorial European Papers*, 2020/3, 1101–1104; *Franz C. Mayer/Philipp Lütkemeyer*, Hamilton in Brüssel? Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte der Reform des EU-Eigenmittelsystems und des Next Generation-Programms der EU, *KritV* 2020, 317–350, 318; *Frank Schorkopf*, The Integration Surplus of the EU’s Budgetary Law – or ‚no representation without taxation‘?, in: Ruth Weber (Hrsg.), *The Financial Constitution of European Integration. Follow the Money?*, Oxford 2023, S. 205–219. Auch darüber hinaus finden sich Abwandlungen der Formel, s. bspw. *Marc Buggeln*, *Das Versprechen der Gleichheit. Steuern und soziale Ungleichheit in Deutschland von 1871 bis heute*, Berlin 2022, der von „Taxation without Representation“ in Bezug auf illiberale Steuerstaaten spricht (S. 903); *Andreas Schwennicke*, „Ohne Steuer kein Staat“. Zur Entwicklung und politischen Funktion des Steuerrechts in den Territorien des Heiligen Römischen Reichs (1500–1800), Frankfurt a.M. 1996; ausgehend von der Formel zum Zusammenhang von Besteuerung und Demokratie s. *Wolfgang Schön*, Taxation and Democracy, *Tax Law Review* 72 (2019), 235–303. Michael L. Ross überprüft die „taxation-produces-representation hypothesis“ empirisch und kommt zum Ergebnis, dass die Einführung von höheren Steuern zur Forderung nach demokratischen Reformen führen kann, s. *Michael L. Ross*, Does Taxation Lead to Representation?, *British Journal of Political Science* 2004, 229–249. Einen empirischen Ansatz wählt auch *Lucy E. S. Martin*, *Strategic Taxation. Fiscal Capacity and Accountability in African States*, Oxford 2023.

ren, sollen im ersten Kapitel Ursprünge und Entwicklungen von Steuer- und Ausgabenbewilligungsrecht in drei sich herausbildenden Nationalstaaten, England, den USA und Frankreich, analysiert werden (§ 1). Der Vergleich dieser drei Nationalstaaten bietet sich an, da sie in aktuellen Debatten häufig als Referenzen herangezogen werden und sich an ihnen die gegenseitigen Einflüsse erläutern lassen. Im zweiten Kapitel soll die Entwicklung in den deutschen Staaten und im deutschen Kaiserreich untersucht werden (§ 2). Hierbei wird insbesondere auf das Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus einzugehen sein. Im dritten Kapitel werden die verfassungshistorischen Erkenntnisse zum Zusammenhang von Budgetrecht und Demokratie vergleichend gegenübergestellt und davon ausgehend Fragen aufgeworfen, die sich für die darauffolgende Untersuchung im zweiten und dritten Teil stellen (§ 3).

§ 1 Ursprünge und Entwicklung der Idee des Budgetrechts in England, den USA und Frankreich

Der Vergleich der Ursprünge der Idee des Budgetrechts beginnt mit der ersten Verschriftlichung eines Steuerbewilligungsrechts in der Magna Carta. Hiervon ausgehend können die Entwicklungen in England nachgezeichnet werden, wobei im Mittelpunkt stehen soll, wie sich die Entstehung des englischen Parlamentarismus mit der Frage nach den Finanzen verband (I.). Die Forderung nach „no taxation without representation“ innerhalb der britischen Kolonien in Nordamerika, die zur amerikanischen Unabhängigkeit führten, bringt die Idee des Budgetrechts zum Ausdruck und ermöglicht es, das revolutionäre Potenzial des Zusammenhangs von Besteuerung und demokratischer Repräsentation zu beleuchten. Gleichzeitig prägte die föderale Struktur der Vereinigten Staaten von Anfang an die Ausgestaltung ihrer Finanzverfassung (II.). Nicht nur die US-amerikanische Verfassung, sondern auch die in den Jahren nach der Französischen Revolution entstandenen Revolutionsverfassungen Frankreichs führten Vorschriften zum Budgetrecht ein. In der Allgemeinen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 fand es menschenrechtlichen Ausdruck. Daher wird zuletzt auf die Entwicklung in Frankreich eingegangen (III.).

I. „Unless by common counsel of our kingdom“: Die Idee des Budgetrechts in der Tradition des englischen Parlamentarismus

Albert Venn Dicey, der einflussreichste Theoretiker der „Parliamentary Sovereignty“ in England, schrieb 1885 in seinen „Lectures Introductory of the Study of the Law of the Constitution“, was er für selbstverständlich hielt: „[N]o one can now a days fancy that taxes can be raised otherwise than in virtue of an Act of Parliament“.¹ Für Dicey soll über Steuern nur das Parlament entscheiden.² Dass dem Parlament dieses Recht uneingeschränkt zukommt, ist für Dicey Ausdruck der „Parliamentary Sovereignty“, die „the right to make or unmake any

¹ *Albert Venn Dicey, Lectures Introductory of the Study of the Law of the Constitution, London 1885, S. 317.*

² Zur Bedeutung von Dicey für das System öffentlicher Finanzen im Vereinigten Königreich s. *Will Bateman, Public Finance and Parliamentary Constitutionalism, Cambridge 2020, S. 3–11.*

Sach- und Personenregister

- Abgaben 12, 26 f., 33 f., 44, 94 f., 135, 158–163, 176, 178, 314, 324, 326, 384, 389, 394 f.
- Abgeordnete 26, 29, 43, 64, 67 f., 106, 118, 130, 139–141, 143, 150, 179, 183 f., 284, 382
- ~nhaus (preußisches) 43, 64, 68
- ~nrechte 118, 130, 140 f.
- Agrar-
- ~abgaben, *siehe* ~abschöpfungen
- ~abschöpfungen 277 f., 314, 326, 362 f.
- Allgemeine Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 11, 26, 28, 75
- Allgemeiner Rat (common counsel) 11–13
- Amerikanische Revolution 23 f., 74–76
- Amerikanischer Unabhängigkeitskrieg 18, 21, 24 f.
- Ampelkoalition 123, 155, 198, 417
- Änderungsverfahren 331 f.
- Anleihen 7, 21, 70, 188, 190, 270, 326 f., 345, 347, 349, 356–358, 375, 377, 402
- Anschütz, Gerhard 45, 51–53, 415
- Antietatismus 23
- Anti-Föderalisten 19
- Asymmetrie 297, 304, 310, 334, 373, 403
- Aufgabenrecht 261, 270, 286, 319, 341
- Aufgabenwandel des Staates 39, 60 f., 205
- Ausgaben
- nichtobligatorische ~ 288, 290–294, 298–301, 308, 311
- obligatorische ~ 290, 293, 298 f., 302, 304, 307–309
- Ausgabenbewilligungsrecht 3, 9, 16, 27–31, 33, 35–38, 40 f., 43, 45, 54, 56 f., 64, 73, 77, 270, 340 f.
- Bankenkrise 129, 220, 388
- Basisrechtsakt 113, 225, 256–258, 260 f., 271, 293, 311, 319, 329, 341, 403
- Beitragssystem 273, 320, 347, 355, 361, 369, 392
- Bepackungsverbot 112 f., 147
- Berichtigungshaushaltsplan 248, 254, 269
- Berufsausbildungsabgabe 159–162, 178
- Besteuerungsbefugnis, *siehe* Besteuerungskompetenz
- Besteuerungskompetenz 19, 374, 381, 389, 408
- Bill of Rights 14–17
- Binnenmarkt 227, 306 f., 316, 372, 386
- Bismarck, Otto von 43 f., 47, 49, 52 f., 56, 58, 64–69
- BNE, *siehe* Bruttonationaleinkommen
- Bodin, Jean 73
- Boston Tea Party 18
- Brüning, Heinrich 54, 71
- Bruttonationaleinkommen (BNE) 223, 225, 269, 313, 315–320, 322, 336, 342, 355, 364, 366, 368–371, 381–384, 386, 392, 399
- *siehe auch* Eigenmittel
- Buchanan, James M. 391
- Budget
- ~bewilligungsrecht 16, 114, 150, 167
- ~hoheit 134, 154 f., 157 f., 161–163, 166, 183, 194, 203
- ~konflikt, kurhessischer 38, 40, 56 f., 207, 415
- ~konflikt, preußischer 32, 38, 40, 42–46, 49 f., 52–58, 60 f., 79 f., 83, 133, 145, 149, 203, 205, 207, 210, 415
- ~öffentlichkeit 141, 185, 202
- ~pflicht 121, 154 f., 183
- ~verweigerung 45, 60, 83, 121 f., 197 f., 208
- Bundeskanzler 138, 197 f., 201 f.
- Bundesrat 58, 64, 109, 113, 115, 118, 125 f., 151, 186
- Bundesrechnungshof 124
- Bundesstaatsprinzip 100, 103, 108, 126 f., 131

- Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich) 94
- Bund-Länder-Streit 167
- CBAM, *siehe* CO₂-Grenzausgleichssystem
- Charte constitutionnelle 29, 36
- Clauses of appropriation, *siehe* Verfassung der Vereinigten Staaten
- CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) 388
- Common counsel, *siehe* Allgemeiner Rat
- Connecticut-Kompromiss 20
- Covid-19-Pandemie 84, 86, 191, 220, 227, 322, 374
- Craig, Paul 234
- De Feo, Alfredo 293, 403
- De Gaulle, Charles 278, 285
- De Menthon, François 348, 350, 351
- Declaration of Rights and Grievances 18
- Declaratory Act 18
- Delors, Jacques 282, 306
- Delors-I-Paket 305 f., 308, 341, 368, 370
- Demokratieprinzip
- EU 191, 194, 328, 333
 - Grundgesetz 89, 106 f., 109, 111 f., 114, 128, 130, 132, 136, 146–148, 176 f., 180 f., 186–188, 196
 - Recht auf Demokratie, *siehe* ~, Subjektivierung
 - Subjektivierung 174 f., 213, 416
- Demokratisierung 16, 56, 75 f., 212, 402, 405
- Deutscher Bund 57
- Dicey, Albert Venn 11, 15
- Digitalsteuer 389
- Direktwahl 168, 172, 281, 284, 286, 293 f., 297, 365 f.
- Dreißigjähriger Krieg 34
- Dualismus 30, 34, 54, 56, 79, 86, 167, 205 f., 210–212
- Dunmores Proklamation 24
- EAG, *siehe* Europäische Atomgemeinschaft
- EFF, *siehe* Europäische Friedensfazilität
- Effet utile 258
- EFSE, *siehe* Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
- EGKS, *siehe* Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
- EHO, *siehe* Europäische Haushaltsordnung
- EIB, *siehe* Europäische Investitionsbank
- Eigenmittel
- ~beschluss 191, 194, 225, 236, 264 f., 269, 310, 313–317, 319 f., 322–328, 330 f., 333 f., 336–339, 362, 366, 368, 377, 379 f., 384, 386 f., 390, 392–400, 406, 409, 416
 - BNE-- 316, 318–320, 322, 336, 355, 364, 366, 368 f., 371, 382–386, 399
 - BSP-- 368, 370, 381
 - ~kategorien 313, 316, 318, 321, 333, 370, 384 f.
 - Kunststoff-- 313, 317 f., 334, 371, 385 f., 394 f., 399, 409
 - Mehrwertsteuer-- 313, 315 f., 318, 322, 363 f., 371, 394, 398
 - ~obergrenze 264 f., 316, 335, 342, 399
 - ~system 245, 293, 309, 317, 322–324, 340, 347, 355 f., 361 f., 364 f., 369–371, 381, 383 f., 386, 391 f., 398, 409, 412
 - traditionelle ~ 313–315, 322, 363, 398
- Einkommensteuer 16, 36, 85
- Einnahmenbewilligungsrecht 68 f.
- Emissionshandel 384 f., 387 f.
- Entlastung 68, 83, 123, 137, 171, 199, 243, 248, 250–254, 290, 310
- ~sverfahren 250–253, 288
- EPG, *siehe* Europäische Politische Gemeinschaft
- Erzberger, Matthias 71
- *siehe auch* Erzbergersche Reform
- Erzbergersche Reform 58, 70 f.
- ESF, *siehe* Europäischer Sozialfonds
- ESM, *siehe* Europäischer Stabilitätsmechanismus
- Euratom, *siehe* Europäische Atomgemeinschaft
- Eurokrise 191, 220, 380, 388, 407
- Europa der Vaterländer 278
- Europäische Atomgemeinschaft (EAG oder Euratom) 219, 221, 274, 283, 344, 355, 358, 375, 398

- Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) 178, 183 f., 220, 373
- Europäische Friedensfazilität (EFF) 219 f., 312
- Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 169, 219, 273 f., 276, 283, 299, 343–351, 355 f., 359–361, 375, 381, 398, 402
- Europäische Haushaltsordnung (EHO) 233 f., 236, 239, 241, 257, 261, 319, 376
- Europäische Investitionsbank (EIB) 221
- Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) 275, 283, 343, 348 f., 353–355, 398, 402
- Europäische Zentralbank (EZB) 187–189, 241
- Europäischer Rechnungshof 232 f., 243, 252, 290, 314, 267
- Europäischer Sozialfonds (ESF) 356, 370
- Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) 184–188, 211, 220, 373
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) 233, 247
- Europäisches Semester 129, 373
- Eurozone 202, 372 f.
- Ewigkeitsgarantie (GG) 108, 130 f.
- Ewigkeitsklausel (GG), *siehe* Ewigkeitsgarantie (GG)
- EZB, *siehe* Europäische Zentralbank
- Fälligkeit (Haushaltsgrundsatz) 156
– *siehe auch* Haushaltsgrundsätze
- Federalist Papers 77
- Finanz-
– ~ausgleich 96–98, 101, 110, 161, 164 f., 167, 339, 365
– ~autonomie 164, 324 f., 338, 365, 392, 399
– ~hoheit 19, 84 f., 134, 164–166, 177
– ~krise 7, 26, 178, 185, 187, 191, 210, 253, 380, 407
– ~transaktionssteuer 388
– ~verwaltung 71, 110
- Finanzierungspflicht 338 f., 390
- Finanzrahmen, Mehrjähriger, *siehe* Mehrjähriger Finanzrahmen
- Fiskalföderalismus 91
- Fiskalpakt 129, 184, 373
- Flexibilitätsklausel 376
- Föderalismusreform 127, 132
- Föderalisten 19, 23, 68
- Folgeverfassung 98
- Franckensteinsche Klausel 58, 66 f., 69 f.
- Französische
– ~ Revolution 25 f., 28, 31, 74 f., 77, 81
– ~ Verfassung von 1791 27, 31, 81
– ~ Verfassung von 1793 28, 81
- Freiherr von und zu Franckenstein, Georg Arbogast 67
– *siehe auch* Franckensteinsche Klausel
- Fusionsvertrag 169, 219, 277, 283 f.
- GAP, *siehe* Gemeinsame Agrarpolitik
- Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 278, 281, 307, 363, 368
- Gemeinsamer Markt 277 f., 285, 356 f., 360, 362, 409
- General Welfare Clause, *siehe* Verfassung der Vereinigten Staaten
- Generalaussprache, *siehe* Generaldebatte
- Generaldebatte 118, 200–202
- Gesamthaushaltsplan 219, 316, 388
- Gesamtkoordination 196, 200–202
- Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht 100
- Gesetz
– formelles ~ 45, 47 f., 106, 116, 146, 240
– materielles ~ 46 f., 106, 146
- Gesetzesvorbehalt 99 f., 106, 109–112, 138, 145, 151, 183, 196
– institutioneller ~ 110
– organisatorischer ~ 110 f.
- Gewährleistungsstaat 3
- Gewaltenteilung 99, 108, 136 f., 144
- Gipfel von Fontainebleau 305, 309
- Grenzen des Rechts 45, 50
- Gründerkrach 66
- Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit 300, 337, 339
- Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts 267 f., 330, 395, 397 f.
- Haenel, Albert 45, 47–49, 149, 203
- Hallstein, Walter 2, 281 f., 361
- Hamilton, Alexander 21 f., 84
- Hamilton-Moment 84–86

- Hamilton-Paradox 84–86
 Harmel, Pierre 292
 Harmel-Liste 292
 Haushalts-
 – ~ausgleich 325–327, 329, 367, 376 f.
 – ~ausschuss 118–120, 146, 201, 242, 245 f., 286
 – ~autonomie 102, 127 f., 130 f., 134, 163–166, 180, 182, 185, 195
 – ~befugnisse 81 f., 138, 170, 172, 194, 215, 217, 228–230, 232, 248, 250, 261 f., 265, 269, 271, 275, 285 f., 288, 290, 294, 300, 303 f., 309, 312, 337, 362, 364, 402 f., 416
 – ~bewilligungsrecht 106, 112, 160, 162, 169, 194
 – ~disziplin 100, 237, 265, 268, 305, 307, 311, 319, 324, 335 f. 341 f., 368, 403
 – ~entwurf 30, 116–119, 141, 170 f., 184, 281
 – ~grundsätze 105, 154–156
 – ~grundsätze / *siehe auch* Jährigkeit (Haushaltsgrundsatz), Jährlichkeit (Haushaltsgrundsatz), Wahrheit (Haushaltsgrundsatz), Fälligkeit (Haushaltsgrundsatz), Vollständigkeit (Haushaltsgrundsatz), Vorherigkeit (Haushaltsgrundsatz)
 – ~hoheit 177, 179
 – ~kompetenz 136–139, 143, 179, 182, 194
 – ~kontrollausschuss 245
 – ~konzertierung 289, 304, 406
 – ~kreislauf 29, 97, 103, 106, 109, 114, 200, 241, 245, 248
 – ~politische Gesamtverantwortung 130, 173, 178, 180, 182–192, 195, 212
 – ~überschreitung 134, 148, 150, 166, 179, 184
 – ~vertrag von 1975 284, 289
 Heckel, Johannes 54 f.
 Heeresreform 43–45, 52, 79 f.
 Hegemonie 69
 Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation 33, 35
 Herrenchiemseer Entwurf 101, 104
 Hohe Behörde 274, 344–346
 Homogenitätsanforderungen 126, 128
 Homogenitätsklausel 166
 Höpker-Aschoff, Hermann 104
 Identitätskontrolle 187–190
 III. Republik 30
 Implied-powers-Doktrin 23
 Indemnitätsgesetz 44 f., 52
 Informationsrechte 143 f., 184, 186, 207, 211, 247, 256
 Initiativmonopol 115–117, 232
 Integration through funding 414
 Integrationsvorbehalt 327 f., 333
 Intertemporalität 132, 182 f.
 Investition (Begriff) 153
 Jahreshaushaltsplan 229, 236, 241, 250, 264 f., 318, 403
 Jährigkeit (Haushaltsgrundsatz) 156 f.
 – *siehe auch* Haushaltsgrundsätze
 Jährlichkeit (Haushaltsgrundsatz) 156 f., 192, 208
 – *siehe auch* Haushaltsgrundsätze
 Jellinek, Georg 30, 45, 50 f., 78
 Julirevolution 37
 Justiziabilität 97, 130, 300
 Kohäsionspolitik 413 f.
 Kolonien 11, 17 f., 23–25
 Konditionalitätsverordnung 234 f., 403
 Konferenz von Messina 355
 Konföderationsartikel 18 f.
 Königsrecht 7, 32, 42, 55 f., 77–79, 84, 108, 205 f., 215, 415
 Konnexitätsprinzip 126
 Konstitutionalismus 3, 32 f., 38, 49, 106, 112 f., 143, 146, 204, 206 f., 212
 Kontrolldichte 98, 155
 Konvergenzkriterien 172
 Kreditaufnahme 97, 127, 151, 153, 157, 327 f., 334, 376, 379–381
 Kreditbeschaffung, *siehe* Kreditaufnahme
 Kriegsfinanzierung 12
 Laband, Paul 30, 45–50, 116, 134, 146, 149, 203
 Lamassoure-Bericht 370, 382 f.
 Lenkungszweck 393, 409

- Lissabon-Entscheidung 135, 171, 173, 176, 178 f., 182, 194, 200, 393
- Loi organique 94, 292, 352 f.
- Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) 94, 353
- *siehe auch* Loi organique
- LOLF, *siehe* Loi organique relative aux lois de finances
- Louis, Joseph-Dominique, *siehe* Baron Louis
- Lübbe-Wolff, Gertrude 52, 270
- Lückentheorie 44
- Ludlow, N. Piers 297, 306 f., 413
- Maastricht-Entscheidung 175 f., 190, 393
- Madison, James 21, 78
- Magna Carta 8, 11–14, 16 f., 25, 33, 75, 77
- Matrikularbeiträge 62–64, 66 f., 69
- Mehrjähriger Finanzrahmen 219 f., 227, 236, 245, 261–266, 269, 271, 307, 310 f., 319 f., 323, 337, 341 f., 370, 392, 403
- Mehrwertsteuer 313, 315 f., 318, 322, 363–365, 368, 370 f., 394, 398
- Metapher 79, 90, 179, 182
- Militär 22–24, 34, 41, 45, 56, 58, 61, 71, 75, 79 f., 138 f., 145, 207 f.
- Misstrauensantrag 251, 253
- Misstrauensvotum 82, 84, 122, 136, 138, 171, 197 f., 251, 275
- Monarchie 14 f., 27, 29, 45, 53, 108
- Monarchisches Prinzip 37, 48, 57, 79
- Montanunion 344
- Monti-Bericht 385 f.
- *siehe auch* Monti-Kommission
- Monti-Kommission 383 f.
- *siehe auch* Monti-Bericht
- Nachtragshaushalt 131, 154 f., 157 f., 296
- Nationalsozialismus 55, 71, 100
- Necessary and Proper Clause, *siehe* Verfassung der Vereinigten Staaten
- Nettozahler 264, 269, 371, 382
- NextGenerationEU 84, 191, 193 f., 228, 247, 254–256., 265 f., 270, 312, 322, 327, 329–331, 334, 372, 374, 377–380, 387, 399, 407, 414, 416 f.
- Nichtigkeitsklage 249, 260
- No representation without taxation 7, 77, 404
- No taxation without representation 7, 11, 13, 16 f., 23–25, 76, 404 f., 415
- No-bailout-Klausel 373
- Norddeutscher Bund 46, 57 f., 62 f.
- Normenkontrolle 130, 149, 167
- Nothaushalt 97, 121, 135, 145, 148, 197, 254, 269
- Obergrenze 223, 262, 264 f., 269, 271, 313, 316, 319 f., 335, 342, 368, 377, 381, 392, 399, 416
- OLAF, *siehe* Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
- OMT, *siehe* Outright Monetary Transactions
- Opposition 109, 120 f., 124, 150, 202, 207, 211, 213
- Organstreitverfahren 130, 137, 139, 145, 150, 179, 183, 185
- Origination Clause, *siehe* Verfassung der Vereinigten Staaten
- Outright Monetary Transactions (OMT) 187–189
- Parlamentarisierung 4, 16, 32, 55–57, 60, 77–79, 253, 262, 272, 294 f., 310 f., 321, 368, 401–403, 406
- Parlamentarismus 3, 9 f., 54 f., 63, 68, 71 f., 77, 79, 83, 142, 168, 412
- Parteienfinanzierung 49, 123, 148
- Passerelle-Klausel 262 f., 397, 408
- Petition of Right 14, 16 f.
- Politik des leeren Stuhls 278, 282, 284 f., 361 f.
- Power of the purse 21, 77 f.
- Preußische Verfassung von 1848 36, 41, 104
- Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 333, 393
- PSPP, *siehe* Public Sector Purchase Programme
- Public Sector Purchase Programme (PSPP) 187, 189 f.

- Rechtsstaatlichkeit 107f., 129, 140, 160, 235
- Regierungskontrolle 28, 107, 112, 122, 139f., 160, 195, 206
- Reichssteuern 62, 64, 69f.
- Reichstag 55, 58–60, 64f., 67–69
- Reichsverfassung des deutschen Kaiserreichs 57–60, 62, 66, 69
- Republikprinzip 108
- Römische Verträge 169, 219, 274f., 283, 285, 303, 343, 355, 360, 363, 370, 377, 381–383, 387, 392, 402, 409
- Schmitt, Carl 52–54
- Schorkopf, Frank 288, 294, 408, 413
- Schulden *siehe* Verschuldung
- Schuldenbremse 123, 128, 131f., 152, 155f., 167, 185f., 209, 342
- Single Resolution Mechanism (SRM) 190f., 221
- Single Supervisory Mechanism (SSM) 190
- Sixpack (Reformpaket von 2011) 373
- Sklaven, *siehe* Sklaverei
- Sklaverei 19, 21, 23f., 76
- Solidaritätsbeitrag 389
- Sozialstaatlichkeit 108, 177
- Spaak, Paul Henri 349
- Spaak-Bericht 275, 283
- SRM, *siehe* Single Resolution Mechanism
- SSM, *siehe* Single Supervisory Mechanism
- Staat (Begriff) 74
- Staatschuldenkrise 129, 178, 185, 187, 191, 210, 373, 380, 407
- Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) 247, 372
- Stände 1, 25, 33–35, 37, 39f., 42, 57, 82
- Steuerbewilligungsrecht 11f., 14, 16, 25, 27–29, 33–35, 38, 40, 75
- Steuerstaat 34, 73, 158
- Strasser, Daniel 287–289, 293, 346f.
- Supranationalisierung 4, 177, 195, 212, 216, 274, 281, 343, 361, 399, 401–403, 406
- SWP, *siehe* Stabilitäts- und Wachstumspakt
- Taxing and Spending Clause, *siehe* Verfassung der Vereinigten Staaten
- Trilog 238, 242–244, 260, 304, 309, 311, 406
- Ultra-vires-Kontrolle 174, 188f.
- Unterrichtungsrechte 184
- Vals-Bericht 279, 289
- Veranlassungszusammenhang 156
- Verfassung der Vereinigten Staaten 11, 15, 20–22, 350
- Clauses of appropriation 15
- General Welfare Clause 22
- Necessary and Proper Clause 22
- Origination Clause 20
- Taxing and Spending Clause 20
- Verfassungs-
- ~beschwerde 130–132, 174, 190f., 212
- ~beschwerde/ *siehe auch* Verschuldungsverfassungsbeschwerde
- ~identität 172, 176f., 188, 190–192, 203f.
- ~konflikt 40, 45f., 52, 56, 78, 133, 148
- ~staat 7, 45, 90, 134, 178, 206, 412
- Vermittlungsverfahren 125, 240f., 243f., 248f., 269, 291
- Verrechtlichung 81, 233, 262, 401, 406–408
- Verschriftlichung 11, 14, 75
- Verschuldung 19, 21f., 25f., 84f., 100, 123, 128f., 131f., 135, 151–155, 157, 161, 167, 178f., 183, 185–187, 191, 209f., 342f., 365, 371f., 374–381, 408, 416f.
- Verschuldungsverfassungsbeschwerde 131
- Vertrag von Luxemburg von 1970 284–289, 303, 364
- Vertrauensfrage 122, 198
- Vollständigkeit (Haushaltsgrundsatz) 154, 159f.
- *siehe auch* Haushaltsgrundsätze
- Vorherigkeit (Haushaltsgrundsatz) 113, 115, 154–157
- *siehe auch* Haushaltsgrundsätze
- Wahlrecht 24, 64f., 68, 76, 168f., 172, 176
- Wahrheit (Haushaltsgrundsatz) 154
- *siehe auch* Haushaltsgrundsätze

- Waldhoff, Christian 117, 206, 324, 336,
392
Weber, Max 1 f., 83, 416
Weimarer Reichsverfassung 54, 70, 105,
148 f.
Wiener Schlussakte 57
Zeitgesetz 112, 148
Zentralisierung 71, 84–86, 100
Zölle 18, 22, 62, 66 f., 85, 277, 314, 318,
356, 360, 362 f.
Zweites Nachtragshaushaltsgesetz von
2021 155, 158, 209