

KEVIN HINZEN

# Fiskalresilienz im Budgetparlamentarismus

*Beiträge zu normativen  
Grundlagen der Gesellschaft*

14

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zu normativen Grundlagen der Gesellschaft

Herausgegeben von  
Udo Di Fabio und Frank Schorkopf

14





Kevin Hinzen

# Fiskalresilienz im Budgetparlamentarismus

Krisenreaktionsphänomene im  
deutschen und europäischen Recht  
der öffentlichen Finanzen

Mohr Siebeck

*Kevin Hinzen*, geboren 1992; Studium der Rechtswissenschaften in Bonn und Münster; 2017 Erste juristische Staatsprüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juniorprofessur für Internationales Öffentliches Recht und Finanzrecht der Goethe-Universität Frankfurt a.M.; Forschungsaufenthalt am Europäischen Hochschulinstitut Florenz; 2021 Diplôme Universitaire de Droit Français (Lyon und Frankfurt a.M.); 2023 Promotion (Frankfurt a.M.); Rechtsreferendariat am OLG Köln und Zweite juristische Staatsprüfung; Referent im Bundesministerium der Finanzen.  
orcid.org/0009-0008-4765-1552

Gedruckt mit Unterstützung der Stiftung Geld und Währung, Essen und des Forschungkollegs normative Gesellschaftsgrundlagen (FnG), Bonn.

ISBN 978-3-16-163686-8 / eISBN 978-3-16-163687-5

DOI 10.1628/978-3-16-163687-5

ISSN 2569-2003 / eISSN 2625-2406

(Beiträge zu normativen Grundlagen der Gesellschaft)

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

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Druckerei Stückerle in Ettenheim auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Meiner Mutter,  
in Erinnerung an meinen Vater



## Vorwort

Die rechtswissenschaftliche Fakultät der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main hat die dem vorliegenden Buch zugrunde liegende Dissertationsschrift im Wintersemester 2023/2024 angenommen. Ich danke Herrn Professor Dr. *Matthias Goldmann* als Betreuer der Arbeit sowie langjährigem Mentor für die herzliche Zusammenarbeit und fachlich wie persönlich stets außerordentliche Unterstützung, ohne die diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Herrn Professor Dr. *Stefan Kadelbach* danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens in kürzester Zeit.

Der Hanns-Seidel-Stiftung, stellvertretend Herrn Dr. *Andreas Burtscheidt*, gebührt Dank für die Gewährung eines finanziellen und ideellen Promotionsstipendiums in den Jahren 2018–2021. Frau Prof. Dr. *Susan Grotefels* sowie Herrn Dr. *Boas Kümper* danke ich für die Möglichkeit, zeitweise am Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster zu forschen und die dadurch gewonnenen wertvollen Anregungen zum Begriff von Planung und Plan im Recht. Frau Professor Dr. *Deirdre Curtin* stand bei der Entstehung des europarechtlichen Kapitels während meines Forschungsaufenthaltes am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz mit wertvollen Ratschlägen und Anmerkungen zur Seite.

Dank gebührt der *Stiftung Geld und Währung* in Frankfurt am Main sowie dem *Forschungskolleg normative Gesellschaftsgrundlagen e.V.* der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, die durch großzügige finanzielle Unterstützungen die Veröffentlichung der Arbeit gefördert haben.

Den Herausgebern der Schriftenreihe „Normative Grundlagen der Gesellschaft“, Herrn Prof. Dr. Dr. *Udo Di Fabio*, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., und Prof. Dr. *Frank Schorkopf*, danke ich ganz herzlich für die Aufnahme in die Schriftenreihe sowie ihre finalen fachlichen Anmerkungen, die noch Eingang in die Veröffentlichung gefunden haben. Das Manuskript wurde im Januar/Februar 2024 umfangreich aktualisiert, wobei insbesondere die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum EU-Wiederaufbaufonds NGEU (2022), zum Zweiten Nachtragshaushalt (2023) und jeweils dazu ergangene Literatur berücksichtigt werden konnten.

Unerwähnt dürfen diejenigen wissenschaftlichen Weggefährten der Juniorprofessur für Internationales Öffentliches Recht und Finanzrecht nicht gelassen werden, die durch ihre kritischen Anmerkungen im Rahmen der Lehrstuhltreffen und des Lektürezirkels „Public Law & Finance“, den Fortgang der Arbeit we-

sentlich geprägt haben, namentlich insbesondere Dr. *Victoria Adouvi*, *Benjamin Arens*, *Andrea Bosio*, Dr. *Jia Hu*, *Maie Mörsch*, Dr. *Grigoriy Pustovit* und *Lennart Starke*. Darüber hinaus sei *Benjamin Arens*, *Richard Viktor Hagemann*, Dr. *Manuel Joseph* und *Lennart Starke* in besonderem Maße für die sorgfältige Korrektur des Manuskripts bzw. für die intensiven Gespräche über die Arbeit gedankt.

In Worten nicht ausdrückbar gebührt Dank meiner wunderbaren Ehefrau Dr. *Constanze M. Hinzen*, die sich – in den Endzügen des Publikationsprozesses – mit Geduld und Akribie der Arbeit zugewandt und im finalen Korrekturdurchlauf letzte Schlaglöcher in Form und Formulierung behoben hat. Noch wichtiger: Ihr verdanke ich über all die Jahre meine eigene – ganz persönliche – *Resilienz*, mit der sie wesentlich zum Gelingen des Projekts beigetragen hat.

Meiner Mutter *Ingrid Hinzen* und meinem Vater *Wolfgang M. Hinzen* danke ich aus tiefstem Herzen dafür, dass sie mich auf jede erdenkliche Weise liebevoll gefördert haben und auf meinen Wegen stets begleiten. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Berlin, im Juni 2024

*Kevin Hinzen*

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Verzeichnis der Abkürzungen .....	XIX
<b>Kapitel 1: Haushaltsherausforderungen .....</b>	<b>1</b>
§ 1 <i>Öffentliches Budget in der Krise</i> .....	1
§ 2 <i>Forschungsperspektive: Krise – Resilienz – Ausnahmezustand – Flexibilität</i> .....	11
<b>Kapitel 2: Flexibilitätsinstrumente und Krisenreaktionsphänomene öffentlicher Haushalte .....</b>	<b>23</b>
§ 3 <i>Haushalts- und öffentliches Finanzrecht der Bundesrepublik</i> .....	23
§ 4 <i>Haushalts- und öffentliches Finanzrecht der EU</i> .....	143
<b>Kapitel 3: Öffentliche Finanzplanung zwischen Rigidität und Flexibilität .....</b>	<b>219</b>
§ 5 <i>Zeitkomponente: Rigidität und Flexibilität als Grundkonflikt planerischer Zukunftsentwürfe</i> .....	220
§ 6 <i>Solidaritätskomponente: Zielfunktion der Krisenreagibilität öffentlicher Finanzen</i> .....	234
§ 7 <i>Legitimationskomponente: Intertemporaler Erhalt finanzieller Entscheidungsreversibilität</i> .....	238
<b>Abschlusskapitel: Synthesen und Endergebnisse .....</b>	<b>305</b>
I. <i>Begriffliche Fokussierung auf Flexibilität</i> .....	305
II. <i>Haushaltsflexibilität als planerisches Anpassungs- und Reaktionsinstrument aller Sektoren des Finanzverfassungsrechts</i> ....	307

<i>III. Haushaltsflexibilität und haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Lichte des Demokratieschutzes</i> .....	311
Literaturverzeichnis .....	315
Dokumente öffentlicher Institutionen .....	343
Sachregister .....	347

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Verzeichnis der Abkürzungen .....	XIX
<b>Kapitel 1: Haushaltsherausforderungen .....</b>	<b>1</b>
§ 1 <i>Öffentliches Budget in der Krise</i> .....	1
I. Integration, Desintegration, Solidarität .....	1
II. Rechtsstaatliche Konvergenz und finanzielle Sanktionen .....	3
III. Fiskalpopulismus .....	4
IV. Haushaltspolitik als Politikfeld zweiter Reihe? .....	6
V. Hürden der Haushaltstechnik .....	7
VI. Ausdifferenzierung des parlamentarischen Königsrechts .....	8
1. Sektoren des Rechts der öffentlichen Finanzen .....	8
2. Funktionsbedingung moderner Staatlichkeit .....	9
§ 2 <i>Forschungsperspektive: Krise – Resilienz – Ausnahmezustand – Flexibilität</i> .....	11
I. Reagibilität öffentlicher Finanzen .....	11
1. Krise .....	11
2. (Fiskal-)Resilienz .....	14
3. Normallage und Ausnahmezustand .....	15
4. Haushaltsflexibilität .....	18
II. Fortgang der Untersuchung .....	20
<b>Kapitel 2: Flexibilitätsinstrumente und Krisenreaktionsphänomene öffentlicher Haushalte .....</b>	<b>23</b>
§ 3 <i>Haushalts- und öffentliches Finanzrecht der Bundesrepublik</i> .....	23
I. Planfixiertheit der Haushaltsverfassung .....	24
II. Ausgabenseitige Flexibilisierungsinstrumente .....	26
1. Binnenflexibilität der Haushaltspläne .....	27
a) Planentgrenzung .....	28
aa) Sachliche Übertragungen .....	28

bb) Zeitliche Übertragungen .....	30
b) Planrevisionsverfahren .....	31
aa) Ergänzungshaushaltsplanung .....	32
bb) Nachtragshaushaltsgesetz .....	32
cc) Auswahl des Korrekturinstrumentes .....	33
2. Budgetnotrecht: Vorläufige Haushaltsführung .....	34
a) Evolution des Nothaushaltsrechts im parlamentarisierten Fiskalstaat .....	35
b) Planersatzfunktion: Planlosigkeit im Sinne von Etatlosigkeit .....	39
c) Exekutive Substitution der Haushaltsbewilligung .....	43
aa) Notstandsweise Beschränkung auf das Notwendige .....	43
bb) Vorläufige Kreditermächtigung .....	45
cc) Verhältnis des Nothaushalts zum (nachgeholten) Haushaltsgesetz .....	45
d) Flexibilitätsgehalt des Art. 111 GG .....	46
3. Über- und außerplanmäßige Ausgaben: Planüberschreitungskompetenz im Notfall .....	47
a) Evolution der außer- und überplanmäßigen Ausgabenkompetenz .....	48
b) Planflexibilisierung im Verhältnis zur Planrevision .....	49
c) Doch volle exekutive Flexibilität? .....	51
d) Vorrangigkeit der Planentgrenzung .....	55
e) Alternatives oder komplementäres Verhältnis der Notkompetenzen zueinander? .....	55
4. Zwischenergebnisse: Zeitsensible Reaktionsinstrumente .....	57
III. Einnahmenseitige Flexibilisierungsinstrumente .....	58
1. Ergänzungsabgaben als immerwährende Provisorien? .....	59
a) Dogmatische Charakteristik der Ergänzungsabgabe .....	59
b) Aktivierungshistorie .....	60
c) Befristung als Wesensimmanenz? .....	61
aa) Strukturelle Erkenntnisschwäche von Kompetenztiteln .....	62
bb) Erhebungszweck .....	62
cc) Einbettung in das System der Bundessteuerverfassung .....	63
(1) Stellschrauben: Verbrauchsteuern und Revision der Beteiligungsquoten .....	64
(2) Synchronisierung mit einer mehrjährigen Finanzplanung .....	66
dd) Zwischenergebnis .....	67
d) Notopfer Berlin: Der „Ur-Soli“? .....	68
e) Konjunktur- und Stabilitätzuschläge .....	70
f) Solidaritätszuschlag .....	72
2. Einmalige Vermögensabgabe: Verfassungsreminiszenz oder vitales Instrument? .....	76

a)	Kriegshistorische Erfahrung .....	77
b)	Ist die Vermögensabgabe ein Finanzverfassungsfossil? .....	78
c)	Ausübungsbedingungen .....	80
d)	Zwischenergebnis: Singulär-begrenzte Ertragskompetenz ...	87
3.	Parallele zur Sonderabgabendogmatik .....	88
4.	Die Lasten der COVID-19-Pandemie .....	90
a)	Corona-Solidaritätszuschlag .....	90
b)	Corona-Vermögensabgabe .....	91
5.	Flexibilitätsgrad des bundesstaatlichen Ertragssystems .....	94
IV.	Flexibilisierungsinstrumente der Schuldenverfassung .....	97
1.	Gleichgewichtslogik der Schuldenverfassung .....	97
a)	Keynesianische Signatur .....	97
b)	Rigiditätsstiftende „Schuldenbremse“ .....	98
c)	Politische Steigerungsmodus: Schwarze Null .....	100
2.	Flexibilitätsinstrumente .....	100
a)	Kreditaufnahmebezogene Flexibilität .....	100
aa)	Strukturelle Verschuldungskomponente .....	102
bb)	Konjunkturkomponente .....	104
cc)	Kontrollkontierung im Haushaltsvollzug .....	106
dd)	Notstandskomponente .....	107
b)	Die Notstandsklausel in der Polykrise .....	113
aa)	COVID-19-Pandemie .....	113
bb)	Flutereignisse im Jahr 2021 .....	120
cc)	Ukraine-Krieg seit 2022 .....	121
c)	Finanzverfassungsrechtliche Dogmatik .....	122
aa)	Regel-Ausnahme-Verhältnis .....	122
bb)	In Krisen für Krisen vorsorgen: Präferenz für Infrastrukturinvestitionen? .....	123
d)	Flexibilitätsgehalt durch prozedurale Komponenten .....	125
e)	Das „Sondervermögen Bundeswehr“ als legalisierte Umgehung der Schuldenbremse .....	126
3.	Unionale Überformung des Staatsschuldenrechts .....	127
a)	Kontrollinstrumente: Vermeidung übermäßiger Defizite in der Wirtschafts- und Währungsunion .....	127
b)	Die Maastricht-Kriterien und die „allgemeinen Ausweichklauseln“ .....	129
4.	Schlussfolgerungen .....	130
V.	Mehrjährige Finanzplanung des Bundes zwischen Rigidisierung und laufender Anpassung .....	131
1.	Finanzplanung und die Planungseuphorie der 1960er-Jahre ....	132
2.	Prospektive Budgetsteuerung .....	135
a)	Mangelnder normativer Durchgriff .....	135
b)	Herausforderung für die Gewaltenteilung .....	136

3.	Flexibilitätsgehalt der Mehrjährigen Finanzplanung .....	138
a)	„Gleitende Planung“: Anpassungsflexibilität durch Fortschreibung .....	139
b)	Alternativberechnung und Planrevision .....	140
4.	Mehrjahresperspektive als Erwartung des Unionsrechts .....	141
5.	Fazit: Mehrjährige Finanzplanung als Informationsquelle .....	142
§ 4	<i>Haushalts- und öffentliches Finanzrecht der EU</i> .....	143
I.	Einnahmenseitige Flexibilitätsinstrumente .....	145
1.	Zukunftsmusik: Steuerstaatlichkeit der EU .....	145
2.	Eigenmittel: Zentralbegriff der Fiskalsupranationalität .....	150
a)	Haushaltsrechtliche Makroplanungsstruktur .....	151
b)	Keine Kompetenz-Kompetenz .....	152
c)	Eigenmittelkategorien .....	153
aa)	Tradierte Kategorien .....	153
bb)	Flexibilisierungsklausel .....	154
cc)	Sonstige Einnahmen .....	155
3.	Beschlussverfahren: Souveränitätsschutz oder „Tyrannei der Einstimmigkeit“? .....	158
4.	Ausführungsebene der Einnahmenseite .....	159
a)	Bereitstellung und Abruf der Eigenmittel .....	159
b)	Kontinuität der Einnahmen .....	160
c)	Erhebungsprognose: Negative und positive Einnahmenveränderungen .....	160
5.	Schlussfolgerung: Eingeschränkte Einnahmenflexibilität der EU- Finanzen .....	160
II.	Verschuldungsrechtliche Flexibilität .....	161
1.	Systematik und Funktionsweise des EU-Wiederaufbauplans „Next Generation EU“ .....	161
2.	Recht zur Verschuldung als Flexibilitätsmoment der europäischen Haushaltsarchitektur .....	163
a)	Vertragspositivierte Verschuldungskompetenzen .....	164
b)	Anwachsende „sonstige Einnahmen“? .....	165
c)	Konflikt mit einer materiellen Haushaltsausgleichspflicht? .....	168
d)	Schleichende Kompetenzverschiebung .....	172
3.	Schlussfolgerungen: Verschuldungsrechtliche Flexibilität der EU- Finanzverfassung .....	175
III.	Ausgabenseitige Flexibilisierungsinstrumente des EU-Haushalts ...	176
1.	Rigiditätsfaktoren .....	179
a)	Primat makroplanerischer Festsetzungen für Jahreshaushaltsplanung .....	179
b)	Mehrjährigkeit und Periodenkongruenz .....	180
c)	Einstimmigkeitserfordernis .....	182

d)	Zwischenergebnis: Hohe Rigidität der Ausgabenplanung . . .	184
2.	Flexibilitätsinstrumente . . . . .	185
a)	Fondsbezogene (materielle) Flexibilitätsinstrumente . . . . .	185
aa)	Solidaritäts- und Soforthilfereserve . . . . .	186
bb)	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung . . . . .	188
cc)	Reserve für die Anpassung an den Brexit . . . . .	190
b)	Planbezogene (formelle) Flexibilitätsinstrumente . . . . .	190
aa)	Plananpassungen . . . . .	191
bb)	Planfortschreibung . . . . .	191
(1)	Prolongation des Mehrjährigen Finanzrahmens . . . . .	191
(2)	Prolongation des Jahreshaushaltsplanes . . . . .	193
cc)	Planrevision . . . . .	196
(1)	Revisibilität des Mehrjährigen Finanzrahmens . . . . .	196
(a)	Halbzeitrevisibilität als Entscheidungsreversibilität . . . . .	196
(b)	Revisionsklauseln im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 . . . . .	199
(2)	Berichtigungshaushaltsplan als Revision der Jahreshaushaltsplanung . . . . .	199
dd)	Planspielräume und Planentgrenzung . . . . .	202
(1)	Flexibilitätsinstrument . . . . .	202
(2)	„Instrument für einen einzigen Spielraum“ („Single Margin Instrument“) . . . . .	203
(3)	Mittelübertragung in zeitlicher Hinsicht . . . . .	204
(4)	Mittelübertragung in sachlicher Hinsicht . . . . .	205
c)	Europäisches Katastrophenrecht: Eine Matrix solidaritäts- und beistandsbezogener Krisenreaktionsinstrumente . . . . .	207
aa)	Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus . . . . .	207
bb)	Zahlungsbilanzschwierigkeiten . . . . .	208
cc)	Finanzieller Beistand in Notsituationen . . . . .	209
dd)	Allgemeine Solidaritätsklausel . . . . .	212
ee)	Beihilfenrechtliche Krisenflexibilität . . . . .	214
ff)	Fazit: Ein komplementäres System solidarischer Hilfeleistung . . . . .	214
3.	Zwischenergebnis . . . . .	215
a)	Die „Haushaltsgalaxie“ – eine Flexibilitätsarchitektur der europäischen Finanzverfassung . . . . .	215
b)	Haushaltsflexibilität: Ermöglichungsbedingung krisenreaktiver Finanzsolidarität . . . . .	215

Kapitel 3: Öffentliche Finanzplanung zwischen Rigidität und Flexibilität .....	219
§ 5 <i>Zeitkomponente: Rigidität und Flexibilität als Grundkonflikt planerischer Zukunftsentwürfe</i> .....	220
I. Haushaltsplanung und -pläne .....	220
1. Begriffsgenese .....	220
2. Politische Planung als Instrument staatlichen Handelns .....	220
a) Planung zwischen Verwaltung und Politik .....	220
b) Plan als Darstellungsform .....	222
c) Strukturelemente der Haushalts- als Regierungsplanung ...	222
aa) Planung als intertemporales Phänomen .....	222
bb) Rechtsgewinnungsverfahren: Die Abwägung .....	223
cc) Kompetenzzuordnung staatsleitender Planungshoheit im System der Gewaltenteilung .....	227
II. Was ist „Flexibilität“? .....	229
1. Ein Begriff des Biegens und Brechens .....	229
2. Haushaltsflexibilität und Regel-Ausnahme-Verhältnisse .....	231
3. Haushaltsflexibilität als planerisches Anpassungs- oder Überbrückungsphänomen .....	233
§ 6 <i>Solidaritätskomponente: Zielfunktion der Krisenreagibilität öffentlicher Finanzen</i> .....	234
I. Krisen als mehrdimensionale Solidaritätsherausforderungen .....	234
II. Haushaltsflexibilität öffentlicher Finanzen: Nur eines der Instrumente zur Organisation von Solidarität .....	237
III. Zwischenergebnis .....	237
§ 7 <i>Legitimationskomponente: Intertemporaler Erhalt finanzieller Entscheidungsreversibilität</i> .....	238
I. Demokratischer Legitimationsmodus der Haushaltsflexibilität: Entscheidungsreversibilität .....	239
1. Flexibilität durch Verfahren .....	239
a) Verfahren als zeitlich begrenztes soziale System der Entscheidungsfindung .....	239
b) Flexibilitätsinstrumente als situativ- notwendige Anschlussverfahren .....	242
c) Zwischenergebnis .....	242
2. Herrschaft auf Zeit bei wandelbaren Mehrheitsverhältnissen ...	243
a) Prinzip der Machtbegrenzung durch Wahlaktperiodizität ...	243
b) Fluide Kompositionen von Mehrheiten durch Kommunikationsprozesse .....	246
aa) Wandelbarkeit von Entscheidungsmehrheiten .....	246
bb) Deliberative Entscheidungsprozesse .....	249

cc) „Sovereignty of Parliament“ .....	251
dd) Intergenerationelle Selbstbestimmung vs. irreversible Entscheidungen .....	251
c) Schlussfolgerung: Entscheidungsreversibilität als Bedingung demokratisch verfasster Herrschaft .....	252
II. Intertemporale Fiskalresilienz durch den Erhalt von Haushaltsflexibilität .....	253
1. Normal- und Ausnahmelagen als demokratietheoretisch notwendige Oszillationsmodi .....	253
2. „Haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ als prozedurales Sicherungskriterium demokratischer Priorisierbarkeit öffentlicher Finanzen .....	254
a) Anfänge einer transferfesten Staatsaufgabenlehre .....	255
aa) „Grundrecht auf Demokratie“ .....	255
bb) Haushaltsautonomie und „Staatsaufgabenlehre“ .....	258
(1) Staatlichkeit und Staatsaufgabenlehre .....	259
(2) Selektivitätsvorwurf der Aufgabenkatalogisierung .....	261
cc) Prozessuale Scharfstellung der Identitätskontrolle im Honeywell-Beschluss .....	262
b) Praxistest im intergouvernementalen Krisenmodus .....	263
aa) Kettenkombinatorik des „Grundrechts auf Demokratie“ .....	264
bb) „Bestimmender Einfluss“ des Bundestages .....	266
cc) Formelle Sicherungskriterien: Prozeduralisierung des „bestimmenden Einflusses“ des Bundestages .....	268
(1) Autonome Bestimmtheit haushaltspolitischer Transfers vs. Generalermächtigung .....	268
(2) Organisatorisch-personelle Rückbindung (horizontaler Ebene) .....	270
(3) Formalbetrachtung bei der Supranationalisierung von Abgabenerhebungs Kompetenzen .....	274
dd) Materielle Sicherungskriterien? .....	275
(1) Übertragung der materiellen Anforderungen des Verschuldungsverfassungsrechts? .....	276
(2) Quantifizierbarkeit der Gewährleistungsgefahr? .....	277
(3) Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Parlaments .....	279
ee) Nationale Budgetmacht in der europäischen Fiskalintegration .....	280
(1) Unionale Forderung autonomer Haushaltssetzung .....	280
(2) Kompensation von Kompetenzverlusten .....	281
c) Geldpolitische Haftungsgefahren .....	283
aa) Outright Monetary Transactions Programme: Much Ado About Nothing .....	283

bb) Public Sector Purchase Programme: Die Flucht ins Hypothetische .....	284
cc) Auswirkungen für das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) .....	289
dd) Schlussfolgerungen: Geldpolitik und budgetäre Haftungslinien .....	289
d) NGEU – Implikationen für die haushaltspolitische Gesamtverantwortung .....	291
e) Intertemporalisierung verfassungsrechtlicher Schutzansprüche – Übertragbarkeit des Klima-Beschlusses?	293
f) Schlussfolgerungen: Fiskalresilienz durch den Erhalt haushalterischer Entscheidungsreversibilität .....	296
aa) Intertemporaler Schutz entscheidungsreversibler, haushaltspolitischer Gestaltungsräume .....	296
bb) Prozeduraler, nicht materieller Schutz von Mehrheits-Minderheits-Verhältnissen .....	300
cc) Demokratieschutz als Daueraufgabe .....	302
dd) Ausblick: Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Europäischen Parlaments? .....	302
<b>Abschlusskapitel: Synthesen und Endergebnisse .....</b>	<b>305</b>
<i>I. Begriffliche Fokussierung auf Flexibilität .....</i>	<i>305</i>
<i>II. Haushaltsflexibilität als planerisches Anpassungs- und Reaktionsinstrument aller Sektoren des Finanzverfassungsrechts ....</i>	<i>307</i>
1. Flexibilisierungsinstrumente des Bundeshaushalts .....	307
2. Flexibilisierungsinstrumente im Haushalt der EU .....	309
3. Relativität von Flexibilität zur Planungsperiode .....	311
<i>III. Haushaltsflexibilität und haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Lichte des Demokratieschutzes .....</i>	<i>311</i>
Literaturverzeichnis .....	315
Dokumente öffentlicher Institutionen .....	343
Sachregister .....	347

## Verzeichnis der Abkürzungen

a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Alternativkommentar
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BB	Betriebs-Berater
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
Bd./Bde.	Band/Bände
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNE	Bruttonationaleinkommen
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CEPS	Center for European Policy Studies
CMLRev.	Common Market Law Review
ders.	derselbe
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht

DSrE	Deutsches Steuerrecht-Entscheidungsdienst
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EALG	Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz
ECLI	European Case Law Identifier
Ed.	Edition
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaft
EGF	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (Europäischer Globalisierungsfonds)
EMB	Eigenmittelbeschluss
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMFinG	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz)
EstG	Einkommensteuergesetz
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuConst.	European Constitutional Law Review
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
fortg.	fortgeführt
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
G 115	Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz)
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRC(h)	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gedächtnisschrift
GSZ Gz.	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht Geschäftszeichen
Halbs.	Halbsatz
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HO-GH	Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union

i. d. Bearb.	in der Bearbeitung
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz)
IR	InfrastrukturRecht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	JuristenZeitung
KBI	Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KlimR	Klima und Recht
KStG	Körperschaftsteuergesetz
Lfg.	Lieferung
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	Buchstabe
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
m.E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MFF	s. MFR
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen
MMT	Modern Monetary Theory
N.F.	Neue Folge
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NGEU	NextGenerationEU
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NOG	Gesetz zur Erhebung einer Abgabe „Notopfer Berlin“ 1955
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NZB	Nationale Zentralbank
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMT	Outright Monetary Transactions
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Programme
PrGS.	Preußische Gesetzessammlung
PSPP	Public Sector Purchase Programme
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rds.	Rundschreiben
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung
RiLi	Richtlinie
RMCUE	Revue de l'Union Européenne
Rn.	Randnummer
RuP	Recht und Politik
s.	siehe
SAFE	Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE (Sustainable Architecture for Finance in Europe)
SolZG	Solidaritätszuschlagsgesetz
SRB	Single Resolution Board
SRM	Single Resolution Mechanism

StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz)
StuW	Steuer und Wirtschaft
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TARGET	Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System
TFEU	s. AEUV
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u.a.	unter anderem/n
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VV	Allgemeine Verwaltungsvorschriften
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiGBl.	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WM	Wertpapier-Mitteilungen
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

## Kapitel I

# Haushaltsherausforderungen

## § 1 Öffentliches Budget in der Krise

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen fristet weitgehend ein Schattendasein im öffentlichen Diskurs, obwohl die Ansprüche an die Steuerungskraft und die Herausforderungen staatlicher und überstaatlicher öffentlicher Haushalte kontinuierlich ansteigen. Dies haben die politischen und ökonomischen Krisenphasen der jüngeren Vergangenheit offenbart, zu denen die Eurokrise der beginnenden 2010er-Jahre, die sog. Flüchtlingskrise mit ihrem Höhepunkt 2015/2016 und die globale COVID-19-Pandemie zu zählen ist, welche die Welt seit 2020 in Atem hielt. Die als „Krise“ zu markierenden Makro-Herausforderungen und Bewältigungsmechanismen der vergangenen Jahre werfen ein ganzes Bündel an Fragen auf und lassen Spannungslagen der öffentlichen Finanzen zutage treten, denen sich die vorliegende Untersuchung widmen will.

### *I. Integration, Desintegration, Solidarität*

Auf europäischer Ebene haben sich seit der Eurokrise die Spannungen zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern des EU-Haushalts vertieft. Stimmen in Nettozahlerstaaten stellen seit einiger Zeit den Mehrwert der Europäischen Union in Frage, während in den Empfängerländern ein offensichtlicher Mangel an Solidarität beklagt wird. Auf der Einnahmenseite hat mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreiches ein Nettozahler, der jedes Jahr einen zweistelligen Milliardenbetrag beigesteuert hat, die Union verlassen.<sup>1</sup> Dies verschärft die ohnehin schon bestehenden, polykritischen<sup>2</sup> Spannungen zwischen Nettozahlern und -empfängern unter den Mitgliedstaaten und die vielfältigen Divergenzen im Staatenverbund.<sup>3</sup> Die durch den Brexit aufgetretenen Fliehkräfte haben die zukünftige Beitragsbereitschaft vieler Mitgliedstaaten ausgetestet: Wie viel ist der „Mit-

---

<sup>1</sup> *Becker*, Der Brexit und die Folge für den EU-Haushalt, ifo Schnelldienst 11/2017, S. 5; dazu auch *Núñez/Rinaldi*, The Impact of Brexit on the EU Budget: A Non-catastrophic Event, CEPS Policy Brief Nr. 347 v. 7.9.2016.

<sup>2</sup> Zum Begriff der „Polykrise“ unter Verweis auf den vormaligen Präsidenten der Europäischen Kommission *Jean-Claude Juncker* s. *Calliess*, NVwZ 2018, 1 (1).

<sup>3</sup> Europäische Kommission, Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finanzen, COM(2017) 358, S. 8.

gliedsbeitrag“ an den Staatenverbund eigentlich wert – in normalen Zeiten und in der Krise?

Die Ausgabenseite des EU-Haushalts wird zudem durch eine Vielzahl von Maßnahmen und neu artikulierten, an Priorität gewonnenen Politikfeldern gefordert: die Unterbringung von Flüchtlingen, die Sicherung der europäischen Außengrenzen, die Schaffung und Stärkung eines europäischen Verteidigungsraums, die Bewältigung der Folgen des Klimawandels, Schaffung und Erhalt transnationaler Infrastrukturprojekte und öffentliche Investitionen in regenerative Energiequellen. Zudem hat die COVID-19-Pandemie eine noch nie da gewesene Bündelung von Finanzressourcen gefordert, um im Rahmen des durch die Pandemie notwendig gewordenen EU-Wiederaufbauprogramms die Erholung der Volkswirtschaften zu unterstützen und zu beschleunigen – dies sind nur einige der politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen der vergangenen Jahre. Sie verdeutlichen, dass die Intensivierung der Wirtschafts- und Währungsunion, der Energie- und Klimaunion, nationale Integrationsbereitschaft und vereinzelte Desintegrationsstrategien die Grundsatzfrage nach europäischer Solidarität und Verteilungsgerechtigkeit öffentlicher Finanzströme aufwerfen.

Die europäische Krisenlösungsebene ist mit der nationalen Ebene der Natur der Sache nach verkoppelt, kann nicht losgelöst von ihr betrachtet werden. Bemerkenswert ist jedoch, wie in den vergangenen Jahren besondere verfassungsrechtliche Fragen der europäischen Fiskalintegration in scheinbar immer kürzer getakteten Abständen aufgeworfen wurden, die sich in der Rückschau wie auf einer Perlenschnur auf eine Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts aufreihen lassen: Das Bundesverfassungsgericht hat im Nachgang des Lissabon-Urteils seit der Entscheidung über die Reaktionsmechanismen im Zuge der Eurokrise im Jahr 2011 eine Reihe von Entscheidungen über die Voraussetzungen europäischer Fiskalintegration vorgenommen. Der Blick auf öffentliche Finanzen kann daher nicht eindimensional auf die Herausforderungen für das EU-Recht beschränkt bleiben, sondern muss nationale politische wie haushalts- und finanzverfassungsrechtliche (Konter-)Bewegungen gleichsam betrachten.<sup>4</sup> Das Haushaltsvolumen des Bundeshaushalts und der Gestaltungsraum nationaler Haushaltspolitik operieren dabei mit historisch gewachsenem, fein ausdifferenzierten Steuerrecht, Haushalts(ausgaben)recht und Schuldenrecht. Doch mit wachsendem Volumen und gleichzeitig wachsenden Aufgaben stehen auch Nationalstaaten vor immensen haushaltspolitischen Herausforderungen. Die COVID-19-Pandemie hat in einer gewissen Weise als Katalysator des politischen Diskurses über öffentliche Finanzen gewirkt: Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und diesbezügliche Novellierungsideen infolge des „Haushaltssurteils“ des Bundesverfassungsgerichts von November 2023, das eine Regierungskrise

---

<sup>4</sup> Diese Frage wird noch im Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Fiskalintegration insbesondere zur parlamentarischen Rückkoppelung aufgeworfen werden müssen.

auslöste, die vollständige Abschaffung oder gar pandemiebedingte Beibehaltung des Solidaritätszuschlages, Gedankenspiele über die Einführung von Vermögensteuer oder einmaliger Vermögensabgabe rückten seit 2020 in den Fokus der Aufmerksamkeit – sicherlich auch als parteitaktisches Wahlkalkül für die Bundestagswahl 2021. Hinter all diesen Diskursen steckt u.a. die Frage: Wie finanzieren Staat und Staatenverbund eigentlich Krisen? Von welchen finanz- und haushaltsverfassungsrechtlich möglichen Wegen dürfen sie dabei nicht abweichen? Wie steht es also um die Krisenreagibilität der öffentlichen Finanzen?

## II. Rechtsstaatliche Konvergenz und finanzielle Sanktionen

Neben Krisen *der* und Krisenlösung *durch* Finanzen wirft zudem die schleichend, aber aktiv betriebene Erosion rechtsstaatlich verfasster Staatsherrschaft in den Mitgliedsstaaten Polen und Ungarn die Frage auf, mit welchen Instrumenten diese wertefundamentalen Mangelerscheinungen aktiv bekämpft werden könnten. Diese Staaten treiben Raubbau am Wertegerüst des Staatenverbundes – der *Hallstein*'schen Idee einer Union als Rechtsgemeinschaft und als „Schöpfung des Rechts“<sup>5</sup>.<sup>6</sup> Seit Januar 2021 gilt der EU-Rechtsstaatsmechanismus für die Ausführung des EU-Haushalts sowie das Aufbauinstrument der COVID-19-Pandemie, wonach Zahlungen an rechtsstaatlich defizitäre Länder gekürzt werden können.<sup>7</sup> Monatelang hat die Europäische Kommission die Anwendung des Rechtsstaatsmechanismus mit Verweis auf ausstehende Urteile des Europäischen Gerichtshofs zu den Justizreformen in Polen verzögert, sich dann aber doch dazu entschlossen, die Fördergelder im Rahmen des Wiederaufbauprogramms NGEU an Polen und Ungarn auszahlen und entsprechend des Rechtsstaatsmechanismus zu kürzen.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> *Hallstein*, in: Oppermann (Hrsg.), Walter Hallstein: Europäische Reden, 1979, S. 341 (343); vgl. auch *ders.*, *RabelsZ* 28 (1964), 211 (229): „Was die europäische Einigungsbewegung unserer Zeit von Anstrengungen mit gleichem Ziel in der Vergangenheit unterscheidet, was sie auszeichnet, was ihr Würde gibt, ist die Tatsache, daß sie ohne das Mittel der Gewalt arbeitet. Nicht Kriege, nicht Unterwerfung, nicht „Blut und Eisen“ sind die Methoden der Integration, sondern Vernunft und Überzeugung führen freie und gleiche Menschen, Völker, Regierungen und Parlamente zusammen. Wo aber die Freiheit ist, da ist das Recht – als ihre Sicherung, ihr Maß, als das Bindemittel, das die Gleichzeitigkeit von Freiheit, Gleichheit und Einheit erlaubt“.

<sup>6</sup> Dazu insgesamt Möllers/Zeitler (Hrsg.), *Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise*, 2013; sowie *Mayer*, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005, S. 429 ff.

<sup>7</sup> VO (EU, Euratom) Nr. 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. EU/L 433 I v. 22.12.2020, S. 1–10.

<sup>8</sup> Dazu *Becker*, EU-Kommission erhöht Druck auf Ungarn und Polen, *SPIEGEL* v. 1.10.2021.

Dies verdeutlicht, dass die Rechtsregeln des EU-Haushalts und folglich einer Sphäre öffentlicher Finanzen nun auch dazu dienen, über ihre Verteilungs- und Ausschüttungsregeln eine neue Steuerkraft zu entfalten, nämlich durch die Hoffnung auf einen sanktionierenden Effekt in den Empfängerländern einen Umdenkprozess im Sinne rechtsstaatlicher Re-Konvergenz auszulösen. Dabei wird die Rechtstechnik der Konditionalisierung angewendet: Ähnlich wie bei der Konditionalisierung im Rahmen des auf Art. 136 Abs. 3 Satz 2 AEUV gestützten ESM („strenge Auflagen“) werden Mittel nur dann vollständig ausgezahlt, wenn bestimmte Handlungen vorgenommen und Erwartungen der Gemeinschaft erfüllt werden.<sup>9</sup>

### III. Fiskalpopulismus

Die Desintegrationskräfte der Brexit-Bewegung und die Entwicklungen in Polen und Ungarn haben fundamentale EU-kritische Stimmungslagen keineswegs hervorgerufen, sondern sind Ausdruck eines länger bestehenden Trends wachsender Skepsis (auch) gegenüber der Verteilung von Finanzressourcen. Geld nach Brüssel, Luxemburg oder mittelbar in die Empfängerländer der von der Eurokrise oder Pandemie betroffenen Staaten zu überweisen, offenbart für manche den ultimativen Kontrollverlust einer integrationsverliebten Politikerelite über wohlverdiente nationalstaatliche Fiskalressourcen heimischer Steuerbürger.

Begleitet werden diese allgemeinen Ressentiments durch andere, schon länger schwelende Befürchtungen: Zu nennen sei die Institutionenskepsis gegenüber der EZB, die sich etwa in den Haftungsbefürchtungen um TARGET2-Salden<sup>10</sup> innerhalb des Europäischen Systems der Zentralbanken äußert, genauso wie die Skepsis gegenüber den Ankaufprogrammen von Staatsanleihen durch die EZB. Verstärkt werden sie durch die weiteren Vertiefungsprojekte auf der europapolitischen Reformagenda wie den – insbesondere vor der Pandemie diskutierten – Vertiefungsvorschlägen von Europäischem Parlament und Kommission etwa in Hinblick auf den Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds, inklusive seiner möglichen Funktionsgewinn als Letztsicherung für den Bankenabwicklungsmechanismus, die befürchtete Schaf-

<sup>9</sup> Dazu auch *Becker*, Konditionalität als Instrument europäischer Governance, SWP-Studie, Mai 2022.

<sup>10</sup> S. dazu die jüngere Debatte zwischen den Ökonomen: einerseits *Fuest/Sinn*, Target-Risiken ohne Euro-Austritte, ifo Schnelldienst 24/2018, S. 15 ff.; *Sinn*, Fast 1000 Milliarden Target-Forderungen der Bundesbank: Was steckt dahinter?, ifo Schnelldienst 14/2018, S. 26 ff.; andererseits *Bofinger*, Sind die Target-Salden eine „Druckerpresse“ für Kredite?, Handelsblatt v. 19.8.2018; *Krahnen*, Über Scheinriesen: Was TARGET-Salden tatsächlich bedeuten, SAFE White Paper Nr. 56, August 2018; *Hellwig*, Wider die deutsche Target-Hysterie, FAZ.NET v. 28.7.2018; *Eger/Weise*, Die Target-Salden in der Eurozone: „Falle“ oder Scheinproblem?, Discussion Paper Nr. 1/20, Januar 2020; s. auch *Siedenbiedel*, Deutscher Target-Saldo steigt auf 1,081 Billionen Euro, FAZ v. 7.4.2021.

fung einer Transferunion durch die Einführung einer europaweiten gemeinsamen Einlagensicherung und die Installation eines Eurozonen-Budgets.<sup>11</sup> Das Kommunikationsdefizit politischer Funktionsträger allein taugt nicht als Erklärungsmuster, denn auch in der Fachwelt sind die Vorschläge nicht selten heftig diskutiert.<sup>12</sup>

Das Damoklesschwert dieser verschiedenen Vertiefungsimpulse ist deren Wahrnehmung als Gefahr für den deutschen Steuerzahler und die Bedrohung nationaler Fiskalsouveränitätsreservate<sup>13</sup>. Will man den Blick auf die Entwicklungen des öffentlichen Finanzrechts und der öffentlichen Finanzen richten, müssen diese politischen Verschiebungen mitbedacht werden. Diese im Ansatz möglicherweise noch inhaltlich und sachlich zu begründenden Kritiken an politischen Vorschlägen, wurden von politischen Parteien aufgegriffen.<sup>14</sup>

Diese Phänomene können unter dem Begriff „Fiskalpopulismus“<sup>15</sup> gesammelt werden und speisen sich aus einer (abstrakten) Haftungs- und Transferangst nationaler Steuerressourcen sowie einer gewissen Funktionseliten- und (europäischen) Institutionenskepsis. Der Umgang mit Geld des Steuerzahlers wird im Rahmen populistischer Narrative den Akteuren „etablierter“ Parteipolitik nicht zugetraut. Verwandt ist dieses Phänomen auch mit dem oft gehegten Verdacht elitärer Selbstbereicherung (siehe die im April 2016 publik gemachten Finanz-

---

<sup>11</sup> S. dazu das „Nikolauspaket“: Europäische Kommission, Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion: Ein Fahrplan, COM(2017) 821 final v. 6.12.2017, S. 4 m.w.N.; ebenso Eurogruppe, Brief des Präsidenten an die Mitgliedstaaten der Eurogruppe v. 12.12.2018.

<sup>12</sup> S. den Aufruf von 154 Wirtschaftsprofessoren gegen die Vertiefung der Währungsunion: *Meyer/Mayer u.a.*, Aufruf: Der Euro darf nicht in die Haftungsunion führen!, FAZ v. 21.5.2018.

<sup>13</sup> Unter Fiskalsouveränität soll im Folgenden die Fähigkeit/Kompetenz eines Staates verstanden werden, die zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigten Ressourcen, insbesondere die Verfügung über Geld, selbständig durch ein Einnahmen- und Ausgabensystem, mithin einen Haushalt zu regeln. Unter dem Adjektiv „fiskalpolitisch“ soll hier nicht nur wirtschaftspolitisches, staatliches Eingreifen durch Adjustierung der (steuerlichen) Einnahmenpolitik oder Lenkung durch Ausgabenpolitik, sondern generell jedes haushalts-, steuer- und wirtschaftspolitische Tätigwerden bzw. Eingreifen des Staates im weiteren Sinne verstanden werden.

<sup>14</sup> Nach Ansicht des ehemaligen Fraktionsvorsitzenden der rechtsnationalen *Alternative für Deutschland* im Deutschen Bundestag, *Alexander Gauland*, wollte Macron mit seinen europolitischen Vertiefungsvorschlägen das „Leichentuch des Zentralismus“ über die Europäische Union legen; s. Gastbeitrag von *Gauland*, Macron legt das Leichentuch des Zentralismus über Europa, WELT v. 8.3.2019.

<sup>15</sup> Eine zusammenhängende Erörterung dieser besonderen Ausprägungen des Populismus ist bislang nicht auffindbar. Der Begriff läuft aber an verschiedenen Stellen über den Weg, s. etwa *Schmidt/Steinbrück*, Zug um Zug, 2011, S. 13 zur amerikanischen Politik und der fiskalpopulistischen Haltung vieler Republikaner; *Decker*, Parteien unter Druck, 2013, S. 141; *Huhnholz*, Zur Ideengeschichte finanzverfassungspolitischen Freiheitsdenkens. Versäumnisse und Potentiale einer fiskalpolitologischen Demokratietheorie, in: ders. (Hrsg.), Fiskus – Verfassung – Freiheit, 2018, S. 9 (36).

und Steuerdatenleaks *Panama-Papers* oder die im Oktober 2021 geleakten *Pandora-Papers*, bei denen ca. 330 Amts- /Funktionsträger und Prominente sowie über 35 aktuelle und ehemalige Staats- und Regierungschefs identifiziert werden konnten); zudem wird der Vorwurf formuliert, durch Geldleistungen an andere Staaten finde ein transnationaler Ausverkauf an Hoheitsrechten statt. Die besondere Grundskepsis gegenüber europäischen Budgetmechanismen und finanziellen Verflechtungen ist dabei Folge eines allgemeinen EU- und Institutionen-Skeptizismus – möglicherweise gepaart mit der Angst vor fiskalpolitischer Ungleichbehandlung und tatsächlich existierenden sozio-demographischen Fehlentwicklungen, um die – so der Eindruck – sich *die* Politiker nicht hinreichend kümmern (z.B. im Stadt-Land- und Ost-West-Gefälle), auf die etwa *Philipp Manow* mit seinem mit materiellen Verlustängsten begründeten Erklärmodell des Modernisierungs- und Globalisierungsverlierertums hingewiesen hat.<sup>16</sup> Verstärkt wird Fiskalpopulismus von dem Glauben, dass die Verwaltung ohnehin nicht im Stande sei, Steuergeld effizient auszugeben. Verschiedene Bauprojekte der vergangenen Zeit – von der Elbphilharmonie bis zum Berliner Flughafen – ließen sich als prominente Negativbeispiele von diesen Kritikern anführen.

#### IV. Haushaltspolitik als Politikfeld zweiter Reihe?

Bis November 2023 hieß es an dieser Stelle noch: „Die Haushalts- und Finanzplanung fristet ein Schattendasein. Sie bleibt ihrer Natur nach immer hinter den Gesetzlichkeiten des Sachrechts zurück; die feine Zahlenmechanik des Haushaltsrechts verrichtet ihren Dienst gewöhnlich geräuschlos im Maschinenraum des parlamentarischen und administrativen Prozesses. Haushaltspolitik ist zudem im Grundsatz medienscheu, die haushaltspolitischen Arbeitsgruppen und Sprecher der Fraktionen sind nur Eingeweihten und Interessierten bekannt. Selten tauchen sie im Scheinwerferlicht der Talkshows auf. Auch aufgrund der engen De-facto-Spielräume des Haushaltsgesetzgebers wird Haushaltspolitik selbst selten wirklich interessant – zuletzt vielleicht als die deutsche Haftung für das Handeln europäischer Institutionen im Rahmen der Staatsschuldenkrise in Frage stand war dies einer der größeren haushaltspolitischen Diskussionsanlässe.“

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 ist hingegen eine finanzpolitische Zeitenwende eingetreten. Mit der vom Gericht ausgesprochenen Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 wurden der Ampel-Koalition 60 Mrd. Euro für den Klimaschutz entzogen. Das Urteil stürzte die Bundesregierung in eine veritable Krise: eilig herbeigeführte Haushaltsausschusssitzungen, vorläufige Haushaltsführung samt Sperrvermerken, die Verzögerung des Bundshaushaltsplans 2024, internationale Skepsis, ob Deutschland noch im Stande sei, seinen klimapolitischen Verpflichtungen nach-

---

<sup>16</sup> *Manow*, Die Politische Ökonomie des Populismus, 2018.

zukommen, neu entflammte Grabenkämpfe innerhalb der Ampel-Koalition vor dem Hintergrund der Wählergunst. Die Schwierigkeit der Bundeshaushaltsplanung 2025 und die intensive mediale Berichterstattung über originär haushaltspolitische Fragen sowie die Diskussionen in der juristischen<sup>17</sup> und ökonomischen Fachwelt haben im Nachhinein die politische Zäsurwirkung des Urteils verdeutlicht.

### V. Hürden der Haushaltstechnik

Das Volumen des EU-Haushalts bewegt sich im 1–2%-Bereich des Bruttonationaleinkommens aller Mitgliedstaaten. Obwohl in den Haushaltsverhandlungen des Mehrjährigen Finanzrahmens bereits eine Anhebung vorgenommen wurde, erscheint die finanzielle Steuerungskraft des EU-Haushalts immer noch nur ein Tropfen auf den heißen Stein zu sein. Auf der anderen Seite wurde dem EU-Haushalt lange Zeit vorgehalten, ihm fehle die Flexibilität, diese begrenzten Ressourcen dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden: Immer wieder wurde beklagt, der Haushalt der Union stecke im Korsett des siebenjährigen Finanzrahmens und habe daher nur begrenzten Spielraum, um auf unvorhergesehene Entwicklungen wie die Flüchtlingskrise oder die Bedrohung durch den Terrorismus zu reagieren. Die Reaktion auf diese Krisen hat die Flexibilität des Budgets bis an die Grenzen getestet. Die für Sicherheit und Migration bereitgestellten Mittel mussten verdoppelt werden, um die neue Europäische Grenz- und Küstenwache aufzubauen und die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme der Flüchtlingsströme zu unterstützen. Im nationalen Haushaltsrecht bestehen diese technischen Probleme – wie noch zu zeigen sein wird – in dieser Form nicht.

Die deutsche Rechtsordnung kennt jedoch ein historisch tradiertes, fein aufeinander abgestimmtes System der Finanzverfassung mit ausreichend variablen Flexibilitätsinstrumenten auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts und der steuerbezogenen Einnahmenseite sowie mit Möglichkeiten der Steuerung der Staatsverschuldung.

Die vorliegende Untersuchung will dabei auch herausarbeiten, dass das Flexibilitätsdefizit des EU-Haushalts und die Flexibilitätsstärke des Bundeshaushalts auf der unterschiedlichen Evolution der normativen Systeme beruht: Der EU-Haushalt wird als politischer Sekundärraum verstanden, sodass sein normativer Rahmen konzeptionell darauf getrimmt ist, das historisch ausgewachsene und differenzierte souveräne Finanzreservat nationaler Staatlichkeit zu schützen, indem europäische Fiskalintegration sich nur einstimmig und selbst dann nur in gewissen Grenzen entfalten und bewegen kann.

---

<sup>17</sup> Wenn *Alexander Thiele* 2020 noch treffend formuliert hat „Angesichts dieser Bedeutung der Staatsfinanzen überrascht es, dass diesen in der Allgemeinen Staatslehre bislang nur wenig Beachtung geschenkt wird.“, s. *Thiele*, Allgemeine Staatslehre, 2020, S. 154 f., dürfte dies spätestens ab November 2023 nicht mehr gelten.

## VI. Ausdifferenzierung des parlamentarischen Königsrechts

### 1. Sektoren des Rechts der öffentlichen Finanzen

Das Recht der öffentlichen Finanzen umfasst die Regelungsmechanismen der treuhänderischen Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Verwaltungseinheiten und die Darstellung des öffentlichen Vermögens.<sup>18</sup> Es lassen sich insbesondere drei miteinander kohärent verknüpfte Teilrechtsbereiche unterscheiden: Steuerrecht/Einnahmenrecht, das Haushaltsrecht als Ausgabenrecht sowie das Schuldenrecht. Das Steuerrecht<sup>19</sup> legitimiert die Erhebung von Geld beim Staatsbürger zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung<sup>20</sup> und sorgt mit dem Finanzausgleichsrecht für die Ordnung der Mittelbegünstigten innerhalb des mehrstufigen Staatsgefüges (Bund, Länder, Gemeinde). Auf europäischer Ebene regulieren die Vorschriften über Eigenmittel die Fähigkeit, sich mit Finanzressourcen auszustatten. Das Haushaltsrecht organisiert die korrekte Darstellung der zugeordneten Einnahmenströme und Vermögensmassen bei den begünstigten Verwaltungseinheiten und stellt diesen Einnahmen politische Priorisierungsentscheidungen auf der Ausgabenseite in einem Haushaltsplan gegenüber.<sup>21</sup> Der Normenkomplex des Schuldenverfassungsrechts des Grundgesetzes regelt schließlich den staatlichen Umgang mit singulär oder strukturell unausgeglichenen Einnahmen-Ausgaben-Relationen, also asymmetrischen Haushalten.

Die Funktion des Haushaltsrechts besteht darin, das Ergebnis des Einnahmen- und Steuererhebungsprozesses (Steueraufkommen/Eigenmittel) mit den zu befriedigenden Bedürfnissen der Verwaltung zu verknüpfen. Man könnte in Bezug auf das Haushaltsrecht von einer Scharnierfunktion sprechen, sodass der Haushalt die Anschlussfähigkeit der öffentlichen Finanzen für die sach- und fachgesetzlich vermittelten Ansprüche, Aufgaben und institutionellen Kapazitäten der Verwaltung vermittelt. Allerdings legitimiert der Haushaltsplan nicht die öffentlichen Aufgaben, er finanziert sie nur.<sup>22</sup> In der Praxis ist die Planung der Finanzen aber nicht nur eine notwendige Bedingung der Planung allen staatlichen Han-

<sup>18</sup> *Tappel/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 25.

<sup>19</sup> Die Einnahmenerhebung durch Steuern ist ein in den Art. 105–108 GG verfassungsrechtlich fundiertes Strukturprinzip des Staates, vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.6.1988 – 2 BvL 9/85, BVerfGE 78, 249 (266 f.); BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, BVerfGE 93, 319 (342), zum Steuerstaat grundlegend *Schumpeter*, Die Krise des Steuerstaats [1918], in: Hicel (Hrsg.), Die Finanzkrise des Steuerstaats, 1976, S. 329 ff.

<sup>20</sup> Begriff von Steuern als „Preis der Freiheit“ bei *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 118 Rn. 2; auch *ders.*, Die Steuer ist ein Preis der Freiheit, FAZ v. 7.11.2009.

<sup>21</sup> In der Form auch unterscheidend *Tappel/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 18.

<sup>22</sup> *Mußnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 311; zur Staatsfinanzierung als „instrumenteller Staatsaufgabe“ s. *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 2 m.w.N.

delns; die Haushaltsgesetzgebung ist – quasi in die entgegengesetzte Richtung – zu einem Großteil durch die sachgesetzlich vermittelten Ansprüche determiniert, die Haushaltsfreiheit mithin starken Einschränkungen unterworfen.

Diese Funktionsbereiche öffentlicher Finanzen sind verfassungsrechtlich in den Art. 104a bis Art. 108 GG (Steuer- und Finanzausgleichsverfassung) und Art. 109 bis Art. 115 GG (Haushalts- und Schuldenverfassung) verankert und darüber hinaus einfachrechtlich konkretisiert; im EU-Finanzverfassungsrecht ergibt sich dies aus den Art. 310–325 AEUV (Finanzvorschriften). Daneben existiert der Regelungsbereich des Währungs- und Notenbankrechts,<sup>23</sup> der hier jedoch allenfalls punktuell Gegenstand der Betrachtung sein soll.<sup>24</sup> Im Folgenden soll die Entstehungsgeschichte des zunehmend parlamentarisch rückbezogenen, modernen Finanz- und Steuerstaats im Mittelpunkt stehen.

## 2. Funktionsbedingung moderner Staatlichkeit

Es ist keine neue Erkenntnis, dass der moderne Staat Finanzstaat ist,<sup>25</sup> Finanzen sind die Nerven des Staates<sup>26</sup>. Mit dem Aufstieg des Verwaltungsstaats im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert wurde Geld zu einer notwendigen und machtvollen Vorbedingung für nahezu alle Funktionsbereiche des Staates und damit seine Aufgabenwahrnehmung, denn alle staatlich wahrgenommenen Aufgaben setzen Geldmittel voraus.<sup>27</sup> Die ausdifferenzierte Finanzierungstätigkeit des Staates ist im Wesentlichen mit dem Mittelbedarf kriegerischer Auseinandersetzungen gewachsen: Das Wechselspiel von Rüstung und Finanzierung hat zur Bildung einer organisierten Finanzstaatlichkeit beigetragen.<sup>28</sup> Das Budgetrecht gilt dabei als das „Königsrecht“<sup>29</sup> des Parlaments.<sup>30</sup> Der Haushaltsplan ist der

<sup>23</sup> *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 13 m.w.N.

<sup>24</sup> Zur Entstehungsgeschichte zentraler Notenbanken s. *Herger*, Wie funktionieren Zentralbanken?, 2016, S. 13 ff.

<sup>25</sup> *Korioth*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 42 Rn. 1; *Schumpeter*, Die Krise des Steuerstaats [1918], in: Hickel (Hrsg.), Die Finanzkrise des Steuerstaats, 1976, S. 329 (343 f.) weist darauf hin, dass der Finanzbedarf die „erste Lebensregung des modernen Staates“ darstellt.

<sup>26</sup> *Bodin*, Les six livres de la République. Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583, hrsg. v. Gérard Mairet, 1993, S. 285: „Les finances sont les nerfs de la République“. Zur antiken Phrase „Pecunia nervus rerum“ näher *Stolleis*, Pecunia nervus rerum, 1983.

<sup>27</sup> *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 9: Geld als Funktionsbedingung „moderner Staatlichkeit schlechthin“.

<sup>28</sup> *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 1 m.w.N.

<sup>29</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 10.7.2013 – VerfGH 10/11, NVwZ-RR 2013, 905 (906); zu diesem geflügelten Begriff auch von *Lewinski*, DÖV 2015, 406 (409).

<sup>30</sup> *Diehm*, in: Becker/Lange (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 3, 2014, S. 525 (527); s. zur Bedeutung auch *Gröpl*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 30 Rn. 1 ff.; eine historische Einordnung des EU-Haushalts(rechts) bei *Schorkopf*, in: Weber (Hrsg.), The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money?, 2023, S. 205 ff.

„Plan der Pläne“<sup>31</sup>. Im Staatshaushaltsplan treffen zwei historische Wurzeln des 19. Jahrhunderts aufeinander: einerseits das „Budget“-Recht<sup>32</sup> als Ausgabenrecht im Sinne eines Veranschlagungsinstruments und andererseits das Steuerbewilligungsrecht.<sup>33</sup>

Das Recht der öffentlichen Finanzen lässt damit einerseits zu, staatliche Bedienstete zu bezahlen, Sachmittel anzuschaffen, zu erhalten oder Verwaltungsleistungen anbieten zu können, andererseits kann die Finanzkraft eine wirtschaftspolitische Lenkkraft entfalten.<sup>34</sup> Diese hat sich verstärkt im 20. Jahrhundert unter dem Aspekt der Wirtschaftslenkung durch konjunkturellen Einsatz von Investitionen herausgebildet und verdeutlicht, dass dem öffentlichen Haushalt auch eine ökonomische Budgetfunktion zugeschrieben werden kann, die mit dem Verweis auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Art. 109 Abs. 2 GG sogar als Staatsziel verfassungsrechtlich bestimmt wurde.<sup>35</sup>

Öffentliche Finanzen haben damit weitreichende Auswirkungen auf die Steuerung des Gemeinwesens und gleichzeitig auf die finanzielle Tragfähigkeit der öffentlichen Hand.<sup>36</sup> Da der Staat über Vermögensgüter nicht in jedem Fall hoheitlich, sondern teilweise auch privatrechtlich verfügt, bezeichnet man den Staat in seiner Rolle als Vermögensakteur auch als „Fiskus“<sup>37</sup> oder „öffentliche Hand“.

<sup>31</sup> So *Köttgen*, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1965, S. 25; aufgegriffen auch von *Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, 2000, S. 543, Fn. 285.

<sup>32</sup> Haushaltskonzeptionelle Vorbilder stammen schon begrifflich aus Frankreich und England („Etat“, „Budget“). Zum Begriff des „Haushalts“ wechselte man während des ersten Weltkrieges aufgrund der fremdsprachigen „ausländischen“ Klangfarbe des „Etats“-Begriffs, vgl. *Neumark*, Der Reichshaushaltsplan, 1929, S. 3 f.

<sup>33</sup> *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 33 ff., 151 f.; *Dreier*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 59 ff.; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 121; *Heun/Thiele*, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2018, Vorb. zu Art. 104a-115 GG und Kommentierung zu Art. 110 GG, Rn. 1.

<sup>34</sup> Damit wird die Doppelrolle der Verwaltung als Objekt und Subjekt des Steuerungsfaktors Geld im Verwaltungsrecht deutlich, s. *Korioth*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 42 Rn. 3.

<sup>35</sup> *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 2 m.w.N.

<sup>36</sup> Im allgemeinen Sprachgebrauch sind die Sentenzen bekannt: „Wer zahlt, schafft an!“ oder im englischen „He who pays the piper calls the tune“, s. *Tappel/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 14.

<sup>37</sup> *Waldhoff*, in: Staatslexikon (online), 8. Aufl., Version: 8.6.2022: Der Begriff „Fiskus“ ist römischrechtlichen Ursprungs und bezeichnete das „als selbständige Rechtspersönlichkeit gedachte Vermögen des Kaisers“.

## Sachregister

- Abwägung 62, 120, 125, 223, 225–227, 279
- Ankaufprogramm 283
- Annexsteuer 60
- Aufbauinstrument 3, 162 ff., *siehe auch*  
EU-Wiederaufbauprogramm
- Ausgabeermächtigung 30–32
- Ausgaben, außerplanmäßige 26, 47–56
- Ausgaben, überplanmäßige 29, 47–56
- Ausgabenrecht 8, 10, 307
- Ausgaberecht 30, 41
- Ausnahmezustand 11, 15, 16–20, 24, 34, 58, 80, 83, 231, 232, 305
- Bankenabwicklungsmechanismus 4,  
*siehe auch* SRM
- Befristung 60, 61–67, 73, 174, 248
- Beihilfenrecht 214
- Beteiligungsverwaltung 54
- Brexit 1, 4, 190, 310
- Budgetautonomie 25, 147, 159, 183
- Budgetfunktion 10, 254
- Budgetnotrecht 34 ff., *siehe auch* vorläufige Haushaltsführung
- Bundesbank 4, 71, 154, 258, 261, 263, 278, 283–285, 292
- Bundesrechnungshof 49, 56, 73, 84, 113 f., 124
- Bundestagswahl 3, 38 f., 55, 72
- CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem 148
- Corona-Soli 59, 90 ff.
- Corona-Vermögensabgabe 59, 91 ff.
- DDR 72, 236
- Deckungsfähigkeit 29, 206
- Deckungsvermerk 29
- Demokratieprinzip 98 f., 147, 243–246, 253 f., 256, 258 f., 265, 278 f., 295–299, 302, 312 f.
- Diskurstheorie 250
- Eigenmittelbeschluss 20, 146 f., 151–154, 157 f., 162 f., 165–168, 170, 172, 180, 183, 199, 224, 291 f.
- Einnahmen, sonstige 155, 157, 165–167, 170, 172
- Einzelplan 38, 55, 205, 226
- Einzelveranschlagung 28
- Elastizität 65, 139, 206
- Energiekrisenbeitrag 148, 175
- Entscheidungsreversibilität 196, 198, 219, 238 f., 252, 256, 268, 270, 278, 296–298, 302, 313
- Ergänzungsabgabe 18, 58–77, 82, 84, 86–91, 94–96, 131, 232, 236, 253, 302, 306, 308, 312
- Ergänzungshaushalt 19, 31 f., 40, 52
- Ertragshoheit 59, 63, 96
- Erzberg'sche Reformen 48
- ESM 4, 84, 208, 211, 214, 241 f., 263 f., 271 f., 281, 283, 286, 290, 295
- ESZB 147, 164, 258, 261–263, 278, 284–290, 292
- Etatkonflikt 35
- EU-Wiederaufbauprogramm 2 f., 161 f., 291, 309, *siehe auch* NGEU
- Eurokrise 1 f., 4, 14, 32, 144, 229, 236, 254, 258, 263 f., 278, 281, 289, 312
- Europäischer Währungsfonds 4, 208
- Eurozonen-Budget 5, 174
- Existenzminimum 74
- Finanzkrise 23, 32, 78, 85 f., 98, 108 f., 123, 125, 128, 130, 147, 189, 217
- Finanzstaat 9, 15, 306

- Finanztransaktionssteuer 147 f.  
 Finanzverfassungsreform 1969 49, 54, 98  
 Fiskalpopulismus 4–6, 96  
 Fiskalresilienz 15, 21, 253, 296, 305, 313  
 Fiskus 10  
 Flüchtlingskrise 1, 7, 14, 32, 144, 177, 267  
  
 Gemeindefinanzierung 64  
 Gemeinschaftsteuern 64 f., 71, 84, 87, 89, 94, 131  
 Gesellschaftsvertrag 14  
 Gesetzgebungsnotstand 27  
 Gewaltenteilung 35, 47, 67, 136, 227–229, 282  
 Gleichgewicht, gesamtwirtschaftliches 10, 71, 97 f., 105, 125  
 Grundrecht auf Demokratie 255, 278, 295  
 Grundsatz der Vorherigkeit 26, 34, 36, 38 f., 116 f., 193, 195, 200, 202  
  
 Haushaltsausschuss 6, 56, 198, 271–273  
 Haushaltsgesetzgebung 9, 28, 31, 39, 238, 296  
 Haushaltsgrundsätze 28, 40, 127, 204, 215, 227  
 Haushaltspolitische Gesamtverantwortung 115, 147, 254, 264–303, 311–313  
 Haushaltsurteil 2, 171, 305, *siehe auch* Nachtragshaushaltsgesetz 2021  
 Haushaltsvollzug 26, 29, 106 f., 116 f., 126, 224  
 Honeywell-Beschluss 171, 262 f.  
  
 Infrastrukturinvestition 123–125  
 Integrationsverantwortung 260, 267, 284  
  
 Katastrophe 11–14, 101, 122 f., 186–188, 207, 212 f., 214–216, 232, *siehe auch* Naturkatastrophe  
 Klimaschutz-Beschluss 99, 120, 296, 300  
 Klimawandel 2, 13, 87, 108, 118, 125, 238  
  
 Konditionalität 3 f., *siehe auch* Rechtsstaatsmechanismus  
 Konfiskation 76  
 Konjunkturkomponente 104, 108, 117, 125, 131, 308  
 Konjunkturzuschlag 70  
 Kontrollkonto 106 f., 122, 126, 131, 308  
 Körperschaftsteuer 59 f., 62, 64, 68, 70–72, 75, 87, 147  
 Kreditaufnahme, strukturelle 102 f.  
 Kreditermächtigung, vorläufige 45  
  
 Länderfinanzausgleich 64, 66  
 Lastenausgleich 76–79, 82, 88  
 Legitimation, demokratische 166, 190, 234, 272, 280 f., 307  
 Lissabon-Urteil 2, 254, 258 f., 262 f., 265  
 Lückentheorie 36 f.  
  
 Maastricht-Kriterien 129  
 Maastricht-Urteil 158, 255, 257–260  
 Mehrebenensystem 19  
 Mehrheitsprinzip 149, 158, 183, 246–253, 279, 299  
 Mehrjährige Finanzplanung 66 f., 95, 131–143, 221, 311  
 MFR 151, 161, 167, 172, 177–204, 234, 309 f.  
 Mittelfristige Finanzplanung 66, *siehe auch* Mehrjährige Finanzplanung  
  
 Nachtragshaushalt 31–34, 47, 49–57, 84, 90, 104, 107, 113, 200, 234, 245, 307  
 Nachtragshaushaltsgesetz 2021 6, 20, 39, 96, 114–120, 131, 171, 238, 308  
 Naturkatastrophe 13, 85, 87, 91 f., 97, 101, 107–112, 123, 131, 187, 210, 212–216, 235, 237, 308  
 Nettozahler 1  
 NGEU 3, 145, 157 f., 161, 164 f., 167–176, 184, 209, 215, 234, 236, 242, 247, 253, 279, 291–293, 306, 312  
 Normalzustand 11 f., 16, 83, 126  
 Nothaushalt 34–47, 57, 193–196, 204, 207, 310, *siehe auch* vorläufige Haushaltsführung

- Notlagenklausel, verschuldungsrechtliche 18, 86, 101, 104, 108, 110–115, 119–125, 233, 306
- Notopfer Berlin 68–70, 96
- Notstandsklausel 171, 208, 214
- OMT 281, 283 f., 290, 292, 295
- Passerelle-Klausel 182 f.
- PEPP 236, 289
- Planung 8, 15 f., 19, 21, 40, 132 ff., 220 ff.
- Populismus, *siehe auch* Fiskalpopulismus
- Preußen 24, 35 f., 48
- Providurium 94
- Provisorium 94, 208, 297
- PSPP-Urteil 171, 173, 278, 281, 284–287, 290, 292, 301
- Rechtsstaatsmechanismus 3
- Reichshaushaltsplan 48
- Reichsnotopfer 77
- Reichsverfassung 23, 35–37, 48
- Resilienz 11, 14 f., 18–21, 305 f., 313, *siehe auch* Fiskalresilienz
- Reversibilität 234, 239, 247–253, 297, 299, 312
- Schock 14 f., 81, 86, 92, 101, 108, 117, 125, 130, 214
- Schuldenbremse 2, 18, 20, 23, 98–131, 171, 232, 236, 253, 276, 278, 295, 306, 308, 312
- Schuldenrecht 2, 8, 131, 307
- Schwarze Null 100, 300
- Solidarität 1 f., 70, 74, 95, 107, 109, 185, 186, 189, 211, 213, 216, 234–237, 270
- Solidaritätszuschlag 3, 20, 58, 60, 62, 66, 69, 72–75, 94, 96, 253, 308, 312, *siehe auch* Corona-Soli
- Solidarpakt I 72
- Solidarpakt II 73, 75
- Sonderabgabe 59, 88–90, 96
- Sondervermögen 114, 120, 126 f., 235
- Souveränität 12, 17, 146, 254, 261
- Spezialität 27, 204–206, 226, *siehe auch* Übertragbarkeit
- SRM 274 f.
- Staatenverbund 1–3, 19, 143, 146, 255 f., 260, 282
- Staatlichkeit 7, 9, 14, 259 f.
- Staatsaufgabenlehre 255, 258 f.
- Staatsziel 10
- Stabilitäts- und Wachstumspakt 127–130
- Stabilitätsrat 67, 276
- Stabilitätszuschlag 58, 70 f.
- Steuergerechtigkeit 64, 80, 89, 232
- Steuerrecht 2, 8, 76, 90, 145, 184, 310
- Steuerreformkommission 65
- Steuerstaat 8 f., 145
- SURE 165, 189, 215, 236, 242
- Systemtheorie 19, 239 f.
- TARGET2-Salden 4
- Teilhaushaltsplan 40
- Transferunion 5, 173 f., 263
- Übertragbarkeit, sachliche 28 f.
- Übertragbarkeit, zeitliche 30 f.
- Ukraine 14, 121, 126, 238
- Ultra-vires-Kontrolle 171, 262, 284, 288, 293, 297
- Umsatzsteuer 64–66, 147, 232, 233, 235
- Unterrichtungspflicht 33, 140, 228, 282
- Verbrauchssteuern 64 f.
- Vermögensabgabe, einmalige 76–80, 85 f., 91–93, 146, *siehe auch* Corona-Vermögensabgabe
- Vermögensteuer 3, 64, 76 f., 80–83, 87 f.
- Verpflichtungsermächtigung 28–32, 41, 54 f., 122, 169
- Wehrbeitrag 77
- Weimarer Republik 37, 40, 48