

# Inhaltsübersicht

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

*III. Haushaltsflexibilität und haushaltspolitische Gesamtverantwortung im  
Lichte des Demokratieschutzes* ..... 311

Literaturverzeichnis ..... 315

Dokumente öffentlicher Institutionen ..... 343

Sachregister ..... 347

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Verzeichnis der Abkürzungen .....	XIX
Kapitel 1: Haushaltsherausforderungen .....	1
§ 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
Kapitel 2: Flexibilitätsinstrumente und Krisenreaktionsphänomene öffentlicher Haushalte .....	23
§ 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 Korrekturinstruments .....	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

<b>Kapitel 3: Öffentliche Finanzplanung zwischen Rigidität und Flexibilität</b> .....	219
<i>§ 5 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
<i>§ 6 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
<i>§ 7 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 (horizontale Ebene) .....	270
(3) Formalbetrachtung bei der Supranationalisierung von Abgabenerhebungskompetenzen .....	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>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>315</b>
<b>Dokumente öffentlicher Institutionen .....</b>	<b>343</b>
<b>Sachregister .....</b>	<b>347</b>