

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	87
§ 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 haushaltrechtlichen 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 Haushaltrecht	159
2. Das Budgetrecht und Überprüfungs- und Informationspflichten im Haushaltrecht	162
VI. Das Budgetrecht der Länderparlamente und des Europäischen Parlaments	163
1. Haushaltssouveränität 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. Verfestigung institutioneller Praktiken der Haushalts- und Rechtsetzungskonzertierung	302
4. Einführung der finanziellen Vorausschauen und der Haushaltsdisziplin	305
V. Rückbezug zum geltenden Recht unter dem Vertrag von Lissabon	309

§ 9 Die Einnahmeseite 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 Einnahmeseite des EU-Haushalts	318
1. Die Einnahmeseite 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 Einnahmeseite 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