

An den
Deutschen Bundestag
Haushaltsausschuß
Platz der Republik 1

11011 Berlin

24. August 2024

per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Föderalismus und Finanzverfassung

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
„Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, BT-Drucks. 21/778 sowie
zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
„Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens
Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)“, BT-Drucks. 21/779**

Anhörung des Haushaltsausschusses am 25. August 2025

I. Einleitung

Auf einen der bedeutendsten deutschen Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts, nämlich Günter Dürig, geht die – am Ende vielleicht nicht wirklich ernstgemeinte – Einschätzung zurück, selbst im öffentlichen Recht tätige Juristen sollten sich nicht mit dem Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes befassen, da dieses ohnehin nur wenigen Experten begreiflich sei und für alle übrigen von geringer Relevanz sei.¹ Das ist jedoch eine Fehleinschätzung, da die Verteilung der Finanzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im modernen Sozial- und Leistungsstaat, in dem alles, was bewirkt wird, letztlich durch die Vereinnahmung und Verauslagung von Geld bewirkt wird², von entscheidender politischer Relevanz ist.³ Das Finanzverfassungsrecht konkretisiert überhaupt erst das – zunächst einmal einigermaßen „abstrakte“ – Bundesstaatsprinzip, und zwar in praktischer Hinsicht in entscheidender Weise.⁴

II. Wo liegt das Problem?

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach dem Grundgesetz als Bundesstaat konzipiert (Art. 20 Abs. 1 GG). Der Föderalismus ist dabei in der Selbstbestimmungs- oder auch „Ewigkeitsgarantie“⁵ des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3) gleich dreifach (!) gegen Änderungen selbst durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschützt: nämlich erstens „die Gliederung des Bundes in Länder“, zweitens „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ und drittens die „in Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze“, also auch das Bundesstaatsprinzip als solches.⁶ D.h., daß die „Eigenstaatlichkeit“ der Bundesländer als „Verbände von Staatsqualität“ erhalten bleiben muß.⁷ Aber auch die föderale Struktur der Bundesrepublik selber, der föderale Staatsaufbau als solcher, die Funktionsfähigkeit des Bundesstaats als solchem ist von Verfassungen wegen unbedingt zu erhalten.⁸

Demgegenüber ist die bundesstaatliche Verfaßtheit der Bundesrepublik seit geraumer Zeit in Auflösung begriffen – nicht etwa, weil der verfassungsändernde Gesetzgeber jemals versucht hätte, sich durch Änderungen des Grundgesetzes vom Föderalismus zu verabschieden, sondern stillschweigend durch Veränderungen in der bundesstaatlichen Finanzverfassung.

¹ Bonner Kommentar, Vorbemerkungen zum Zehnten Abschnitt des GG (1971), vergl. *Vogel/Waldhoff*, Grundlagen des Finanzverfassungsrechts (1999), S. V.

² *Gröpl*, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR II, 2. Aufl. 2022, § 55 Rn. 1; grundlegend bereits *Vogel*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 30 Rn. 2 f.

³ *Gröpl*, a.a.O., Rn. 3.

⁴ Vergl. *Kube*, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR II, 2. Aufl. 2022, § 54 Rn. 1.

⁵ Zur Terminologie *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016).

⁶ Vergl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. 5, Art. 79 Rn. 89 (Stand: VII/2014).

⁷ Vergl. *ders.*, a.a.O., Rn. 91.

⁸ Vergl. bereits „klassisch“ *Evers*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Bd. 16, Art. 79 Abs. 3 Rn. 204 f. (Stand: X/1982).

So hat der Bundesrechnungshof⁹ erst unlängst festgestellt, daß die Bundesländer (und übrigens auch die Gemeinden) in erheblichem Umfang Mittel aus den Gesamteinnahmen des Bundes erhalten für die Erfüllung von Aufgaben, die sie im Rahmen der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes eigentlich aus eigenen Mitteln bestreiten müßten. Dadurch wird aber nicht nur die Finanzlage des Bundes geschwächt, sondern zugleich auch die Eigenständigkeit der Bundesländer im Hinblick auf deren Aufgabenwahrnehmung.

Richtigerweise – so der Bundesrechnungshof weiter – hätten der Bund wie die Länder sich jeweils auf diejenigen Aufgaben zu beschränken, die das Grundgesetz ihnen eben zuweist. Demgegenüber sind aber allein im „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)“, BT-Drucks. 21/779, 100 Milliarden € (!) an Bundesmitteln für eigentlich originäre Länderaufgaben vorgesehen. Auch enthält der Haushaltsentwurf für 2025 1,5 Milliarden € für die Krankenhausfinanzierung, die ebenfalls eigentlich eine reine Länderaufgabe ist. Auch im Rahmen des Digitalpakts Schule werden originäre Länderaufgaben vom Bund finanziert.

Um nun sein (sogenanntes) „Investitionsbooster“-Paket durchzusetzen, hat der Bundesfinanzminister sogar noch etliche weitere finanzielle Zugeständnisse an die Länder gemacht, um deren Zustimmung letztlich zu „erkaufen“. Immer mehr Bundesmittel fließen in die Länder Haushalte; da aber eben das Finanzverfassungsrecht der „Föderalismus in Aktion“ ist (s.o. → I.), wird das grundgesetzliche bundesstaatliche Gefüge durch die ihm zuwiderlaufende, sich dabei aber zugleich gewissermaßen „gewohnheitsrechtlich“ verfestigende Praxis allmählich zersetzt.

Aber auch umgekehrt werden nicht nur originäre Länderaufgaben stellvertretend durch den Bund bezahlt, sondern auch durch Bundesgesetz immer neue Aufgaben, die ohne nennenswerte Mitwirkungsmöglichkeit der Länder allein aus der – nach vielfach vertretener Ansicht eben auch verfehlten – Bundespolitik entstanden sind, so eben in den Bereichen Migration und Inklusion, an die Länder delegiert.

III. Vom Unterlaufen des Konnexitätsprinzips zum finanzverfassungsrechtlichen Zentralstaat

In Art. 104a GG ist eigentlich für das Verhältnis von Bund und Ländern ein Konnexitätsprinzip verankert.¹⁰ Vergleicht man allerdings diese bundesverfassungsrechtliche Regelung mit „klassischen“ Konnexitätsregeln, wie sie die Verfassungen der Bundesländer im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden enthalten – wie etwa Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung – so fällt aber auch auf, daß der bundesstaatlichen Finanzverfassung im allgemeinen keine unmittelbar vollziehbaren Maßstäbe zu entnehmen sind, sondern der Gesetzgeber

⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, 8. März 2023, Gz. I 2 – 0001799 (nicht öffentlich).

¹⁰ Vergl. *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 72; *Paul Kirchhof*, ebda., § 118 Rn. 81.

verpflichtet wird, ein Ausgleichssystem zu konkretisieren¹¹. Der – als solcher freilich voll justitiable – verfassungsrechtliche Rahmen¹² unterlag dabei etlichen Veränderungen.

So zielte die Föderalismusreform I von 2006 auf eine Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen, was auch die Finanzverfassung betraf. Die Föderalismusreform I bezweckte eine Stärkung der Stellung der Länder¹³, eine Verringerung der „Gemeinschaftsaufgaben“¹⁴ (Art. 91a ff. GG) und eine Beschränkung der „Investitionshilfe“-Kompetenz des Bundes (Art. 104b ff. GG).¹⁵ Die Föderalismusreform II von 2009 machte diese Bestrebungen jedoch dann weitgehend wieder rückgängig und erweiterte die „Investitionshilfe“-Kompetenz des Bundes erheblich, zugleich wurde allerdings die „Schuldenbremse“ eingeführt (Art. 109, 115 GG)¹⁶, die nun weithin relativiert worden ist und demnächst wohl fast vollständig abgewickelt werden soll. Eine weitere Verfassungsreform von 2014 beseitigte das „Kooperationsverbot“ im Bereich der Hochschullehre (Art. 91b GG), eine Verfassungsänderung in 2017 ersetzte den bisherigen „Länderfinanzausgleich“ (Art. 107 Abs. 2 GG) durch eine vorgelagerte Umsatzsteuerverteilung („Umsatzsteuer-Finanzkraftausgleich“), wobei zugleich die Möglichkeit von „Bundesergänzungszuweisungen“ erweitert wurden.¹⁷ Ziel der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs in herkömmlicher Form war es gewesen, den seit je her sehr konfliktträchtigen Mechanismus der horizontalen Umverteilung zwischen Geber- und Nehmerländer zu beenden.¹⁸ Dies gelang aber eben nur um den Preis einer „vollständigen Vertikalisierung des Finanzausgleichs“¹⁹, d.h. also letztlich der Errichtung eines haushalts- und finanzverfassungsrechtlichen *Zentralstaats*, den das Grundgesetz gerade ausschließt.

IV. Der überforderte Zentralstaat

Es kommt aber zur verfassungsrechtlichen Problematik hinzu, daß der Bund langfristig auf „keinen grünen Zweig“ mehr kommt. Die Steuereinnahmen der Länder sind inzwischen höher als die des Bundes, was v.a. daran liegen dürfte, daß der Bund in den letzten drei Jahrzehnten kontinuierlich Umsatzsteueranteile an die Länder abgegeben hat, wodurch sich sein Anteil inzwischen um 20 Prozentpunkte reduziert hat (von 65% im Jahr 1991 auf 46,6% im Jahr 2022).

Gleichzeitig gibt es aber weitere Instrumente wie das Finanzausgleichsgesetz, die Bundesergänzungszuweisungen (diese dienen der Füllung der Lücke, die nach dem Ausgleich der

¹¹ Vergl. *Kube*, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR II, 2. Aufl. 2022, § 54 Rn. 3; BVerfGE 101, 158 (215).

¹² *Kube*, a.a.O.

¹³ a.A. *Korioth*, JZ 2019, 910 (914 f.), der auch bereits die Föderalismusreform I als Weg in die „ungebremste Zentralisierung“ beschreibt.

¹⁴ Nach v. *Arnim*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rn. 77 war ursprünglich sogar eine vollständige Beseitigung der Gemeinschaftsaufgaben intendiert gewesen.

¹⁵ *Gröpl*, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR II, 2. Aufl. 2022, § 55 Rn. 9.

¹⁶ Vergl. *ders.*, ebda.

¹⁷ a.a.O.

¹⁸ Vergl. *Korioth*, a.a.O., S. 915.

¹⁹ *ders.*, a.a.O., S. 916.

Länderfinanzen durch das Finanzausgleichsgesetz ggf. übrig geblieben ist), das Sanierungshilfengesetz und das Regionalisierungsgesetz. Der Bund unterstützt derzeit 10 von 16 Bundesländern, also die deutliche Mehrheit, fast zwei Drittel.

Verfassungsrechtlich ist hieran dann wieder problematisch, daß sich der Bund im Ergebnis für die oder anstelle der Länder verschuldet – was diese ja wegen der „Schuldenbremse“ in Art. 109 Abs. 3 GG nicht mehr dürfen. Dadurch wird dann aber die verfassungsrechtliche Schuldenbremse unterlaufen, da diese eben auch im Hinblick auf die Länder einen Ausgleich der Ausgaben „ohne Kredite“ vorsieht, nicht aber finanziert durch Bundeskredite, bei denen die gewonnenen Mittel dann an die Länder transferiert werden.

Zugleich sind viele Kommunen finanziell bald nicht mehr handlungsfähig²⁰, da sie mit Sozialleistungen überfordert sind²¹.

V. Ergebnis

Die Verschuldung ist schon jetzt viel zu hoch; Deutschland fungiert schon heute nicht mehr als der „Stabilitätsanker“ des Euro-Raumes. Da mit den Schulden auch die Zinsen steigen („Risikoprämie“), ist das Ganze ein Teufelskreis. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt aber hinzu, daß die Verschuldung des Bundes zugleich dem systematischen Unterlaufen des Konnexitätsprinzips und der Vorgaben der „Schuldenbremse“ im Hinblick auf die Länder dient.

Der Deutsche Bundestag sollte daher über einen völligen Neuanfang im Finanzverfassungsrecht nachdenken, um den Forderungen des Verfassungsrechts endlich besser zu genügen und zugleich die erdrückende Schuldenlast endlich zu reduzieren, statt sie z.B. über immer neue „Sondervermögen“ noch zu steigern.

²⁰ Table.Media, 8. August 2025 mit Bericht über Verfassungsklagen von Städten und Landkreisen zwecks Erlangung einer finanziellen Mindestausstattung.

²¹ Deutschlands Landkreise fordern Kürzung der Sozialausgaben, Junge Freiheit Online, 31. Juli 2025.