

# Konsequenzen der reformierten Fiskalbeziehungen zwischen Bund und Ländern für den deutschen Bundesstaat

Simon Kempny\*

- I. Eine bundesstaatliche Umfrage
- II. Die Ausgangslage
  - A. Politisch: Großes Bedürfnis nach Einheitlichkeit
  - B. Allgemeinbundesstaatlich: Zuständigkeitsaufteilung nach Staatsfunktionen, „Exekutivföderalismus“
  - C. Finanzverteilungsrechtlich: Vierstufiger Finanzausgleich
    1. Verteilung der Aufgaben
    2. Verteilung der Ausgaben
    3. Verteilung der Einnahmen
  - D. Zwischenergebnis
- III. Konsequenzen der Reform
  - A. Stärkung des Bundes auf dem Gebiet der Steuerverwaltung
  - B. Ausweitung der Ausgabenzuständigkeit des Bundes
  - C. Vertikalisierung des Finanzausgleichs
  - D. Erweiterung der Kontrollmöglichkeiten des Bundes
  - E. Ein Gegengewicht?
- IV. Schluss

Verwendete Literatur

**Zusammenfassung** Schon vor der im Sommer 2017 beschlossenen Reform des Grundgesetzes wies der deutsche Bundesstaat zentralistische Züge auf (wie sie vielfach in der öffentlichen politischen Debatte gefordert wurden). Kennzeichnend war und ist der sogenannte Exekutivföderalismus: Der Bund erlässt die wichtigsten Gesetze, den Ländern obliegt bloß deren Vollzug. Die Reform stärkt den Bund auf Kosten der Eigenstaatlichkeit der Länder, indem sie seine Befugnisse auf den Gebieten der Steuerverwaltung, der Lastentragung sowie der Haushaltskontrolle ausbaut und außerdem den Länderfinanzausgleich (jedenfalls oberflächlich) vertikalisiert.

---

\* Univ.-Prof. Dr. *Simon Kempny*, LL.M., Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht, Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld, Deutschland, <simon.kempny@uni-bielefeld.de>.

Dieser Vortrag wurde am 02.03.2018 auf der 13. Dreiländertagung der europawissenschaftlichen Fachgesellschaften Österreichs, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland (ECSA Austria, ECSA Suisse und AEI) an der Paris-Lodron-Universität Salzburg (02./03.03.2018) gehalten. Das Referat, dessen Titel vorgegeben war, sollte angesichts der international und interdisziplinär zusammengesetzten Teilnehmerenschaft, die insbesondere auch aus Politik- und Wirtschaftswissenschaftlern aller drei Länder bestand, eher voraussetzungsarm, mehr einführend als vertiefend angelegt sein. Die Vortragsform wurde im Wesentlichen beibehalten.

**Abstract** Even before the constitutional (Basic Law) amendments adopted in the summer of 2017, the German federal state had centralist traits (as widely called for by the public opinion). One of its main characteristics is usually referred to as Executive Federalism (*Exekutivföderalismus*); making laws is mainly a Federation (*Bund*) issue, whereas the States (*Länder*) only have the competence to implement these laws. The 2017 constitutional reform strengthens the Federation at the expense of the States' autonomy, or statehood, by expanding its competences in the areas of tax administration, apportionment of expenditures, and budgetary control; furthermore, the reform brings a (more superficial than substantial) vertical integration of the financial equalisation system.

**Stichwörter** Abgaben; Aufgabenverteilung; Ausgabenverteilung; Bundesstaat; Deutschland; Einnahmenverteilung; Ertragshoheit; Exekutivföderalismus; Finanzausgleich; Finanzverfassung; Finanzverteilungsrecht; Fiskalbeziehungen; Föderalismus; Gesetzgebungshoheit; Kontrolle; Schuldenbremse; Steuern; Verfassung; Verfassungsrecht; Verwaltungshoheit; Zuweisungen.

**Normenverzeichnis** §§ 193 ff Abgabenordnung (AO); § 11 Abs 4 Finanzausgleichsgesetz (FAG); Art 30, Art 73 f, Art 83 ff, Art 91b, Art 104a, Art 104b, Art 104c, Art 105, Art 106, Art 107, Art 108, Art 109, Art 109a, Art 114, Art 143d, Art 143f, Art 143g Grundgesetz (GG); Maßstäbengesetz (MaßstG); § 5, §§ 33 ff, §§ 48 ff Frankfurter Reichsverfassung (FRV).

## I. Eine bundesstaatliche Umfrage

Die Frage, wie die Fiskalbeziehungen in einem Bundesstaate auszugestalten seien, ist so alt wie der Bundesstaat selbst.<sup>1</sup> Mit Blick auf den deutschsprachigen Raum in Mitteleuropa ist insofern insbesondere daran zu erinnern, dass schon das Recht des (leider) kurzlebigen deutschen Reiches von 1848/49 sie kannte und einer beachtlichen, ausgefeilten Lösung zuführte:<sup>2</sup> Man betrachte die §§ 33 ff und 48 ff FRV<sup>3</sup> sowie die §§ 29 ff des Entwurfs einer Reichs-Zoll-Acte<sup>4</sup>, eines damaligen Ausführungsgesetzesentwurfs. Dieses gemeinsame und durchaus demokratische bundesstaatliche Erbe sollte nicht dem Vergessen anheim gegeben werden. Dies gilt zumal in einer Zeit, in der auf geographisch höherer, kontinentaler Ebene ein wirtschaftlicher und politischer supranationaler Einigungsprozess so weit fortgeschritten, je nach Wertung: gediehen oder getrieben worden ist, dass zu erwarten steht, dass Verdichtungserscheinungen und Fragen, wie sie gerade für Bundesstaatswerdungen wesenszöglich sind, eher zu als abnehmen werden.

<sup>1</sup> Zur Notwendigkeit einer Finanzverteilungsordnung in staatlichen Gemeinwesen mit mehreren Ebenen Kempny Simon, Finanzverteilungsrecht, VR 2014, 300.

<sup>2</sup> Hierzu ausführlich Kempny Simon, Die Staatsfinanzierung nach der Paulskirchenverfassung (2011) 283 ff.

<sup>3</sup> RGBl 1849, 101.

<sup>4</sup> Im deutschen Bundesarchiv unter der Sigle BArch, DB 58/42, Bl 81 ff, zu finden.

Die Verfassung der 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland, das Grundgesetz, hat im Sommer 2017 (unter anderem) in ihrem den Fiskalbeziehungen gewidmeten X. Abschnitt erhebliche Änderungen erfahren<sup>5</sup>, worüber im Folgenden berichtet werden soll. Um die Bedeutung der Änderungen ersichtlich zu machen, soll zunächst knapp umrissen werden, wodurch der Bundesstaat des Grundgesetzes bisher gekennzeichnet ist (siehe unten II.); sodann soll dargelegt werden, was sich geändert hat beziehungsweise – Teile der hier zu beleuchtenden Reform werden erst zum Beginn des Jahres 2020 wirksam werden<sup>6</sup> – ändern wird (siehe unten III.). Es folgt eine kurze Schlussbewertung (siehe unten IV.).

## II. Die Ausgangslage

Um zu erfassen, was die Ausgangslage der im Sommer 2017 beschlossenen Reform war, sollen nacheinander drei Blickwinkel eingenommen und jeweils kurz betrachtet werden, was die Bundesrepublik Deutschland im hier interessierenden Zusammenhang politisch (dazu A), allgemeinbundesstaatlich (dazu B) und finanzverteilungsrechtlich (dazu C) bislang gekennzeichnet hat. Die Betrachtung schließt mit einem Zwischenfazit (dazu D).

### A. Politisch: Großes Bedürfnis nach Einheitlichkeit

In der bundesdeutschen Bevölkerung herrscht im Allgemeinen ein großes Bedürfnis nach einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet. Unterschiede zwischen den Ländern stoßen auf vergleichsweise wenig Akzeptanz. Der bereits anlässlich der tiefgreifenden Finanzverfassungsreform von 1969<sup>7</sup> erhobene Befund, „[d]ie öffentliche Meinung n[ehme] wesentliche Leistungs- und Belastungsunterschiede als Preis für eine weitgehende eigenstaatliche Lösung der öffentlichen Aufgaben durch die Länder nicht mehr hin[;] [a]nnähernd gleichmäßige öffentliche Leistungen (z. B. auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung, der Versorgungseinrichtungen, des Verkehrs) und eine gleichmäßige Steuerbelastung s[eien] auch im Bundesstaat zur selbstverständlichen Forderung geworden“<sup>8</sup>, hat sich in den letzten Jahrzehnten verfestigt. Beispielsweise wird vielfach beklagt, dass die (in die Verantwortlichkeit der Länder fallenden) Schulsysteme so verschieden seien, dass ein Umzug mit schulpflichtigen Kindern in ein anderes Land Nachhilfebedarf auslöse. Selbst dort, wo im Zuge einer („Föderalismusreform I“ genannten<sup>9</sup>) Verfassungsänderung von 2006<sup>10</sup>, welche die Verflechtung von Bundes- und Länderzuständigkeiten zurückschneiden sollte, die (einheitliche) Bundesgesetzgebung abgeschafft wurde, zB im Versammlungsrecht sowie im Beamten- und Richterbesoldungs- und

<sup>5</sup> Durch Art I des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.07.2017, BGBl I 2017, 2347.

<sup>6</sup> Siehe Art 143g GG.

<sup>7</sup> Art I des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl I 1969, 359.

<sup>8</sup> Aus der amtlichen Begründung des Finanzreformgesetzes von 1969 (BT-Drs V/286, 11).

<sup>9</sup> Als „Föderalismusreform II“ wird die Verfassungsänderung durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.07.2009, BGBl I 2009, 2248, bezeichnet.

<sup>10</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl I 2006, 2034.

-versorgungsrecht, werden die inzwischen kraft (auseinanderlaufender) Landesgesetzgebung aufgetretenen Unterschiede häufig eher als abzustellender Missstand denn als begrüßenswerte föderale Vielfalt begriffen.<sup>11</sup>

Ob sich dieses Bedürfnis nach Einheitlichkeit mit überlieferten, sozusagen in (Wellen-)Ausläufern noch immer (nach-)empfundene(n) Erfahrungen politischer Schwäche erklären lässt<sup>12</sup> – eine zumindest bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wirkmächtige Erzählung<sup>13</sup> betonte immerhin (und mit Blick auf die Westgrenze vor allem seit der aggressiven Expansionspolitik *Ludwigs XIV.* nicht ohne eine gewisse Nachvollziehbarkeit), dass fehlende Einigkeit stets Quell' nationalen Unglücks gewesen sei<sup>14</sup> – oder ob sich darin eher eine durch die modernen Medien beförderte gefühlte Vernachbarschaftlichung widerspiegelt – wenn der Schleswiger mehr und Genaueres über die Lebensumstände der Schwäbin erfährt, vergleicht er sich möglicherweise schneller und wird ob etwa empfundener eigener Zurückgesetztheit neidisch – oder ob ganz andere Gründe den Ausschlag geben, kann hier nicht vertieft werden; im Ergebnis dürfte der Befund aber unstrittig sein.

## B. Allgemeinbundesstaatlich: Zuständigkeitsaufteilung nach Staatsfunktionen, „Exekutivföderalismus“

Das Grundgesetz folgt einem bundesstaatlich üblichen Zuständigkeitsverteilungsmuster<sup>15</sup>, indem es bestimmt, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder sei, soweit es keine andere Regelung treffe oder zulasse (Art 30 GG). Dergleichen andere Regelungen bestehen allerdings in großer Zahl zugunsten des Bundes.

Die Aufteilung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen geschieht nicht nach *Staatsaufgaben* (Lebensbereichen) – so wäre es denkbar, eine bestimmte Ebene übernehme beispielsweise die Armenfürsorge in Gänze, das heißt in Gestalt von Gesetzgebung und Verwaltung –, sondern nach *Staatsfunktionen*: Für die Gesetzgebung ist weithin der Bund (Art 73 f, 105 GG), für die Verwaltung, auch für den Vollzug der Bundesgesetze, sind überwiegend die Länder zuständig (Art 30, 83 ff GG); man spricht vom

<sup>11</sup> Zur juristischen Debatte am Beispiel des Versammlungsrechts *Kempny Simon*, Rechtfertigungslast für unterschiedliche (Versammlungs-)Gesetze der Länder?, NVwZ 2014, 191. Gegen eine Überinterpretation gewisser gelegentlich unitarisierend ausgelegter Grundgesetzwendungen *Vogel Klaus/Waldhoff Christian*, Vorbem zu Art. 104a–115, in Kahl Wolfgang/Waldhoff Christian/Walter Christian (Hg), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (81. Lfg 1997) Rz 81 ff.

<sup>12</sup> Vgl *Waldhoff Christian*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland V<sup>3</sup> (2007) § 116 Rz 77 ff, besonders Rz 78: „Der Argumentationstopos von den einheitlichen oder gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet erweist sich als historische Schlacke aus Perioden der Entwicklung der deutschen Bundesstaatlichkeit, als die politische Einheit gefährdet war.“

<sup>13</sup> Heute wäre es modisch, von einem „Narrativ“ zu sprechen.

<sup>14</sup> Als eine augenfällige Verbildlichung kann man etwa die ab 1900 ausgegebene Briefmarke zu (anfänglich) 2 Mark mit dem Ausschnitt aus dem Gemälde „Victoria“ *Anton von Werners* und der darunter gesetzten, aus *Friedrich Schillers* „Wilhelm Tell“ (IV. Aufzug 2. Szene) stammenden, dort von *Werner von Attinghausen* an die Schweizer gerichteten eindringlichen Mahnung zur Einigkeit ansehen.

<sup>15</sup> Vgl Art 15 Abs 1 B-VG, Art 3 der Schweizerischen Bundesverfassung sowie den 10. Zusatzartikel der US-Verfassung, geschichtlich auch § 5 FRV, supranational Art 4 Abs 1 EUV.

„Exekutivföderalismus“. Das gilt insbesondere für den Bereich der Steuern: Der Bund hat nach Art 105 GG eine fast unbeschränkte, die Länder(parlamente) insoweit ausschließende Gesetzgebungsbefugnis (freilich meist an die Zustimmung des [von den Landesregierungen beschickten] Bundesrates gebunden) und davon weithin Gebrauch gemacht.<sup>16</sup> Alle ertragsstarken Steuern sind bundesgesetzlich geregelt, werden aber von Landesfinanzbehörden erhoben (Art 108 Abs 2 Satz 1 GG). Der Steuergesetzesvollzug durch die Länder unterliegt allerdings erheblichen Einwirkungsbefugnissen der Bundesexekutive, zumal des Bundesfinanzministeriums, die über das beim Vollzug anderer Bundesgesetze gegebene Maß hinausgehen (Art 108 Abs 3 und 7 GG).<sup>17</sup>

### C. Finanzverteilungsrechtlich: Vierstufiger Finanzausgleich

Stellt man die drei finanzverteilungsrechtlichen Leitfragen<sup>18</sup> – welche bundesstaatliche Ebene welche Staatstätigkeit entfalte (Aufgabenverteilung), welche bundesstaatliche Ebene die Kosten welcher Staatstätigkeit trage (Ausgabenverteilung) und welcher bundesstaatlichen Ebene welche Geldmittel zukommen (Einnahmenverteilung) –, so ergibt sich für das Grundgesetz folgendes Bild:

#### 1. Verteilung der Aufgaben

Die Verteilung der Aufgabenzuständigkeit prägt ein Übergewicht des Bundes, nicht zuletzt wegen seiner weitreichenden Gesetzgebungsbefugnis (hierzu bereits oben<sup>19</sup>). Diese erstreckt sich auch auf die Sozialversicherungen, Parafisci, die große Summen einnehmen und ausgeben, was auch territoriale Umverteilungen mit sich bringen kann. Der Bund setzt also in erheblichem Umfang staatliche Leistungen fest. Er trifft außerdem großvolumige Investitions- und andere wirtschaftsräumlich bedeutsame bis prägende Entscheidungen – man denke nur an den Bundesverkehrswegeplan und führe sich vor Augen, dass dessen Investitionsvolumen jährlich rund 10 Milliarden Euro beträgt. Das ist mehr, als der bisherige sekundäre horizontale (Länder-)Finanzausgleich (hierzu unten) ausmacht, der etwa 8 Milliarden Euro im Jahr umfasst. Diese Zahlen verdeutlichen schlaglichtartig, dass vermeintlich rein sachpolitische Festlegungen wie die, wo ein internationaler Großflughafen liege, unter Umständen für die örtliche Verteilung, für die räumliche Streuung von Wirtschaftswachstum und Wohlstand wichtiger sein können als vermeintlich eitel finanzpolitische Anordnungen.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Waldhoff (Fn 12) § 116 Rn 63.

<sup>17</sup> Hierzu Kempny Simon, Art. 108, in Friauf Karl Heinrich/Höfling Wolfram (Hg), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Lfg 2/2018) Rz 53 ff; Gröpl Christoph, Staatsrecht I<sup>9</sup> (2017) § 11 Rz 728.

<sup>18</sup> Zu deren Begründung und Gehalt im Einzelnen Kempny (Fn 1) 300 f, 303 f.

<sup>19</sup> Siehe ferner Häde Ulrich, Finanzausgleich (1996) 16 ff.

<sup>20</sup> Zum „passive[n] Finanzausgleich“ durch Aufgabenverteilung auch Tappe Henning, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl 2013, 1080.

## 2. Verteilung der Ausgaben

Die Ausgabenzuständigkeit ist im Grundsatz zwingend an die Verwaltungszuständigkeit geknüpft<sup>21</sup> (Art 104a Abs 1 GG<sup>22</sup>). Hierdurch sollen einerseits die Länder einen Anreiz zu wirtschaftlicher Verwaltung, gerade auch mit Blick auf die Vollziehung von Bundesrecht, erfahren; andererseits soll eine „Lenkung mit dem goldenen Zügel“ verhindert, das heißt ausgeschlossen werden, dass der Bund sich Einfluss auf eigentlich den Ländern vorbehalten Gebiete im Wege der einvernehmlichen freiwilligen (Mit-) Finanzierung von Länderangelegenheiten „erkaufe“, was die politische Verantwortung verwischen würde<sup>23</sup>. Von diesem Grundsatz der Anknüpfung an die Verwaltungszuständigkeit bestehen indes Ausnahmen. Je umfassender der Bund als gesetzgebende Ebene die Länder als vollziehende Ebene bindet und deren Spielraum, die Höhe der durch den Gesetzesvollzug entstehenden Kosten zu beeinflussen, verengt (besonders deutlich etwa bei Geldleistungsgesetzen), desto stärker folgt die Ausgabenzuständigkeit der Gesetzgebungszuständigkeit, rückt der Bund mithin in die Kostenverantwortung ein (Art 104a Abs 2–4 GG).

## 3. Verteilung der Einnahmen

Unter dem Grundgesetz ist – was hochunterschiedliche Bewertungen, vom „Geniestreich des Parlamentarischen Rates“<sup>24</sup> bis zum „bundesstaatliche[n] Kuckucksei“<sup>25</sup>, erfahren hat – die Steuerertragshoheit<sup>26</sup> von der Steuergesetzgebungshoheit abgekoppelt. Die mit Abstand ertragsstärksten Steuern, die Einkommen- und die Umsatzsteuer, außerdem die Körperschaftsteuer, sind sogenannte Gemeinschaftsteuern. Ihr Aufkommen steht Bund und Ländern ungefähr je zur Hälfte gemeinschaftlich zu, teilweise nach Maßgabe eines einfachen, der Zustimmung des Bundesrates bedürftigen Gesetzes<sup>27</sup> (Art 106 Abs 3–5a GG). Die Länder können ihre Steuereinnahmen kaum unmittelbar beeinflussen. Einzig die Befugnis zur Festlegung des Satzes der Grunderwerbsteuer steht ihnen (seit 2006) zu (Art 105 Abs 2a Satz 2 GG). Aus dem steuerlichen „Exekutivföderalismus“ (hierzu oben) erwächst den Ländern der

<sup>21</sup> Näher *Hellermann Johannes*, Art. 104a, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 33 ff; *Gröpl* (Fn 17) § 11 Rz 738 ff; *Schmehl Arndt*, Art. 104a, in Friauf Karl Heinrich/Höfling Wolfram (Hg), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (28. Lfg 2009) Rz 2, 16; *Waldhoff* (Fn 12) § 116 Rn 72; *Kube Hanno*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung (2004) 180 ff; *Häde* (Fn 19) 48 ff.

<sup>22</sup> Der Wortlaut ist so zwingend nicht, aber über das Verständnis herrscht „weithin Einigkeit“ (*Siekman Helmut*, Art. 104a, in Sachs Michael [Hg], Grundgesetz<sup>8</sup> [2018] Rz 4).

<sup>23</sup> Zahlreiche Nachweise zu einer entsprechenden Staatspraxis unter der Weimarer Reichsverfassung und unter dem Grundgesetz bis zur Einfügung des Art 104a GG bei *Kempny* (Fn 2) 264 Fn 118.

<sup>24</sup> *Mußnug Reinhard*, [Buchbesprechung:] Hans-Günter Henneke: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: Eine systematische Darstellung, JZ 1992, 194.

<sup>25</sup> *Waldhoff Christian*, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, VVDStRL 66 (2007) 243.

<sup>26</sup> Zu der Einnahmenverteilung hinsichtlich der Einnahmen aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit und aus nichtsteuerlichen Abgaben *Kempny* (Fn 1) 305.

<sup>27</sup> Das ist das Finanzausgleichsgesetz vom 20.12.2001, BGBl I 2001, 3955, 3956, zuletzt geändert durch Art 2 des Gesetzes vom 14.08.2017, BGBl I 2017, 3122.

problematische Anreiz, über ihre Steuerverwaltungszuständigkeit (Art 108 Abs 2 Satz 1 GG) tatsächlich doch die Besteuerungs-(Belastungs-)Höhe beeinflussen, genauer gesagt: für bestimmte Steuerpflichtige senken zu wollen, etwa durch Zusagen, im Falle einer Unternehmensansiedlung in den ersten Jahren keine „Betriebsprüfung“<sup>28</sup> vorzunehmen.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist bisher vierstufig:<sup>29</sup>

- Die *erste Stufe* bildet der „primäre vertikale Finanzausgleich“.<sup>30</sup> Nach Maßgabe des Art 106 GG wird das Steueraufkommen zwischen dem Bunde einerseits und der Gesamtheit der Länder andererseits aufgeteilt. Dies geschieht teilweise nach einem Trenn-, teilweise nach einem Verbundsystem (zu den sogenannten Gemeinschaftsteuern siehe bereits oben).<sup>31</sup>
- Der der Ländergesamtheit zugewiesene Anteil am Aufkommen wird sodann in einer *zweiten Stufe*, dem „primären horizontalen Finanzausgleich“ gemäß Art 107 Abs 1 Satz 1 und Satz 4 Teilsatz 1 GG (aF) unter die Länder verteilt, und zwar im Allgemeinen nach dem örtlichen Aufkommen, bei der Umsatzsteuer dagegen grundsätzlich nach der Einwohnerzahl.<sup>32</sup>
- Hierauf folgt die *dritte Stufe* in Gestalt des „sekundären horizontalen Finanzausgleichs“ oder „Länderfinanzausgleichs“ nach Art 107 Abs 2 Satz 1 GG (aF), in dessen Rahmen überdurchschnittlich leistungsfähige Länder zur Zahlung von Ausgleichsbeiträgen herangezogen werden, woraus unterdurchschnittlich leistungsfähige Länder Ausgleichszuweisungen erhalten.<sup>33</sup> Umstrittener-, aber richtigermaßen ist auch der sogenannte Umsatzsteuervorausgleich gemäß Art 107 Abs 1 Satz 4 Teilsatz 2 GG (aF)<sup>34</sup> (nicht der zweiten, sondern) der dritten Stufe zuzurechnen, da es sich in der Sache um (wenn auch verdeckte) bedarfsorientierte Umverteilung handelt.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Gewöhnliche Bezeichnung für die wichtigste Erscheinungsform der Außenprüfung im Sinne der §§ 193 ff AO.

<sup>29</sup> Zu Einzelheiten *Kloepfer Michael*, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht (2014) § 5; *Waldhoff* (Fn 12) § 116 Rz 73; *Korloth Stefan*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (1997) 419 ff; *Häde* (Fn 19) 182 ff. – Auf den in der Verfassung keine Stütze findenden (so zu Recht *Tappe* [Fn 20] 1082), vielmehr auf eine Erfindung des Bundesverfassungsgerichtes zurückgehenden (verfehlten) Ansatz des Maßstäbengesetzes (vom 09.09.2001, BGBl I 2001, 2302, zuletzt geändert durch Art 1 des Gesetzes vom 14.08.2017, BGBl I 2017, 3122) soll hier nicht eingegangen werden.

<sup>30</sup> Näher *Tappe Henning/Wernsmann Rainer*, Öffentliches Finanzrecht (2015) Rz 337 ff.

<sup>31</sup> Überblick über die verschiedenen darstellbaren Systeme bei *Kempny* (Fn 2) 284 ff; knapp bei *dems* (Fn 1) 305.

<sup>32</sup> Einzelheiten bei *Tappe/Wernsmann* (Fn 30) Rz 349 ff; *Hidien Jürgen W.*, Die horizontale Steuerverteilung gem. Art. 107 Absatz 1 des Grundgesetzes (1997) 21 ff.

<sup>33</sup> Näher *Tappe/Wernsmann* (Fn 30) Rz 363 ff; ausführlich *Hidien Jürgen W.*, Handbuch Länderfinanzausgleich (1999) *passim*.

<sup>34</sup> Art 107 Abs 1 Satz 4 GG (aF) lautet: „Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern, aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer und nach Artikel 106b je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; bei der Grunderwerbsteuer ist die Steuerkraft einzubeziehen.“

<sup>35</sup> Hierzu *Kempny Simon/Reimer Ekkehart*, Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Gutachten D zum 70. Deutschen Juristen-

- Als (verfassungsrechtlich nicht zwingend vorgeschriebene, einfachrechtlich aber stets angeordnete) *vierte Stufe* schließt sich der „sekundäre vertikale Finanzausgleich“ an.<sup>36</sup> Dieser besteht darin, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen zur Deckung ihres Finanzbedarfs gewährt. Es gibt einerseits „allgemeine Bundesergänzungszuweisungen“, die schlicht auf Grund von nach der dritten Stufe verbleibender Finanzschwäche gezahlt werden, und andererseits „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“, die besondere Umstände, etwa eine Finanzschwäche der Kommunen oder hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, ausgleichen sollen. Bundesstaatlich problematisch erscheinen namentlich die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ nach § 11 Abs 4 FAG<sup>37</sup>: Erstens fragt man sich, ob ein Durchschnitt sinnvoll bestimmt werde, wenn 10 von 16 Ländern überdurchschnittliche Kosten bescheinigt bekommen; zweitens scheinen die Kosten der eigenen politischen Führung, des Kerns der Selbstorganisation, doch nun wirklich Ausgaben zu sein, welche Staatsqualität beanspruchende Gemeinwesen, wie die Länder es sind<sup>38</sup>, ohne fremde Hilfe sollten bestreiten können.<sup>39</sup>

#### D. Zwischenergebnis

Im Finanzbereich, vor allem im Steuerwesen, ist, verglichen mit den anderen Regelungsbereichen, schon vor der im Sommer 2017 beschlossenen Reform eine überdurchschnittlich ausgeprägte Zentralisierung festzustellen. Die Eigenstaatlichkeit der Länder ist unterdurchschnittlich sichtbar. Die wesentlichen politischen Entscheidungen fallen in Berlin.

tag (2014) D 94 f; *Kempny* (Fn 1) 306; *Tappe* (Fn 20) 1083; vgl *Huber Peter Michael*, Art. 143g, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 9 ff; *Hidien Jürgen W.*, Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern (1998) 34.

<sup>36</sup> Hierzu des näheren *Tappe/Wernsmann* (Fn 30) Rz 392 ff; vertiefend *Hidien Jürgen W.*, Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes (1997) *passim*.

<sup>37</sup> Siehe oben Fn 27. § 11 Abs 4 FAG lautet:

„Wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung erhalten nachstehende Länder jährlich folgende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen:

Berlin	43 460 000 Euro,
Brandenburg	55 220 000 Euro,
Bremen	60 332 000 Euro,
Mecklenburg-Vorpommern	61 355 000 Euro,
Rheinland-Pfalz	46 016 000 Euro,
Saarland	63 400 000 Euro,
Sachsen	25 565 000 Euro,
Sachsen-Anhalt	52 663 000 Euro,
Schleswig-Holstein	53 174 000 Euro,
Thüringen	55 731 000 Euro.

Bund und Länder überprüfen gemeinsam die Voraussetzungen der Vergabe in einem Abstand von fünf Jahren, erstmals im Jahr 2008, im Hinblick auf die Vergabe im jeweils übernächsten Jahr.“

<sup>38</sup> *Robbers Gerhard*, Art. 20, in Kahl Wolfgang/Waldhoff Christian/Walter Christian (Hg), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (139. Lfg 2009) Rz 1078 ff.

<sup>39</sup> Zur Diskussion *Kempny/Reimer* (Fn 35) D 104 f.

### III. Konsequenzen der Reform

Bezüglich der Auswirkungen der Reform auf den Bundesstaat lautet meine These, dass sie *eine weitere Schwächung der Eigenstaatlichkeit der Länder bewirke*. Die Einflussnahmemöglichkeiten des Bundes werden ausgebaut, insbesondere im Bereich der Steuerverwaltung (dazu A) und der Ausgabenzuständigkeitsverteilung (dazu B); der Finanzausgleich erfährt eine gewisse, wenn auch teilweise bloß kosmetische Vertikalisierung (dazu C), und die Kontrollmöglichkeiten des Bundes gegenüber den Ländern werden in zweierlei Hinsicht erweitert (dazu D).

#### A. Stärkung des Bundes auf dem Gebiet der Steuerverwaltung

Im Bereich der Steuerverwaltung wird die ohnehin bereits in Art 108 Abs 4 Satz 1 GG<sup>40</sup> durchbrochene Grundregel des Art 30, Art 108 Abs 2 Satz 1 GG, wonach die Länder für die Steuererhebung zuständig sind, weiter geschwächt.<sup>41</sup>

Zum einen ermöglicht ein neuer Art 108 Abs 4 Satz 3 GG das Treffen von alle Länder beim Steuergesetzesvollzug bindenden Entscheidungen durch „Mehrheiten im kleinen Kreis“. Künftig kann einfachgesetzlich vorgesehen werden, dass der Bund und ausgewählte Länder – mindestens zwei – ein gesondertes Steuerungsgremium bilden, das mehrheitlich Regelungen verabschiedet, die für alle Länder verbindlich sind.<sup>42</sup> Es drohen eine Teilung in (beteiligte) Erst- und (nicht beteiligte) Zweitklassenländer und ein Mitbestimmungsverlust für letztere.

Zum anderen baut ein neuer Art 108 Abs 4a Satz 1 GG das (nach Art 108 Abs 4 Satz 1 GG ohnehin schon in bestimmter Hinsicht bestehende<sup>43</sup>) Recht des Bundes aus, über die Zuständigkeit von Länderverwaltungen zu verfügen.<sup>44</sup> Beispielsweise kann er durch Gesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, anordnen, dass die Grunderwerbsteuerverwaltung des Saarlandes künftig von Rheinland-Pfalz miterledigt werde.<sup>45</sup> Bundesstaatstheoretisch stellt sich die Frage, ob ein solcher Eingriff von oben eines (Glieder-)Staates würdig sei, denn er erinnert doch eher an einen Umgang mit einem Verwaltungsbezirk. Praktisch ist es nicht ganz so tragisch, da der Bund dergleichen Maßnahmen nur „im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern“ treffen darf, also *volenti non fit iniuria* angeführt werden kann<sup>46</sup>. Allerdings gibt es einen

<sup>40</sup> Die Vorschrift lautet: „Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden sowie für Steuern, die unter Absatz 1 fallen, die Verwaltung durch Landesfinanzbehörden und für andere Steuern die Verwaltung durch Bundesfinanzbehörden vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird.“

<sup>41</sup> Vgl die Bewertung bei *Kirchhof Ferdinand*, Art. 108, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), *Grundgesetz*<sup>7</sup> (2018) Rz 67 (zum neuen Art 108 Abs 4 Satz 3 GG): „Darin liegt ein erheblicher Einbruch in die föderale Eigenständigkeit der Länder.“

<sup>42</sup> *Kempny* (Fn 17) Rz 85.

<sup>43</sup> *Kempny* (Fn 17) Rz 80 ff.

<sup>44</sup> *Kempny* (Fn 17) Rz 112 ff.

<sup>45</sup> Zur Neuheit dieser „Verwaltungsform“ *Kirchhof* (Fn 41) Rz 72.

<sup>46</sup> Wobei es durchaus eine (hier jedoch nicht zu vertiefende) Frage ist, inwieweit diesem Satze eigentlich sinnvollerweise in einer bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung Geltung zugemessen sein sollte.

Pferdefuß: Die Regelung der *Kostentragung* wird dem Bundesgesetzgeber *ohne* Bundesratszustimmungs- und *ohne* Ländereinvernehmensvoraussetzung überantwortet (Art 108 Abs 4a Satz 2 GG).<sup>47</sup>

## B. Ausweitung der Ausgabenzuständigkeit des Bundes

Der Bund erfährt eine Ausweitung seiner Befugnisse zur Kostentragung, was die Grundregel des Art 104a Abs 1 GG (hierzu oben) schwächt und der Wertung des Art 109 Abs 1 GG zuwiderläuft, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig seien<sup>48</sup>.

Kraft eines neu gefassten Art 104b Abs 2 GG kann der Bund, wenn er ihnen Investitions- oder Notlagenfinanzhilfen gemäß Art 104b Abs 1 GG<sup>49</sup> gewährt, die Länder sowohl stärker im Einzelnen binden als auch, zB durch eigene Erhebungen bei Behörden der Länder, enger kontrollieren. Dies führt zu einem Verlust an Mittelverwendungsautonomie seitens der Länder.<sup>50</sup>

Ein neu eingefügter Art 104c Satz 1 GG ermächtigt den Bund, „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur [zu] gewähren“. Dieweil noch gerätselt wird, was „gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der *kommunalen* Bildungsinfrastruktur“ eigentlich sein sollen,<sup>51</sup> ist doch klar, dass durch diese Bestimmung dem Bunde ein weiterer Weg des finanziellen Hineinregierens in einen eigentlich den Ländern vorbehaltenen Politikbereich eröffnet werden soll,<sup>52</sup> zumal ihm auch hier die Einwirkungs- und Kontrollmittel des neuen Art 104b Abs 2 GG (dazu oben) zu Gebote stehen (Art 104c Satz 2 GG).

Schließlich gestattet ein neuer Art 143d Abs 4 GG dem Bund, den (besonders hoch verschuldeten und zugleich leistungsschwachen) Ländern Bremen und Saarland

<sup>47</sup> Kempny (Fn 17) Rz 122 ff.

<sup>48</sup> Zu der Bedeutung der Bestimmung des Art 109 Abs 1 GG in diesem Zusammenhang Kirchhof Gregor, Art. 109, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 24.

<sup>49</sup> Die Vorschrift lautet:

„Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

- 1 zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
- 2 zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
- 3 zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.“

<sup>50</sup> Ähnlich Hellermann Johannes, Art. 104b, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 65b, der die Änderung als „gravierende[n] Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit der Länder“ beurteilt.

<sup>51</sup> Siehe etwa Siekmann Helmut, Art. 104c, in Sachs Michael (Hg), Grundgesetz<sup>8</sup> (2018) Rz 11; Hellermann Johannes, Art. 104c, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 13.

<sup>52</sup> Hellermann (Fn 51) Rz 5.

„[a]ls Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der [grundgesetzlichen Verschuldungsbeschränkungen<sup>53</sup>]“ ab dem 01.01.2020 „Sanierungshilfen“ in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro aus dem Haushalt des Bundes zu gewähren. Mit dem frommen Wunsch der „künftig eigenständigen“ nachhaltigen Haushaltswirtschaft der „finanziellen Sorgenkinder“ unter den Ländern arbeitet der verfassungsändernde Gesetzgeber schon länger; man lese nur den 2009<sup>54</sup> eingefügten Art 143d Abs 2 Satz 4 GG, wonach die (tatsächlich erfolgte) Gewährung sogenannter Konsolidierungshilfen, womit ebenso die Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsbeschränkungen ab 2020 ermöglicht werden sollte, „einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus[setze]“. Ab 2020 bedeutet „künftig eigenständig“ nun also „mit verfassungsrechtlich potentiell unbefristeten Bundeszuschüssen“. Insoweit bleibt von der Regel des Art 109 Abs 1 GG, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig seien, nicht viel übrig.<sup>55</sup>

### C. Vertikalisierung des Finanzausgleichs

Der jedenfalls öffentlich umstrittenste Teil der Reform war die Änderung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Hierzu wird Kollege *Thomas Lenk* im Anschluss vertiefend vortragen.<sup>56</sup> Dem möchte ich nicht vorgreifen, deshalb sei hier nur Folgendes bemerkt:

Es wird eine Vertikalisierung des Finanzausgleichs stattfinden.

Erstens wird die bisherige dritte Stufe, der sekundäre horizontale Finanzausgleich (dazu oben), wegfallen. Stattdessen wird zukünftig ein gewisser Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der Länder dadurch erreicht werden, dass (einfachgesetzlich ausgestaltete) finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer vorgenommen werden (Art 107 Abs 2 Satz 1–4 GG [nF]). Das wird zu dem politisch leichter vermittelbaren Bilde führen, dass kein Land mehr etwas aus seinem Haushalt abgeben müsse – stattdessen werden bestimmte Mittel erst gar nicht haushaltsmäßig als Einnahmen in Erscheinung treten.

<sup>53</sup> Der hier in Bezug genommene Art 109 Abs 3 GG lautet: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

<sup>54</sup> Durch Art 1 Nr 7 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009, BGBl I 2009, 2248.

<sup>55</sup> Deutlich ablehnend auch *Kirchhof Gregor*, Art. 143d, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 2, 19, 23.

<sup>56</sup> Der aus dem *Lenkschen* Referat hervorgegangene Beitrag (*Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland ab 2020) findet sich in diesem Heft auf Seite 831.

Letztlich trägt die Änderung insoweit<sup>57</sup> kosmetische Züge: Der wirtschaftliche Ausgleich zwischen den Ländern wird nicht abgeschafft, er wird verdeckt.<sup>58</sup>

Zweitens wird ein Ausbau der Bundesergänzungszuweisungen erfolgen,<sup>59</sup> namentlich um das neue Element der sogenannten Forschungs-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Art 107 Abs 2 letzter Satz GG [nF] in Verbindung mit Art 91b GG). Zuweisungen können künftig solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Anteile an den Fördermitteln nach Art 91b GG<sup>60</sup> ihre Einwohneranteile unterschreiten. Dies wirft ein Schlaglicht auf die (oben am Beispiel des Bundesverkehrswegeplans angesprochene) Bedeutung des bislang oft übersehenen Finanzausgleichs auf der Aufgabenebene, bedeutet aber auch eine Durchbrechung des bisherigen Ansatzes, wonach allein die (als nicht so stark der Einflussnahme durch die Landespolitik ausgesetzt angesehene<sup>61</sup>) *Einnahmenseite* und nicht die (in größerem Umfang für landespolitisch gestaltbar erachtete) *Ausgabenseite* der Länder für ihre Stellung im Finanzausgleich entscheidend sei. Nun besteht, zugespitzt gesagt<sup>62</sup>, die Gefahr einer Belohnung für Länder mit schlechter Hochschulpolitik.

<sup>57</sup> Bezüglich der Zahlen im Einzelnen gibt es durchaus Veränderungen, Gewinner und Verlierer der Reform; auch hiermit hat Herr *Lenk* sich eingehend beschäftigt (*Lenk/Glinka* [Fn 56] Abschnitt IV, besonders Abbildungen 2 und 3).

<sup>58</sup> Ähnlich die Bewertung bei *Gröpl* (Fn 17) § 11 Rz 731: „Dies [das ist der künftige Finanzkraftausgleich im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung] scheint dort [dh bei den bisherigen ‚Geberländern‘] offenbar politisch leichter zu ‚verkaufen‘ [zu] sein (nach dem Motto: ‚was man gar nicht erst bekommt, braucht man dann wenigstens nicht wieder herzugeben).“ Günstiger dagegen die Bewertung bei *Huber Peter Michael*, Art. 107, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 95: „Mit der Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs trägt [die Neuregelung] im Schrifttum erhobenen Vorschlägen Rechnung und trägt damit zu einer Vereinfachung des Bund-Länder-Finanzausgleichs, mehr Transparenz und letztlich auch mehr Rechtssicherheit bei.“

<sup>59</sup> Ablehnend *Huber* (Fn 58) Rz 95: „Die – entgegen allgemeiner Empfehlung vorgenommene – substantielle Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen sowie die Verlängerung oder Eröffnung weiterer vertikaler Finanzströme außerhalb des Bund-Länder-Finanzausgleichs [...] eröffnet dem Bund [...] die Möglichkeit, die Länder oder einzelne von ihnen mit Hilfe des ‚goldenen Zügels‘ gefügig zu machen und ist, aufs Ganze gesehen, geeignet, ihre Eigenstaatlichkeit zu gefährden.“

<sup>60</sup> Die Vorschrift lautet:

„(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“

<sup>61</sup> Die Länder haben ja, wie dargelegt, kaum Steuergesetzgebungsbefugnisse.

<sup>62</sup> Im Übrigen geht es vornehmlich um eine Begünstigung derjenigen Länder, die notwendige Eigenanteile im Rahmen von vom Bund mitfinanzierten Vorhaben nicht aufbringen können (*Siekmann Helmut*, Art. 107, in Sachs Michael [Hg], Grundgesetz<sup>8</sup> [2018] Rz 74; in der Bewertung ähnlich kritisch wie hier aber ebd, Rz 79).

## D. Erweiterung der Kontrollmöglichkeiten des Bundes

Mit der Reform werden die Kontrollmöglichkeiten<sup>63</sup> des Bundes gegenüber den Ländern ausgedehnt. Zum einen erfährt der Stabilitätsrat nach Art 109a GG eine Ausweitung seiner Aufgaben. Ihm obliegt gemäß dem neuen Art 109a Abs 2 GG ab dem Jahre 2020 auch die Überwachung der Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsbeschränkungen<sup>64</sup> durch Bund und Länder.<sup>65</sup> Zum anderen werden durch eine Änderung des Art 114 Abs 2 GG die Kontrollmittel<sup>66</sup> des Bundesrechnungshofes erweitert.<sup>67</sup> Um zu ermitteln, ob sein Kontrollierter<sup>68</sup>, der Bund, in seiner Haushalts- und Wirtschaftsführung ordnungsmäßig und wirtschaftlich<sup>69</sup> verfähre, darf der Bundesrechnungshof künftig (wogegen sich einige Länder zuvor nicht ohne Erfolg vor dem Bundesverfassungsgericht gewehrt hatten<sup>70</sup>) auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, das heißt insbesondere auch bei Landesbehörden, Erhebungen vornehmen; dies gilt ausdrücklich „auch in den Fällen, in denen der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben zuweist“. Es handelt sich freilich nur um „Erhebungen“, nicht um „Prüfungen“, das heißt, die Bewertung der Gebarung der Länder ist nicht Zweck, sondern nur Mittel, und zwar zu dem Zweck, die Gebarung des Bundes als Geldgeber zu bewerten.<sup>71</sup>

## E. Ein Gegengewicht?

Neben den bisher vorgestellten, in Richtung einer Zentralisierung weisenden Schritten bringt die Reform auch ein vorderhand geradezu *staatenbündisch* anmutendes Element mit sich: Im neuen Art 143f GG wird bestimmt, dass die Ausführungsvorschriften über den bundesstaatlichen Finanzausgleich außer Kraft treten, wenn nach dem 31.12.2030 die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation des Verhandlungsverlangens der Bundesregierung, des Bundestages oder der Länder beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Kraft getreten ist.<sup>72</sup> Der Finanzausgleich wird somit gleichsam kündbar gestellt (ähnlich wie das –

<sup>63</sup> Zum (unterschiedlich verwandten) Begriff der Kontrolle in der Rechts- und Verwaltungswissenschaft *Kempny Simon*, Verwaltungskontrolle (2017) 10 ff.

<sup>64</sup> Siehe oben Fn 53.

<sup>65</sup> *Kirchhof Gregor*, Art. 109a, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 3.

<sup>66</sup> Zum Begriff *Kempny* (Fn 63) 19.

<sup>67</sup> *Schwarz Kyrill-Alexander*, Art. 114, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 105 f.

<sup>68</sup> Zum Begriff *Kempny* (Fn 63) 19 f.

<sup>69</sup> Zu diesen Kontrollmaßstäben *Kempny* (Fn 63) 192 ff.

<sup>70</sup> Siehe BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07.09.2010, 2 BvF 1/09, BVerfGE 127, 165.

<sup>71</sup> Vgl (zur Erhebung bei privaten Empfängern staatlicher Zuwendungen) *Kempny* (Fn 63) 112 f.

<sup>72</sup> Zu den Folgen hinsichtlich der zeitlichen Mindestgeltung des ab 2020 durchzuführenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs *Huber Peter Michael*, Art. 143f, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018) Rz 2 (Hervorhebungen nicht wiedergegeben):

ohne dass ich Ursächlichkeit behaupten möchte – Kollege *Ekkehart Reimer* und meine Wenigkeit als Gutachter des 70. Deutschen Juristentages 2014 in Hannover vorgeschlagen haben, wobei uns eine staatsvertragliche, offen horizontale, die Ländersolidaritätspflichten nicht vertikal versteckende Lösung vorschwebte<sup>73</sup>). Dies scheint die Ländereigenstaatlichkeit zu stärken. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Länder für die Kündigung – in Staatsrechtsbegriffen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation (und, wenn ich recht unterrichtet bin, nachmals Österreichs und Österreich-Ungarns) gesprochen – keine Viril-, sondern nur Kuriatstimmen<sup>74</sup> haben: Anders als der Bundestag und die Bundesregierung, die jeweils allein antragsberechtigt sind, müssen *drei Länder gemeinsam* die Verhandlungen verlangen. Auch angesichts der in Art 143f GG bestimmten Fristen kann von einem wirklichen antizentralistischen Gegengewicht zugunsten der Länder kaum gesprochen werden.

#### IV. Schluss

Insgesamt ist leider festzuhalten: Die Grundgesetzänderungen vom Juli 2017 lassen sich schwerlich als verfassungsrechtlicher Niederschlag einer wie auch immer gearteten, gar theoretisch überzeugenden *Idee vom Bundesstaate* beschreiben; namentlich die Eigenstaatlichkeit der Länder wird weiter geschwächt.

Es handelt sich eher um – wie Kollege *Stefan Koriath* geschrieben hat – „aleatorische Verhandlungsergebnisse“<sup>75</sup>, die von den Exekutiven „mit dem Taschenrechner in der Hand“ verabredet wurden. Der Einfluss des Bundestages und die Begleitung durch die Wissenschaft wurden jedenfalls auf ein Mindestmaß beschränkt.

#### Verwendete Literatur

- Brendle Franz*, Das konfessionelle Zeitalter (2010).  
*Gröpl Christoph*, Staatsrecht I<sup>9</sup> (2017).  
*Häde Ulrich*, Finanzausgleich (1996).  
*Hellermann Johannes*, Art. 104a, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).  
*Hellermann Johannes*, Art. 104b, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).  
*Hellermann Johannes*, Art. 104c, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).  
*Hidien Jürgen W.*, Die horizontale Steuerverteilung gem. Art 107 Absatz 1 des Grundgesetzes (1997).

---

„Aus Art. 143f [GG] lässt sich entnehmen, dass der [...] neu geordnete Bund-Länder-Finanzausgleich vor dem 31.12.2030 jedenfalls politisch nicht infrage gestellt werden und – vorbehaltlich einer früheren Abänderung – mindestens bis zum 2.1.2036 gelten soll.“

<sup>73</sup> *Kempny/Reimer* (Fn 35) D 100 ff, D 137.

<sup>74</sup> Vgl. *Brendle Franz*, Das konfessionelle Zeitalter (2010) 64; *Kotulla Michael*, Deutsche Verfassungsgeschichte (2008) Rz 52; von *Lancizolle Carl Wilhelm*, Uebersicht der deutschen Reichsstandschafts- und Territorial-Verhältnisse vor dem französischen Revolutionskriege, der seitdem eingetretenen Veränderungen und der gegenwärtigen Bestandtheile des deutschen Bundes und der Bundesstaaten (1830) XVIII, 2 ff.

<sup>75</sup> *Koriath Stefan*, Horizontale Steuerverteilung und umverteilender Finanzausgleich nach dem neuen Art. 107 GG: vom begrenzten Reformgrund über die konsequente Problemverdrängung zum verfehlten Umbau der föderalen Ordnung, ZG 2017, 304.

- Hidien Jürgen W.*, Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes (1997).
- Hidien Jürgen W.*, Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern (1998).
- Hidien Jürgen W.*, Handbuch Länderfinanzausgleich (1999).
- Huber Peter Michael*, Art. 107, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).
- Huber Peter Michael*, Art. 143f, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).
- Huber Peter Michael*, Art. 143g, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).
- Kempny Simon*, Die Staatsfinanzierung nach der Paulskirchenverfassung (2011).
- Kempny Simon*, Finanzverteilungsrecht, VR 2014, 300.
- Kempny Simon*, Rechtfertigungslast für unterschiedliche (Versammlungs-)Gesetze der Länder?, NVwZ 2014, 191.
- Kempny Simon*, Verwaltungskontrolle (2017).
- Kempny Simon*, Art. 108, in Friauf Karl Heinrich/Höfling Wolfram (Hg), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Lfg 2/2018).
- Kempny Simon/Reimer Ekkehart*, Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Gutachten D zum 70. Deutschen Juristentag (2014).
- Kirchhof Ferdinand*, Art. 108, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).
- Kirchhof Gregor*, Art. 109, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).
- Kirchhof Gregor*, Art. 109a, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).
- Kirchhof Gregor*, Art. 143d, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).
- Kloepfer Michael*, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht (2014).
- Korioth Stefan*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (1997).
- Korioth Stefan*, Horizontale Steuerverteilung und umverteilender Finanzausgleich nach dem neuen Art 107 GG: vom begrenzten Reformgrund über die konsequente Problemverdrängung zum verfehlten Umbau der föderalen Ordnung, ZG 2017, 289.
- Kotulla Michael*, Deutsche Verfassungsgeschichte (2008).
- Kube Hanno*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung (2004).
- Lenk Thomas/Glinka Philipp*, Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland ab 2020, ZÖR 73 (2018) 831.
- Mußnug Reinhard*, [Buchbesprechung:] Hans-Günter Henneke: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: Eine systematische Darstellung, JZ 1992, 194.
- Robbers Gerhard*, Art. 20, in Kahl Wolfgang/Waldhoff Christian/Walter Christian (Hg), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (139. Lfg 2009).
- Schmehl Arndt*, Art. 104a, in Friauf Karl Heinrich/Höfling Wolfram (Hg), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (28. Lfg 2009).
- Schwarz Kyrill-Alexander*, Art. 114, in von Mangoldt Hermann (Begr)/Huber Peter Michael/Voßkuhle Andreas (Hg), Grundgesetz<sup>7</sup> (2018).
- Siekman Helmut*, Art. 104a, in Sachs Michael (Hg), Grundgesetz<sup>8</sup> (2018).
- Siekman Helmut*, Art. 104c, in Sachs Michael (Hg), Grundgesetz<sup>8</sup> (2018).
- Siekman Helmut*, Art. 107, in Sachs Michael (Hg), Grundgesetz<sup>8</sup> (2018).
- Tappe Henning*, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, DVBl 2013, 1079.
- Tappe Henning/Wernsmann Rainer*, Öffentliches Finanzrecht (2015).
- Vogel Klaus/Waldhoff Christian*, Vorbem zu Art. 104a–115, in Kahl Wolfgang/Waldhoff Christian/Walter Christian (Hg), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (81. Lfg 1997).
- von Lanzcolle Carl Wilhelm*, Uebersicht der deutschen Reichsstandschafts- und Territorial-Verhältnisse vor dem französischen Revolutionskriege, der seitdem eingetretenen Veränderungen und der gegenwärtigen Bestandtheile des deutschen Bundes und der Bundesstaaten (1830).
- Waldhoff Christian*, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, VVDStRL 66 (2007) 216.
- Waldhoff Christian*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland V<sup>3</sup> (2007).