

# **Bundesstaatliches Buy-Out – Die Bewegung in der Finanzverfassung bringt den Bundesländern mehr finanzielle Sicherheit**

Florian Kempf

Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung Münster,  
Gescherweg 100, 48161 Münster, [florian.kempf@bwz.bund.de](mailto:florian.kempf@bwz.bund.de)

1	Einleitung.....	108
2	Bundesstaatsprinzip .....	108
3	Föderaler „Deal“ aus Sicht des Bundes .....	110
4	Bund-Länder-Finanzpakt – Auswirkungen auf die Länder .....	112
5	Fazit .....	114

## *Abstract:*

*Ab dem 01.01.2020 tritt der Bund-Länder-Finanzpakt in Kraft und löst den Länderfinanzausgleich ab. Bei der finanziellen Belastung für den Bund von mindestens 71 Milliarden Euro für die nächsten elf Jahre – in Verbindung mit den auf den Bund übergegangenen Rechten – könnte man davon ausgehen, dass es sich hierbei um einen bundesstaatlichen „Buy-Out“ handle. Um diese These zu prüfen, werden beide Vertragspartnerseiten, zum einen der Bund, zum anderen die Länder, analysiert. Insbesondere erfolgt eine genauere Betrachtung des „Kaufpreises“ und des „Kaufgegenwertes“ für den Bund. Zudem werden die sich durch den neuen Finanzpakt ergebenden Vorteile der Länder überblicksartig dargestellt. Dies geschieht auf der Grundlage der Finanzverfassung und der verfassungsrechtlich verankerten Verfasstheit des Staates.*

*JEL Classification: H770, H610, K100*

**Keywords:** Federal state, federalism, fiscal federalism, intergovernmental relations, national government, national budget, budget systems, constitutional law.

## 1 Einleitung

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland trat am 23. Mai 1949 in Kraft. Im Grundgesetz wurde in Artikel 20 Absatz 1 verankert, dass „[d]ie Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ ist. Die sogenannte Ewigkeitsklausel aus Artikel 79 Absatz 3 GG garantiert, dass die Gliederung des Bundes in Länder und „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ nicht aufgehoben werden dürfen. Mehr noch, es ist nicht erlaubt, die ausschließlich den Ländern zustehenden Rechte auszuhöhlen. Man kann sich aber die Frage stellen, ob der vorliegende Bund-Länder-Finanzpakt nicht genau das in ökonomischer Hinsicht macht?

Um diese Frage zu beantworten, werden im Folgenden zunächst das Grundschema der öffentlichen Haushaltsführung, die staatliche Aufgabenverteilung nach dem Grundgesetz und die Finanzhoheit der Gebietskörperschaften dargestellt, bevor der „föderale Deal“ ökonomisch betrachtet wird. Diese ökonomische Betrachtung besteht darin, dass der Bund-Länder-Finanzpakt aus Sicht des Bundes in einen „Kaufpreis“ und einen „Kaufgegenwert“ separiert wird. Nach Darstellung der Länderseite des Bund-Länder-Finanzpaktes erfolgt eine abschließende Würdigung der These des bundesstaatlichen Buy-Outs.

## 2 Bundesstaatsprinzip

### 2.1 Grundschema der öffentlichen Haushaltsführung

Die öffentliche Haushaltsführung folgt in ihrem Grundschema einer Dreiteilung. Das staatliche Handeln leitet sich aus den Artikeln 70 bis 82 sowie Artikel 83 bis 91e Grundgesetz ab. Knapp zusammengefasst lässt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht sagen: „Aufgaben sind zu erfüllen“.

Aus Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz kann man ableiten, dass „Ausgaben zu tätigen sind“. Dieser Grundsatz verkörpert die haushalterische Präzisierung der Aufgaben. Grundsätzlich ist hierbei immer das Konnexitätsprinzip zu beachten, wonach diejenige Stelle die Finanzierung der Ausgaben zu tragen hat, die auch die Aufgabe ausführt. Es gilt also grundsätzlich das kaufmännische Prinzip, „wer bestellt, bezahlt“. Hierzu halten jedoch die weiteren Absätze des Artikels 104a Grundgesetz einige Ausnahmen bereit, auf die hier nicht en detail eingegangen werden soll.

Als letzte Komponente des fiskalischen Dreiklangs bleibt noch der Grundsatz zu nennen, dass „Einnahmen erzielt werden müssen“. Die Artikel 105 bis 108 Grundgesetz regeln, wie die Mittel erzielt werden können, mit denen die Ausgaben zu bestreiten sind. Neben die hier genannten Finanzierungsmöglichkeiten tritt grundsätzlich noch die Nettoneuverschuldung.

## 2.2 Staatliche Aufgabenverteilung gemäß Grundgesetz

Gemäß Artikel 30 Grundgesetz ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Konkretisiert wird diese Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder hinsichtlich der Gesetzgebungsaufgaben in Abschnitt VII des Grundgesetzes und hinsichtlich der Verwaltungsaufgaben (Ausführung der Gesetze und Bundesverwaltung) in Abschnitt VIII des Grundgesetzes.

Die Ausnahmen zu diesem Grundsatz bezüglich der Gesetzgebung finden sich in den Artikeln 72 bis 74 Grundgesetz. Sie lassen sich in zwei Bereiche aufteilen. Zunächst, mit Blick auf Artikel 73 Grundgesetz, ist die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes kodifiziert, die dort abschließend genannt ist, wie bspw. die Gesetzgebung über „die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“ (Art. 73. Abs. 1 Nr. 1 GG). Daneben findet sich in den Artikeln 72 und 74 Grundgesetz die Vorranggesetzgebung des Bundes, die sogenannte konkurrierende Gesetzgebung. Sie besagt, dass grundsätzlich die Länder die Gesetzgebungskompetenz besitzen – vgl. hierzu Artikel 70 Absatz 1 Grundgesetz – „(...) solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). In Artikel 74 Grundgesetz werden diese Bereiche genannt. Wenn man sich in Absatz 1 z. B. die Nummer 1 ansieht („das bürgerliche Recht, das Strafrecht, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren (ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs), die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;“), so erkennt man, dass der Bund sich auch tatsächlich die Gesetzgebung vorbehalten hat – hier im konkreten Beispiel das Bürgerliche Gesetzbuch, welches natürlich im gesamten Bundesgebiet Rechtskraft besitzen muss. Mehr noch, nach Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz „hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Man darf die Frage stellen, was bleibt nach den Ausnahmen noch für die Länder übrig? Es verbleiben nur fünf Hoheiten: die Finanzhoheit, die Kultushoheit, die Feiertagshoheit, die Polizeihöheit sowie die Gemeindehoheiten. Letztere beinhalten beispielsweise nochmals eine eigene Finanzhoheit der Gemeinden, obwohl diese keine eigene dritte föderale Ebene darstellen, sondern verfassungsrechtlich als Teile der Länder gesehen werden (vgl. hierzu Art. 28 Abs. 2 GG; insbesondere die Sätze 1 und 3).

Für die Verwaltungsaufgaben regelt Artikel 83 Grundgesetz, dass die Gesetze grundsätzlich von den Ländern ausgeführt werden. Ausnahmen bilden hier nur zwei

Punkte: zum einen die bundeseigene Verwaltung (vgl. hierzu Art. 86 GG), wie beispielsweise der Auswärtige Dienst und die Bundesfinanzverwaltung; zum anderen die gestaltende oder fördernde Verwaltung außerhalb der Pflichtaufgaben, wie beispielsweise gesamtstaatliche Repräsentation, Großforschungsprojekte oder Kulturförderung.

### **2.3 Finanzhoheit**

Unter der Finanzhoheit versteht man allgemein die Befugnis der Länder, ihr Finanzwesen selbstständig zu regeln. Hierzu gehört immer die gelegentlich selbstständig aufgeführte Abgaben- und Steuerhoheit, wobei die Steuerhoheit derjenige Teil der öffentlichen Gewalt (Exekutive) ist, der die Gebietskörperschaften berechtigt, Steuern festzusetzen und einzutreiben. Ob aus der Finanzhoheit auch bundesrechtlich ein Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung oder gar ein Anspruch auf eine Mindestausstattung folgt, hat das Bundesverfassungsgericht bislang offengelassen.

## **3 Föderaler „Deal“ aus Sicht des Bundes**

### **3.1 Kaufmännische Fragestellung**

Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 als zentraler Baustein des sogenannten föderalen „Deals“, beinhaltet eine Vielzahl an veränderten und neuen Regelungen<sup>1</sup> im Rahmen des neu geschaffenen Finanzausgleichsystems. Anhand der Änderung der Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 108, 109a und 114 lässt sich erkennen, wie die Kompetenzen zu Gunsten des Bundes verschoben wurden. Die kaufmännische Frage hierzu lautet, was ist der „Kaufpreis“ und was ist der „Kaufgegenwert“ dieses Deals aus Sicht des Bundes?

### **3.2 „Kaufpreis“**

Ganz konkret lässt sich heute schon festhalten, dass der Anteil des Bundes am Aufkommen der Umsatzsteuer von etwa 53,8 % auf 52,8 % sinkt. Für den Bundeshaushalt 2018 entspräche dies einer Mindereinnahme von 2,348 Mrd. €<sup>2</sup> oder 0,68 %<sup>3</sup>. Zusätzlich erfolgt ab 2020 eine weitere Vorabreduzierung des Umsatzsteueraufkommens des Bundes um rund 6,7 Mrd. € (ab 2021 dann 6,9 Mrd. €).

Nur allein diese Zahlungen lassen sich heute schon ermitteln. Auf Basis dieser Zahlungen kann der Kapitalwert berechnet werden. Dieser Kapitalwert wird hier als

<sup>1</sup> Betroffene Artikel des Grundgesetzes: 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f und 143g.

<sup>2</sup> 1% des USt-Aufkommens von 234,8 Mrd. €.

<sup>3</sup> 2,348 Mrd. € in Relation zum Volumen des Bundeshaushalts von 243,6 Mrd. €.

„Kaufpreis“ des Bundes interpretiert. Dabei gehen andere finanzwirksame Konsequenzen des „Deals“ nicht in die Berechnung ein.

Eine notwendige Größe für die Berechnung des Kapitalwerts ist der Kalkulationszinssatz. Hierfür wird die Zinsstruktur der Deutschen Bundesbank am Rentenmarkt für börsennotierte Bundeswertpapiere vom August 2019 genutzt.

Ein möglicher Einwand könnte sein, dass statt der Kapitalwertmethode die Marktzinsmethode angewendet werden müsse, weil sie genauer sei. Da beide Methoden das korrekte Ergebnis nur annähern können und bei der gegebenen Zinsstruktur lediglich zu einem marginalen Unterschied führen, bleibt der errechnete Kapitalwert aussagekräftig.

### 3.3 Kaufpreisberechnung

Tabelle 1 liefert als Ergebnis den Kapitalwert, der alleine schon unter Zugrundelegung der als gesichert anzusehenden Daten eine Höhe von fast 72 Milliarden Euro aufweist. Als gesichert anzusehen sind die Mindestlaufzeit des Bund-Länder-Finanzpaktes bis zum 31.12.2030, das verminderte Umsatzsteueraufkommen und die weitere Vorabreduzierung des Umsatzsteueraufkommens.

Periode	Jahr	Zinssätze	Auszahlung	Abzinsungsfaktor	Barwerte
1	2020	0,0085	- 6.737.954.667,00 €	0,99157	- 6.681.164.766,48 €
2	2021	0,0092	- 6.871.288.000,00 €	0,98185	- 6.746.579.899,33 €
3	2022	0,0095	- 6.871.288.000,00 €	0,97203	- 6.679.119.010,23 €
4	2023	0,0095	- 6.871.288.000,00 €	0,96289	- 6.616.264.497,50 €
5	2024	0,0093	- 6.871.288.000,00 €	0,95477	- 6.560.497.668,33 €
6	2025	0,0090	- 6.871.288.000,00 €	0,94766	- 6.511.651.575,24 €
7	2026	0,0085	- 6.871.288.000,00 €	0,94247	- 6.475.999.907,82 €
8	2027	0,0080	- 6.871.288.000,00 €	0,93824	- 6.446.943.956,12 €
9	2028	0,0076	- 6.871.288.000,00 €	0,93413	- 6.418.665.185,16 €
10	2029	0,0071	- 6.871.288.000,00 €	0,93170	- 6.401.948.734,27 €
11	2030	0,0066	- 6.871.288.000,00 €	0,93019	- 6.391.634.982,74 €
SUMME					- 71.930.470.183,22 €

Tabelle 1: Kapitalwertberechnung

In die Berechnung sind explizit weitere Zahlungen des Bundes an die Länder, die nicht direkt in eine zusätzliche Vorabreduzierung des Umsatzsteueraufkommens münden, nicht aufgenommen worden. Ebenso wurde die Berücksichtigung zusätzlicher Perioden unterlassen, da die Laufzeit des neuen Finanzpaktes befristet ist. Ein Weiterlaufen der Vereinbarung in unveränderter Weise wäre rein fiktiv; mögliche Veränderungen des Finanzpaktes nach dem 31.12.2030 wären rein hypothetisch.

### 3.4 „Kaufgegenwert“

Die eine Seite des „Deals“ ist der soeben berechnete Kaufpreis; dem entgegen muss man natürlich den sogenannten „Kaufgegenwert“ setzen. Für den „Kaufgegenwert“ müssen die zusätzlichen Kompetenzen des Bundes erfasst und eigentlich auch quantitativ, also in monetärer Hinsicht, bewertet werden. Dies erfolgt indes nicht, da die Bewertung der Änderungen in Geldeinheiten viel zu spekulativ wäre. Somit bleibt es bei der Aufzählung der für den Bund relevanten Änderungen des Grundgesetzes:

- Art. 90 GG: Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird an den Bund überführt;
- Art. 91c GG: Die Zentralisierung der Verwaltungs-IT durch den Bund wird erhöht;
- Art. 104b GG: Der Bund darf bei Finanzhilfen die Verwendung in den Länderprogrammen im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern bestimmen;
- Art. 104c GG: Der Bund darf kommunale Bildungsinfrastrukturprojekte von finanzschwachen Gemeinden finanzieren und im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern ausgestalten;
- Art. 108 GG: Es erfolgt eine weitergehende Zentralisierung oder Vereinheitlichung der Steuerverwaltung beim Bund oder den Ländern; neu getroffene Regelungen können durch einfachen Mehrheitsentscheid Gültigkeit für alle Länder erlangen;
- Art. 109a GG: Der Stabilitätsrat überwacht nun ebenfalls die Haushalte der Länder, da der Bund für eine „Haushaltsdisziplinlosigkeit“ der Länder gegenüber der Europäischen Union haftet;
- Art. 114 GG: Der Bundesrechnungshof kontrolliert die sogenannten „Bundesausgaben“ der Länder.

Man erkennt, dass sich die Kompetenzen in Richtung des Bundes verschoben haben. Dies ist zumindest teilweise auch folgerichtig (z. B. Art. 109a GG).

## 4 Bund-Länder-Finanzpakt – Auswirkungen auf die Länder

Der neue „Finanzkraftausgleich“ erfolgt in den folgenden Schritten, wobei die Aufteilung des Steuerertrages zwischen Bund und Ländern weiterhin wie bisher vorweg erfolgt:

- Vorstufe – vertikaler Finanzausgleich (unverändert);
- Hauptstufe – horizontaler Finanzausgleich (verändert);

- Primäre Steuerverteilung (Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens, wie bisher);
- Finanzkraftausgleich;
- Verteilung des verbleibenden Ländergesamtaufkommens der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder nach dem Einwohnerprinzip;
- Bundesergänzungszuweisungen;
- Sonder-Bundesergänzungszuweisungen.

Es sind fünf Hauptvorteile für die Länder zu identifizieren. Diese werden im Folgenden kurz beschrieben und die davon profitierenden Länder werden jeweils genannt.

- i. Streichung der Ergänzungsanteile des bisherigen Länderfinanzausgleichs; man kann sagen, dass dadurch die Geberländer nicht mehr in dem bisherigen Umfang für ihre Wirtschaftskraft „bestraft“ werden, wie es in den betroffenen Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen oft verstanden wurde;
- ii. Seehäfenhilfen: die bisherigen Hilfen für die besonderen Kosten, die aus der Unterhaltung von Seehäfen resultieren, werden verstetigt; dies betrifft die Länder Bremen (10,7 Mio. €), Hamburg (21 Mio. €), Mecklenburg-Vorpommern (2,6 Mio. €), Niedersachsen und Schleswig-Holstein (je 2 Mio. €);
- iii. Hilfen für strukturelle Arbeitslosigkeit: die bisherigen Hilfen für die besonderen Kosten der strukturellen Arbeitslosigkeit werden ebenfalls verstetigt; dies betrifft die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen;
- iv. Hilfen für übermäßige Kosten der politischen Führung: Länder mit wenigen Einwohnern haben ähnliche Kosten für die politische Führung wie einwohnerstarke Länder und damit eine deutlich höhere Pro-Kopf-Belastung. Diese Hilfen werden jetzt ebenfalls verstetigt; betroffen sind die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen;
- v. Nachrangige Verbesserungen:
  - a. Zusätzlich zu den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg erhalten nun auch Brandenburg (103 %), Mecklenburg-Vorpommern (105 %) und Sachsen (102 %) eine sogenannte „Einwohnerveredelung“;
  - b. Zur Einhaltung der Schuldenbremse aus Artikel 109 GG erhalten die Länder Bremen und Saarland jeweils 400 Millionen Euro jährlich als Sanierungshilfen für ihre jeweiligen Haushalte.

Einzig Nordrhein-Westfalen taucht in den obigen Aufzählungen nicht auf. Dafür profitiert dieses Land auf andere Weise: in Nordrhein-Westfalen gibt es eine hohe Anzahl finanzkraftschwacher Kommunen, die durch Gemeindesteuerkraftzuweisungen bereits begünstigt werden (vgl. hierzu Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG). Durch die nur noch zu einem Drittel für Zwecke der Bemessung der Finanzkraft berücksichtigte bergbaurechtliche Förderabgabe profitiert das Land indirekt auch noch (vgl. hierzu Art. 107 Abs. 2 S. 4 GG).

Diese Vorteile des Landes NRW gelten auch für die übrigen Länder, entfalten aber für das bevölkerungsreichste Bundesland natürlich eine ganz besondere Wirkung.

Daneben werden mit den neuen Regelungen 80 % (statt der bisherigen 77,5 %) von Fehlbeträgen nach dem Finanzkraftausgleich aus Bundesmitteln ausgeglichen. Zudem erhalten alle Länder einen prozentualen Anteil von den zusätzlichen 3,5 Mrd. € für Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen gemäß Artikel 104c Grundgesetz. Nähme man diese jährlichen zusätzlichen 3,5 Mrd. € in die Berechnung des „Kaufpreises“ mit hinein, ergäbe dies einen Kapitalwert von nunmehr mindestens 108 Mrd. € für die nächsten elf Jahre.

## 5 Fazit

Fasst man das bundesstaatliche Vorgehen zusammen, so kann festgestellt werden, dass der Bund in den kommenden elf Jahren mindestens 71 Milliarden Euro (absehbar eigentlich schon 108 Mrd. €) für den neuen Bund-Länder-Finanzpakt aufbringen muss, indem er entweder direkt „zahlt“ oder auf Einnahmen verzichtet. Daneben werden den Ländern weitere finanzielle Vorteile gewährt oder bestehende Finanzhilfen verstetigt; letztere sind im hier berechneten „Kaufpreis“ nicht berücksichtigt. Im Gegenzug dazu geben die Bundesländer, wie dargelegt, einige Rechte auf, insbesondere in der Finanzierung und Ausgestaltung der Schulinfrastruktur, d. h. in einer der letzten originären Hoheiten der Länder, der Kultushoheit.

Im Rahmen der geltenden Verfassung muss die Bundesrepublik Deutschland ein föderales System bleiben. Es stellt sich die Frage, ob der dargestellte „Deal“ ein „Ausverkauf (föderaler) Rechte“ ist? Bei einem „Gesamtkaufpreis“, der immerhin fast einem Drittel des Bundeshaushaltes 2018 entspricht, könnte durchaus der Eindruck entstehen, dass sich die Länder in ihrer Gesamtheit haben „auskaufen“ lassen. Allerdings sind die Rechtsübertragungen auf den Bund nicht im gleichen Maße zu bewerten. Vielmehr sind es folgerichtige Anpassungen der Verfassung an die Gegebenheiten.

Auch das Argument, der Bund greife jetzt zentralstaatlich in der Kultushoheit der Länder bis auf die Gemeinden durch – was als Lehre aus der Weimarer Republik und dem Dritten Reich explizit von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes auf Herrenhiemsee ausgeschlossen wurde – muss in seiner Gänze abgelehnt werden. Es mag

der Eindruck entstehen, dass wieder einmal der Zentralstaat die Hoheit über die Köpfe der Kinder und Jugendlichen beanspruche, doch beschränkt sich die Kompetenz des Bundes nur auf die Bildungsinfrastruktur und die damit verbundenen Projekte. Dies hat zudem immer im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern zu geschehen, sodass dieses elementare Hoheitsrecht der Länder unberührt bleibt. Damit kann nicht von einem „Ausverkauf föderaler Rechte“ gesprochen werden.