



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Kompensationen zugunsten der Länder im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse durch die Föderalismusreform II im Jahr 2009

**Kompensationen zugunsten der Länder im Zusammenhang mit der Einführung der
Schuldenbremse durch die Föderalismusreform II im Jahr 2009**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 037/24
Abschluss der Arbeit: 24.5.2024
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Untersuchungsgegenstand	4
2.	Einführung der Schuldenbremse	4
3.	Konsolidierungshilfen	5
3.1.	Aufteilung der Finanzierungslast	7
3.2.	Umsetzung der Konsolidierungsverpflichtungen	8
4.	Sanierungshilfen	9
5.	Neuverteilung des Steueraufkommens im Jahr 2009	10
5.1.	Flexible Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens	11
5.2.	Änderungen der Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländern im Jahr 2009	11
5.2.1.	Gesetz vom 21.12.2008: Ausgleich für Änderung der Kraftfahrzeugsteuer	12
5.2.2.	Gesetz vom 22.12.2008: Ausgleich für Kindergelderhöhung zum 1.1.2009	12
5.2.3.	Gesetz vom 2.3.2009: Übernahme der Lasten aus dem Kinderbonus	12
5.2.4.	Gesetz vom 29.5.2009: Folgeänderung wegen Neuordnung der Kraftfahrzeugsteuer	12
5.2.5.	Gesetz vom 10.8.2009: Änderung wegen Zahlung der Konsolidierungshilfen	13
5.2.6.	Gesetz vom 22.12.2009: Änderung wegen Kindergelderhöhung	13
5.2.7.	Tatsächlicher Anteil der Länder an der Umsatzsteuer	13
5.2.8.	Fazit: Keine Kompensation für Einführung der Schuldenbremse	14
5.3.	Ausgleich für Neuordnung der Kraftfahrzeugsteuer	14
5.4.	Fazit	15
6.	Weitere Änderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen	15
6.1.	Finanzhilfen des Bundes für die Länder (Art. 104b GG)	15
6.2.	Weitere Änderungen	17
6.3.	Bewertung der Föderalismusreform II vor dem Hintergrund der Bund-Länder-Finanzbeziehungen	17
7.	Ergebnis	17

1. Untersuchungsgegenstand

Gefragt wird nach möglichen Zugeständnissen bzw. Kompensationen an die Länder seitens des Bundes für die Einführung der Schuldenbremse im Rahmen der Föderalismusreform II im Jahr 2009, insbesondere im Hinblick auf finanzielle Kompensationen und die Neuverteilung des Steueraufkommens. Diese Arbeit beschränkt sich auf mögliche Vorteile für die Länder, die in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 (dazu nachfolgend 2.) stehen. Dazu wird im Folgenden auf die sog. Konsolidierungshilfen (dazu nachfolgend 3.) und die sog. Sanierungshilfen (dazu nachfolgend 4.), auf die Verteilung des Steueraufkommens (dazu nachfolgend 5.) und auf weitere Änderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (dazu nachfolgend 6.) eingegangen.

2. Einführung der Schuldenbremse

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurden 2009 die für Bund und Länder geltenden Vorgaben der **Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz** (GG) festgelegt.¹ Nach Satz 1 der Vorschrift sind die Haushalte von Bund und Ländern **grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten** auszugleichen. Nach Satz 2 können die genannten Körperschaften Regelungen zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen treffen. Für die Ausnahmeregelung sieht Satz 3 eine entsprechende Tilgungsregelung vor. Die nähere Ausgestaltung für den Bund ist nach Satz 4 in Art. 115 GG zu regeln. Dabei gilt die Maßgabe, dass dem Grundsatz des Satzes 1 bereits dann entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente). Demgegenüber bestimmt Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG für die Ausgestaltung der Länder, „dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn **keine** Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“²

Im Zuge der Reform wurde weiterhin Art. 143d GG in die Verfassung aufgenommen. Nach der in Abs. 1 enthaltenen **Übergangsregelung** waren die Art. 109 und 115 GG erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden (Satz 2). Die Länder durften allerdings im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 abweichen (Satz 3). Die Haushalte der Länder waren indes so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wurde (Satz 4). In der Literatur wird davon ausgegangen, dass damit eine „stufenförmige Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung gemeint ist.“³

1 Vgl. hierzu: Gesetz zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2248, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*/%5b@attr_id=%27bgbl109s2248.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s2248.pdf%27%5D_1716367749719, zuletzt abgerufen am 22. Mai 2024.

2 Hervorhebung nur hier.

3 *Nebel*, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 143d GG, Rn. 2.

Bestandteil der Föderalismusreform II waren weiterhin Art. 143d Abs. 2 und 3 GG. Nach Abs. 2 konnten bestimmten Ländern (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) „als Hilfe zur Einhaltung“ der ihnen nach Art. 109 Abs. 3 GG obliegenden Vorgaben im Zeitraum 2011 bis 2019 **Konsolidierungshilfen** gewährt werden. Abs. 3 regelt die Aufteilung der sich hieraus ergebenden Finanzierungslast zwischen Bund und Ländern. Die genannten Regelungen werden unter 3. erörtert.

Im Rahmen einer **weiteren Grundgesetzänderung** wurde Art. 143d GG im Jahr 2017 ein neuer Abs. 4 hinzugefügt.⁴ Danach konnten zwei Ländern (Bremen und Saarland) – ebenfalls als „Hilfe zur Einhaltung“ der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG – ab 2020 **Sanierungshilfen** gewährt werden. Diese werden als „Fortsetzung der Konsolidierungshilfen“ für die beiden genannten Länder eingeordnet.⁵ Hierauf wird unter 4. eingegangen.

3. Konsolidierungshilfen

Grundlegende Bestimmungen zur Gewährung der Konsolidierungshilfen finden sich in Art. 143d Abs. 2 GG. Dort heißt es in den Sätzen 1 bis 4:

„Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den **Zeitraum 2011 bis 2019** Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt **800 Millionen Euro jährlich** gewährt werden. Davon entfallen auf **Bremen 300 Millionen Euro**, auf das **Saarland 260 Millionen Euro** und auf **Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Millionen Euro**. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus.“⁶

Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat⁷ sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, ist nach Satz 5 „durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung“ zu regeln. Nach Satz 6 ist die

4 Art. 1 Nr. 10 des Gesetzes zur Änderung des GG (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I 2017, S. 2347, abrufbar unter: <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

5 *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 143d GG, Rn. 5.

6 Hervorhebungen nur hier.

7 Der Stabilitätsrat verfolgt das Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Art. 109a Abs. 1 GG). Ihm gehören folgende Personen an: Der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Ministerinnen oder Minister der Länder sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz (§ 1 Abs. 1 des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG)). Dem Gremium obliegt unter anderem die Überwachung der Einhaltung der Verschuldungsregel des Art. 109 Abs. 3 GG durch den Bund und alle einzelnen Länder (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 StabiRatG). Der Gesetzestext des StabiRatG ist abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stabiratg/BJNR270210009.html>, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.

gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ausgeschlossen.

Laut der Gesetzesbegründung zu Art. 143d Abs. 2 GG sollen die Hilfen es den genannten Ländern „vor dem Hintergrund ihrer im Vergleich zu den übrigen Ländern schwierigen Haushaltssituation“ ermöglichen, die aus Art. 109 Abs. 3 GG folgende Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zum 1. Januar 2020 einzuhalten.⁸

In der Literatur wird die Einschätzung vertreten, dass die Gewährung der Konsolidierungshilfen der **politische Preis** gewesen sei, den der Bund und die größere Zahl der Länder zu entrichten hatten, um die für die Umsetzung der Föderalismusreform II erforderliche Mehrheit für eine Verfassungsänderung zu erreichen.⁹ Nach Art. 79 Abs. 2 GG bedurfte es hierfür der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

Die in Art. 143d Abs. 2 GG genannte **Verwaltungsvereinbarung** hat der Bund einzeln mit jedem der in Satz 1 genannten Länder geschlossen.¹⁰ Das maßgebliche Bundesgesetz wurde vom Deutschen Bundestag in Form des **Konsolidierungshilfengesetzes (KonsHilfG)** im Rahmen des Begleitgesetzes zur Föderalismusreform II beschlossen.¹¹

Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 KonsHilfG war die Auszahlung der Konsolidierungshilfen durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Höhe von zwei Dritteln zum 1. Juli des laufenden Jahres vorgesehen. Die Auszahlung des restlichen Drittels durfte nach Satz 2 zum 1. Juli des Folgejahres nur dann erfolgen, wenn die Länder ihre Konsolidierungsverpflichtungen (§ 2 KonsHilfG) erfüllt hatten. Andernfalls war – neben der Nichtauszahlung des restlichen Drittels – auch die Rückzahlung der bereits erhaltenen zwei Drittel vorgesehen (§ 1 Abs. 3 Satz 3 KonsHilfG).

-
- 8 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT-Drs. 16/12410, S. 14, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. Mai 2024.
- 9 *Reimer*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 143d GG, Rn. 17; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 143d GG, Rn. 25 mit Verweis auf *Reimer* a.a.O. sowie auf *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2561, 2565 (Letztere verweisen darauf, dass „ohne sie [die Konsolidierungshilfen] die betroffenen Länder die ihnen auferlegten verfassungsrechtlichen Vorgaben ab 2020 wohl nicht einhalten könnten und [...] die Regelung politisch sonst auch nicht den für eine Verfassungsänderung erforderlichen Konsens hätte finden können.“).
- 10 Die entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen sind abrufbar auf der Internetseite des Stabilitätsrates unter: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Ueberwachung-Konsolidierungshilfen/Verwaltungsvereinbarungen/VV_node.html;jsessionid=6CACDABF25DE7C3576E922DF968B3403.internet0621, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.
- 11 Art. 3 des Begleitgesetzes zur Föderalismusreform II vom 10. August 2009, BGBl. I 2009, S. 2702, 2705, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl109s2702.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s2702.pdf%27%5D_171638600027, zuletzt abgerufen am 22. Mai 2024.

In § 2 KonsHilfG waren **jährliche Abbauschritte für die Finanzierungsdefizite der Länder** von 2011 bis 2020 sowie die **Überwachung des Abbaus durch den Stabilitätsrat** und die **Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte** bestimmt. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 KonsHilfG hatte der Stabilitätsrat für jedes Land gesondert festzustellen, ob die Obergrenze des Finanzierungssaldos für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde. In „begründeten Ausnahmefällen“ konnte das Gremium indes auch feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos unbeachtlich ist (§ 2 Abs. 2 Satz 2 KonsHilfG). Für den Fall der Nichtfeststellung der Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos sah § 2 Abs. 3 KonsHilfG für das betroffene Land eine Verwarnung durch den Stabilitätsrat und das Entfallen des Anspruchs auf Konsolidierungshilfe für das entsprechende Jahr vor.

3.1. Aufteilung der Finanzierungslast

Für die Aufteilung der sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebenden Finanzierungslast folgte aus Art. 143d Abs. 3 Satz 1 GG, dass diese „**hälftig von Bund und Ländern, von Letzteren aus ihrem Umsatzsteueranteil**“ zu tragen war. In § 3 KonsHilfG wurde dementsprechend ebenfalls eine hälftige Kostentragung zu Grunde gelegt und bestimmt, dass der Anteil des Bundes an den Zahlungen jährlich **400 Millionen Euro** beträgt (Sätze 1 und 2). Bei einem Entfallen des Anspruchs eines oder mehrerer Länder war die entsprechende Verringerung der Anteile von Bund und Ländern vorgesehen (Satz 3).

Angesichts der genannten Verpflichtung der Länder, ihren Finanzierungsanteil aus ihrem Umsatzsteueranteil zu tragen, wurden in § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) mit Wirkung vom 18. August 2009 zwei neue Sätze eingefügt, nach denen der Anteil des Bundes an der Umsatzsteuer entsprechend der Länderbeteiligung an den Konsolidierungshilfen zu erhöhen war.¹²

Grundsätzlich errechnete sich die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern wie folgt: Von dem nach § 1 Satz 1 bis 3 verbleibenden Aufkommen standen dem Bund nach § 1 Satz 4 FAG ein Anteil von 50,5 Prozent *zuzüglich* des in Satz 5 genannten Betrages und den Ländern 49,5 Prozent *abzüglich* des dort genannten Betrages zu.

Die in § 1 FAG neu eingefügten Sätze 16 und 17 knüpften an die beschriebene Aufteilung an und lauteten wie folgt:

„Zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Konsolidierungshilfengesetz wird der in Satz 4 genannte Betrag im Jahr 2011 um 266 666 666 Euro und ab dem Jahr 2012 um

12 Art. 7 des Begleitgesetzes zur Föderalismusreform II, vom 10. August 2009, BGBl. I 2009, 2702, 2709, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//*/%5b@attr_id=%27bgbl109s2702.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s2702.pdf%27%5D_1716303434842, zuletzt abgerufen am 21. Mai 2024.

400 Millionen Euro erhöht. Entfällt der Anspruch eines oder mehrerer Länder auf Konsolidierungshilfen, ist der Betrag in Satz 16 nach Maßgabe der Regelung in § 3 des Konsolidierungshilfengesetzes entsprechend anzupassen.“¹³

Auf diese Weise wurden der Anteil des Bundes an der Umsatzsteuer um die genannten Beträge erhöht und die Anteile der Länder entsprechend verringert. Das Steueraufkommen des Bundes wurde somit im Umfang des **von der Ländergesamtheit zu tragenden Finanzierungsanteils** an den Konsolidierungshilfen erhöht. Der Bund zahlte den Ländern die ihnen zustehenden Gesamtbeträge (einschließlich seines eigenen Anteils) aus.¹⁴

3.2. Umsetzung der Konsolidierungsverpflichtungen

Der Stabilitätsrat hat für die Jahre **2011 bis 2019** jeweils festgestellt, dass die genannten Länder die **Konsolidierungsverpflichtungen eingehalten** haben.¹⁵ Für das Jahr 2020 hat das Gremium die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen lediglich für die Länder Berlin und Schleswig-Holstein festgestellt.¹⁶ Weiterhin wurde zwar festgestellt, dass die Länder Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt die Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 nicht eingehalten haben. Aufgrund der außergewöhnlich hohen Belastungen durch die COVID-19-Pandemie für die Landeshaushalte hat der Stabilitätsrat jedoch eine besondere Ausnahmesituation anerkannt und für diese Fälle festgestellt, dass die Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos unbeachtlich ist.¹⁷

Dementsprechend weisen die Haushaltsrechnungen des Bundes innerhalb des in § 143d Abs. 2 Satz 1 GG vorgesehenen Zeitraums (2011 bis 2019) einen Mittelabfluss von Konsolidierungshilfen in Höhe des vollen Gesamtbetrages von jährlich 800 Millionen Euro aus.¹⁸ Im Bundeshaushalt 2020 wurde schließlich noch die Restzahlung von einem Drittel der Konsolidierungshilfen des

13 Ebd. Die genannten Sätze 16 und 17 sind in § 1 FAG bis einschließlich 2019 enthalten, vgl. zuletzt § 1 FAG in der Fassung vom 9. Dezember 2019 – juris.

14 *Reimer*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 143d GG, Rn. 30.

15 Vgl. hierzu die entsprechenden Feststellungen des Stabilitätsrats für die Jahre 2011 bis 2020, abrufbar unter: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Ueberwachung-Konsolidierungshilfen/Konsolidierungsberichterstattung/Konsolidierungsberichterstattung_node.html, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.

16 Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Konsolidierungsverpflichtung gemäß § 2 KonsHilfG vom 21. Juni 2021, abrufbar unter: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Ueberwachung-Konsolidierungshilfen/Konsolidierungsberichterstattung/Konsolidierungsberichterstattung_node.html, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.

17 Ebd.

18 Vgl. die Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2011 bis 2019, Ist-Werte zu Kapitel 6001, Titel 015 02, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.

Jahres 2019 veranschlagt.¹⁹ Der hierfür vorgesehene Betrag ist laut der entsprechenden Haushaltsrechnung des Bundes ebenfalls in voller Höhe abgeflossen.²⁰

4. Sanierungshilfen

Wie bereits ausgeführt, wurde Art. 143d GG im Rahmen einer weiteren Grundgesetzänderung **2017 ein neuer Abs. 4 hinzugefügt**, nach welchem zwei Ländern (Bremen und Saarland) ab 2020 Sanierungshilfen gewährt werden konnten.²¹ Dies wird in der Literatur als Fortsetzung der Konsolidierungshilfen für die beiden genannten Länder eingeordnet.²² Der neu eingefügte Abs. 4 lautet:

„Als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 können den **Ländern Bremen und Saarland ab dem 1. Januar 2020 Sanierungshilfen** in Höhe von jährlich insgesamt **800 Millionen Euro** aus dem Haushalt des Bundes gewährt werden. Die Länder ergreifen hierzu Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die gleichzeitige Gewährung der Sanierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.“²³

In der Gesetzesbegründung zu Art. 143d Abs. 4 GG wird zum Zweck der Sanierungshilfen Folgendes ausgeführt:

„Gemäß dem neuen Absatz 4 kann der Bund den Ländern Bremen und Saarland ab dem 1. Januar 2020 angesichts ihrer im Vergleich zu den übrigen Ländern besonders schwierigen Haushaltslage Sanierungshilfen gewähren. Sie sollen es den Ländern ermöglichen, die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts gemäß Artikel 109 Absatz 3 einzuhalten und die Ursachen für die fehlende Fähigkeit zur eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu überwinden. Dafür sind unter anderem ein Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung und Stabilisierung der Wirtschafts- und Finanzkraft erforderlich. Die Gewährung der Hilfen ist mit Blick auf den Grundsatz der föderalen Gleichbehandlung im Zeitablauf an das Fortbestehen der im Vergleich zu den übrigen Ländern besonders

19 Vgl. die Erläuterungen im Bundeshaushalt 2020 zu Kapitel 6001, Titel 015 02 (dort bereits mit der Zweckbestimmung „Sanierungshilfen“), abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.

20 Vgl. die Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2020, Ist-Werte zu Kapitel 6001, Titel 015 02, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.

21 Art. 1 Nr. 10 des Gesetzes zur Änderung des GG (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I 2017, Nr. 47, S. 2347, abrufbar unter: <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger>, zuletzt abgerufen am 17. Mai 2024.

22 *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 143d GG, Rn. 5.

23 Hervorhebungen nur hier.

schwierigen Haushaltslage geknüpft. Das Nähere wird in einem Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“²⁴

Das in Bezug genommene Bundesgesetz wurde vom Deutschen Bundestag in Form des **Sanierungshilfengesetzes (SanG)** verabschiedet.²⁵ Darin wird unter anderem bestimmt, dass die **Länder Bremen und Saarland jeweils einen Jahresbetrag von 400 Millionen Euro erhalten** (§ 1 Abs. 2 SanG). In § 2 sind die Sanierungsverpflichtungen der genannten Länder sowie die diesbezügliche Prüfung durch das BMF geregelt. Nach § 3 SanG wird die sich aus der Gewährung der Sanierungshilfen ergebende Finanzierungslast allein vom Bund getragen.²⁶ Gemäß § 4 SanG erfolgt die Auszahlung der Sanierungshilfen auf der Grundlage einer **Verwaltungsvereinbarung**, die das Nähere nach Maßgabe des SanG regelt.²⁷

In den Bundeshaushaltsplänen der Jahre 2020 bis 2024 wurden die entsprechenden Mittel jeweils in voller Höhe veranschlagt.²⁸ Die bisher verfügbaren Haushaltsrechnungen bis zum Jahr 2022 weisen hinsichtlich der Sanierungshilfen einen Mittelabfluss in derselben Höhe aus.²⁹

5. Neuverteilung des Steueraufkommens im Jahr 2009

Im Folgenden wird untersucht, ob es im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse zu einer Neuverteilung des Steueraufkommens zugunsten der Länder gekommen ist. Dazu werden die im Laufe des Jahres 2009 ergangenen Änderungsgesetze über die Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern daraufhin überprüft, ob sie durch die Schuldenbremse mitveranlasst

-
- 24 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des GG (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), BT-Drs. 18/11131, S. 20, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/111/1811131.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. Mai 2024.
- 25 Art. 5 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I 2017, S. 3122, 3126, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*/%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s3122.pdf%27%5D_1716362030560, zuletzt abgerufen am 22. Mai 2024.
- 26 Zu den Sanierungshilfen des Bundes gegenüber den genannten Ländern sowie zu weiteren Zahlungen im Bund-Länder-Verhältnis vgl.: Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages „Entwicklung der Finanzlagen von Bund und Ländern – Leistungen des Bundes an die Länder und Gemeinden für Länderaufgaben“ vom 8. März 2023 (zu den Sanierungshilfen vgl. S. 5, 14 ff.), abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/finanzlage-bund-laender-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 21. Mai 2024.
- 27 Die Verwaltungsvereinbarung zum SanG zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Freien Hansestadt Bremen vom 23. Mai 2019 ist abrufbar unter: <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L2197.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. Mai 2024.
- 28 Vgl. die Bundeshaushaltspläne für die Jahre 2020 bis 2024, Kapitel 6001, Titel 015 02, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.
- 29 Vgl. die Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 bis 2022, Ist-Werte zu Kapitel 6001, Titel 015 02, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, zuletzt abgerufen am 16. Mai 2024.

gewesen sind. Die Verteilung des Steueraufkommens ist in Art. 106 GG geregelt, wobei die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens flexibel durch das Finanzausgleichsgesetz erfolgt (dazu nachfolgend 3.1.). Im Jahr 2009 haben sich mehrfache Änderungen der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens ergeben (dazu nachfolgend 3.2.). Im Übrigen wurde die Zuteilung des Aufkommens der Kraftfahrzeugsteuer geändert (dazu nachfolgend 3.3.).

5.1. Flexible Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens

Art. 106 Abs. 1 und Abs. 2 GG weisen das Einkommen einzelner Steuern vollständig dem Bund oder den Ländern zu. Für die Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) gilt dagegen das Verbundsystem, bei dem die Einnahmen mehreren Ebenen zufließen. Die Aufteilung der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer erfolgt hälftig auf Bund und Länder (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG). Die **Aufteilung der Umsatzsteuer** erfolgt durch Bundesgesetz (Finanzausgleichsgesetz) mit Zustimmung des Bundesrates (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG) und ist daher verfassungsrechtlich flexibel ausgestaltet. Infolgedessen verändern sich die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an der Umsatzsteuer regelmäßig.³⁰ Die Regeln über die Umsatzsteuerverteilung sind also von vornherein auf eine häufige Neufestsetzung angelegt und entsprechen damit dem Bedürfnis von Bund und Ländern nach einer beweglichen Stellschraube für die Verteilung des Steueraufkommens.³¹ Materiell hat die Umsatzsteueraufteilung nach dem Grundsatz der gleichmäßigen Deckung der notwendigen Ausgaben beim Bund und den Ländern zu erfolgen (Deckungsquotenprinzip, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG). Die Deckungsquote ist das rechnerische Verhältnis von Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten) zu den Ausgaben (ohne Ausgaben für Tilgungen), wobei auf Landesebene die Kommunen einbezogen werden.³²

5.2. Änderungen der Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländern im Jahr 2009

Die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern ist im Jahr 2009 mehrfach geändert worden. Nach der damaligen Struktur des § 1 FAG wurde die prozentuale Aufteilung zwischen Bund und Ländern (§ 1 Satz 4 FAG a.F.) durch zusätzliche Regelungen modifiziert. Dazu gehörte ein Festbetrag, der den Anteil des Bundes erhöhte (Erhöhungsbetrag für den Bund, § 1 Satz 5 FAG a.F.).

30 Siehe Überblick von 1995 bis 2022 bei Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2023, S. 14 f., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2023.pdf?blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

31 *Kempny/Reimer*, Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, Gutachten D zum 70. Deutschen Juristentag, 2014, S. 51.

32 Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2023, S. 44 f. zur Entwicklung der Deckungsquoten von Bund und Ländern von 2005 bis 2022, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2023.pdf?blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

5.2.1. Gesetz vom 21.12.2008³³: Ausgleich für Änderung der Kraftfahrzeugsteuer

Mit Wirkung vom 1.1.2009 wurde der Erhöhungsbetrag für den Bund von rund 2,1 Mrd. Euro auf rund 1,7 Mrd. Euro reduziert. Dies erfolgte zur Kompensation der Länder für die zu erwartenden Steuerausfälle aufgrund der beschlossenen Kraftfahrzeugsteuerentlastung für neue Pkw infolge einer Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes.³⁴

5.2.2. Gesetz vom 22.12.2008³⁵: Ausgleich für Kindergelderhöhung zum 1.1.2009

Mit Wirkung vom 1.1.2009 wurde der Erhöhungsbetrag für den Bund erneut geändert und ab dem Jahr 2009 um 794.000.000 Euro reduziert. Dies erfolgte zum Ausgleich der Kindergelderhöhung zum 1.1.2009, so ausdrücklich § 1 Satz 12 FAG a.F.

5.2.3. Gesetz vom 2.3.2009³⁶: Übernahme der Lasten aus dem Kinderbonus

Der Erhöhungsbetrag für den Bund für das Jahr 2010 wurde von rund 1,9 Mrd. Euro auf zunächst rund 1 Mrd. Euro gesenkt. Damit sollte die vollständige Übernahme der finanziellen Lasten aus dem Kinderbonus durch den Bund sichergestellt werden.³⁷

5.2.4. Gesetz vom 29.5.2009³⁸: Folgeänderung wegen Neuordnung der Kraftfahrzeugsteuer

Der Erhöhungsbetrag für den Bund für das Jahr 2010 wurde nunmehr auf rund 1,3 Mrd. Euro festgelegt. Damit wurde die vorherige Absenkung (siehe 5.2.3.) zum Teil rückgängig gemacht. Diese Änderung steht im Zusammenhang mit dem Übergang der Ertragskompetenz der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund zum 1. Juli 2009 (siehe dazu noch 5.3.). Damit wurde die

33 BGBl. I 2008, S. 2896, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s2896.pdf%27%5D_1716476781376, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

34 BT-Drs. 16/10930, S. 10, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/109/1610930.pdf>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

35 BGBl. I 2008, S. 2955, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s2955.pdf%27%5D_1716476822105, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

36 BGBl. I 2009, S. 416, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s0416.pdf%27%5D_1716476858850, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

37 BT-Drs. 16/11740, S. 28, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/117/1611740.pdf>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

38 BGBl. I 2009, S. 1170, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109029.pdf%27%5D_1716476904120, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

durch den Bund an die Länder geleistete Kompensation für Ausfälle bei der Kraftfahrzeugsteuer (siehe 5.2.1.) rückgängig gemacht.³⁹

5.2.5. Gesetz vom 10.8.2009⁴⁰: Änderung wegen Zahlung der Konsolidierungshilfen

In der ab dem 18.8.2009 geltenden Fassung des § 1 FAG war vorgesehen, dass der Anteil des Bundes zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen (siehe 3.) im Jahr 2011 um 266.666.666 Euro und ab dem Jahr 2012 um 400 Millionen Euro erhöht wird (§ 1 Satz 16 FAG a.F.). Damit wurde der von den Ländern zu tragende hälftige Anteil an den Konsolidierungshilfen (siehe dazu 3.1.) gleichsam im abgekürzten Zahlungsweg vom Bund ausgezahlt, indem der Anteil des Bundes an der Umsatzsteuer erhöht wurde und der Bund die Konsolidierungshilfe – wie in Art. 143d Abs. 2 GG vorgesehen – aus dem Bundeshaushalt zahlt. Diese Änderung des § 1 FAG durch das Gesetz vom 10.8.2009 steht zwar in einem unmittelbaren Zusammenhang zur Einführung der Schuldenbremse. Eine über die Gewährung der Konsolidierungshilfen hinausgehende, veränderte Steuer- aufteilung zwischen Bund und Ländern war damit indes nicht verbunden.

5.2.6. Gesetz vom 22.12.2009⁴¹: Änderung wegen Kindergelderhöhung

Mit Wirkung vom 31.12.2009 wurde der Erhöhungsbetrag für den Bund ab dem Jahr 2010 um 1.326.000.000 Euro reduziert; dies erfolgte zum Ausgleich der Kindergelderhöhung zum 1.1.2010. Damit wurde ein Lastentragungsverhältnis von 74:26 zwischen Bund und Ländern bei der Erhöhung des Kindergeldes zum 1. Januar 2010 hergestellt.⁴²

5.2.7. Tatsächlicher Anteil der Länder an der Umsatzsteuer

Der tatsächliche Anteil der Länder an der Verteilung der Steuereinnahmen aus der Umsatzsteuer ist im zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse nicht gestiegen. Er betrug im Jahr 2005 rund 44,8 %, im Jahr 2010 rund 44,8 %, im Jahr 2011 rund 44,1 %, im Jahr 2012 rund 44,6 %. Ein Anstieg ergibt sich ab 2015 ff. von 45,5 % auf 50,5 % im Jahr 2022.⁴³

39 BT-Drs. 16/11742, S. 17, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/117/1611742.pdf>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

40 BGBl. I 2009, S. 2702, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s2702.pdf%27%5D_1716476959933, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

41 BGBl. I 2009, S. 3950, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s3950.pdf%27%5D_1716476988434, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

42 BT-Drs. 17/15, S. 22, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/000/1700015.pdf>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

43 Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen, 2023, S. 14 f., 20, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2023.pdf?_blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

5.2.8. Fazit: Keine Kompensation für Einführung der Schuldenbremse

Die verschiedenen Änderungen des festen Erhöhungsbetrags für den Bund und damit der Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern im Jahr 2009 resultieren aus verschiedenen politischen Maßnahmen. Die Änderungen stellen keine Kompensation für die Länder für die Einführung der Schuldenbremse dar bzw. dienen lediglich der Umsetzung des Länderanteils an den Konsolidierungshilfen. Die Änderungen gehen also über die Konsolidierungshilfen (siehe 3.) nicht hinaus.

Dieser Befund deckt sich mit der rechtlichen Bewertung durch *Seiler*, wonach zwischen der vertikalen Umsatzsteueraufteilung nach dem Deckungsquotenprinzip (siehe 5.1.) und der Schuldenbremse kein Zusammenhang bestehe. Denn die Schuldenbremse binde den Bund ebenso wie die Länder und verhalte sich daher neutral zur Relation ihrer Anteile am gesamtstaatlichen Steueraufkommen.⁴⁴ Demgegenüber hatte etwa *Häde* im Jahr 2011 die Erwartung geäußert, dass zwischen dem Verbot der Schuldenaufnahme für die Länder und ihrer Partizipation am Steueraufkommen ein Zusammenhang bestehen müsse, so dass sich infolge der Schuldenbremse für die Länder ein Anspruch auf eine höhere Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen ergeben könnte, um den Anforderungen aus Art. 106 Abs. 3 GG gerecht zu werden.⁴⁵

5.3. Ausgleich für Neuordnung der Kraftfahrzeugsteuer

Das Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer steht seit dem 1. Juli 2009 nicht mehr allein den Ländern, sondern allein dem Bund zu (Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG).⁴⁶ Dafür erhalten die Länder aus dem Steueraufkommen des Bundes seit dem 1. Juli 2009 einen gesetzlich festgelegten Ausgleich (für das zweite Halbjahr 2009 4.570.882.000 Euro; ab dem Jahr 2010 jährlich 8.991.764.000 Euro). Dieser Betrag soll dem tatsächlichen Kraftfahrzeugsteueraufkommen des Jahres 2008 entsprechen.⁴⁷ Der Ausgleich wurde durch Art. 106b GG verfassungsrechtlich abgesichert.⁴⁸ Das darauf basierende „Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge

44 *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 103. EL Januar 2024, GG Art. 106 Rn. 153 Fn. 34.

45 *Häde*, LKV 2011, 97, 102.

46 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19.3.2009, BGBl. I 2009, S. 606, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*/%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s0606.pdf%27%5D_1716477055457, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

47 BT-Drs. 16/11742, S. 13, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/117/1611742.pdf>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

48 Siehe BT-Drs. 16/11741. S. 1, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/117/1611741.pdf>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024. Kritisch dazu *Selmer*, NVwZ 2009, 1255, 1257, 1259 (finanzausgleichsrechtliche Lösung über Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile wäre sinnvoller gewesen).

der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund“ vom 29. Mai 2009⁴⁹ legt den konkreten Betrag fest.

Dieses Gesetz wurde zwar in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse beschlossen und steht auch in einem „politischen Kontext“ zur Föderalismusreform II⁵⁰. Der feste Zuteilungsbetrag aus dem Steueraufkommen des Bundes an die Länder erfolgte allerdings als direkte Kompensation für den Wegfall des Steueraufkommens aus der Kraftfahrzeugsteuer. Hintergrund der Änderung war daher nicht eine Verlagerung des Steueraufkommens, sondern die Stärkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer zum Zwecke einer ökologischen Reform der Steuer, indem die Zustimmungspflicht des Bundesrates (Art. 105 Abs. 3 GG) entfiel.⁵¹

5.4. Fazit

Eine über die Konsolidierungshilfen bzw. Sanierungshilfen hinausgehende Veränderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen durch eine Änderung der Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern erfolgte im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse nicht.

6. Weitere Änderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

6.1. Finanzhilfen des Bundes für die Länder (Art. 104b GG)

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Nach diesem sog. Konnexitätsprinzip folgt die Ausgabenlast der Aufgabenverantwortung, wobei unter letzterer die verfassungsrechtlich zugewiesene Verwaltungszuständigkeit zu verstehen ist.⁵² Im Ergebnis ist es dem Bund grundsätzlich verboten, sich an der Erledigung der Verwaltungsaufgaben der Länder finanziell zu beteiligen.⁵³ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sieht Art. 104b GG für Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen der Länder vor.

Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse wurde Art. 104b GG geändert. Dadurch wurden die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes durch die folgende Ergänzung des Art. 104b Abs. 1 GG erweitert:

49 BGBl. I 2009, S. 1170, abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*/%5b@attr_id=%27bgbl117s3122.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s1170.pdf%27%5D_1716477092756, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

50 So *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 103. EL Januar 2024, GG Art. 106b Rn. 3.

51 *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 103. EL Januar 2024, GG Art. 106 Rn. 31, Art. 106b Rn. 3.

52 *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a Rn 12; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 115 (Durchführungskonnexität).

53 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 124.

„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.“

Zuvor war Art. 104b GG dahingehend eingeschränkt worden, dass der Bund Finanzhilfen nur gewähren durfte, soweit ihm Gesetzgebungskompetenzen zustehen. Bei diesem Grundsatz blieb es zwar auch; allerdings wurde in Art. 104b Abs. 1 GG eine **Ausnahmeklausel für Naturkatastrophen** und andere **außergewöhnliche Notsituationen** eingefügt und damit die Finanzierungsbefugnis des Bundes im Bereich der Länderzuständigkeiten erweitert.⁵⁴ Nach der Gesetzesbegründung sollte damit sichergestellt werden, dass zur Bewältigung solcher Notsituationen erforderliche Programme zur Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand mit Unterstützung des Bundes in allen Investitionsbereichen durchgeführt werden können.⁵⁵ Dabei nahm der Gesetzgeber auch ausdrücklich Bezug auf die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 und wollte den bereits beschlossenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung verfassungsrechtliche Absicherung geben:⁵⁶

„Insbesondere stellt auch die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des neuen Satzes 2 dar; deshalb sollen nach den Erörterungen in der Kommission zur Modernisierung der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen die Maßnahmen auf der Grundlage des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder grundsätzlich auch insoweit zulässig sein, als dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnis zusteht. Das bereits verabschiedete Zukunftsinvestitionsgesetz (Artikel 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009) wird deshalb im Lichte der verfassungsrechtlichen Neuregelung auszulegen sein.“

Zweck der Änderung des Art. 104b GG war denn auch eine Anpassung an die konkreten Finanzhilfen des Bundes, die zuvor als Kernstück des sog. Konjunkturpaketes II im Zukunftsinvestitionsgesetz und in der zu seiner Durchführung geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern vorgesehen waren.⁵⁷ Die neu geschaffene Ausnahme für Finanzhilfen bildet eine Parallele zur Ausnahme von der Schuldenbremse und kam außer in der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2010 auch während der Corona-Pandemie der Jahre 2020 bis 2022 zur Anwendung.⁵⁸

54 *Häde*, LKV 2011, 97, 100.

55 BT-Drs. 16/12410, S. 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

56 BT-Drs. 16/12410, S. 10, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 23. Mai 2024.

57 So *Selmer*, NVwZ 2009, 1255, 1257.

58 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 166.

6.2. Weitere Änderungen

Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse wurden auch die Art. 91c GG (Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Errichtung und Betrieb informationstechnischer Systeme) und Art. 91d GG (Studien zum Leistungsvergleich der Verwaltungen) eingefügt. Damit wurden neue Gemeinschaftsaufgaben eingeführt und die Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern erweitert.

6.3. Bewertung der Föderalismusreform II vor dem Hintergrund der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Abseits der Änderungen im Staatsschulden- und Haushaltsrecht durch Einführung der Schuldenbremse (siehe 2.) wurden die Ergebnisse der zweiten Föderalismuskommission im Hinblick auf die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern als ausgesprochen dürftig kritisiert. Ihrem Namen als „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ sei sie nach Auffassung von *Häde* nicht gerecht geworden, weil sie die Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Wesentlichen nicht behandelt habe.⁵⁹ Ähnlich kritisiert *Selmer*, dass die Bund-Länder-Finanzbeziehungen im eigentlichen Sinne nur in Art. 104b GG (siehe 6.1.) angesprochen worden seien. Im Übrigen seien die Bund-Länder-Finanzbeziehungen nur in wenigen Punkten berührt worden, nämlich durch Umlenkung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (siehe 5.3.), durch die neuen Bestimmungen über eine Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern (siehe 6.2.) sowie – vermengt mit verschuldungsrechtlichen Übergangsregelungen – durch die Zubilligung von Konsolidierungshilfen des Bundes an finanzschwache Länder (siehe 3.).⁶⁰

7. Ergebnis

Im Hinblick auf die Einführung der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG, siehe 2.) wurde die Möglichkeit geschaffen, bestimmten Ländern Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG sowie Sanierungshilfen nach Art. 143d Abs. 4 GG zu gewähren (siehe 3. und 4.). Eine über die Konsolidierungshilfen bzw. Sanierungshilfen hinausgehende Veränderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im inhaltlichen Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse erfolgte nicht (siehe 5. und 6.).

59 *Häde*, LKV 2011, 97, 101.

60 *Selmer*, NVwZ 2009, 1255, 1257 ff.