



Bundesministerium
der Finanzen

Der bundesstaatliche Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich

Im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland stellen die Länder eine eigenständige, mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Ebene dar. Die Gemeinden gelten im Rahmen der Finanzverfassung als Bestandteil der Länder. Damit die Länder als eigenständige Gliedstaaten die ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben erfüllen können, müssen sie frei und unabhängig über ausreichende Finanzmittel verfügen. Durch eine Annäherung der Einnahmen der Länder soll die Herstellung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Einwohner im Bundesgebiet ermöglicht werden.

Die Grundzüge der Finanzausstattung von Bund und Ländern werden durch das Grundgesetz geregelt. Die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen können in vier Stufen gegliedert werden:

1. Zuerst erfolgt die Verteilung des gesamten Steueraufkommens auf die zwei staatlichen Ebenen – Bund und Gesamtheit der Länder – und eine ergänzende Ertragszuweisung an die Gemeinden (vertikale Verteilung).
2. Anschließend wird das Steueraufkommen der Ländergesamtheit den einzelnen Ländern zugeordnet (horizontale Verteilung).
3. Auf einer dritten Stufe wird ein Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern durchgeführt (Länderfinanzausgleich).
4. Ferner erhalten leistungsschwache Länder ergänzend Mittel des Bundes (Bundesergänzungszuweisungen).

Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Stufen erfolgt durch einfachgesetzliche Regelungen.

1. Stufe: Vertikale Steuerverteilung

Das Grundgesetz weist einige besonders wichtige Steuern Bund und Ländern, und teilweise den Gemeinden, gemeinschaftlich zu. Die restlichen Steuerarten stehen nach der Verfassung entweder vollständig dem Bund oder den Ländern oder Gemeinden zu.

Die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer werden auf den Bund und die Ländergesamtheit aufgeteilt, wobei den Gemeinden ein Anteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer zusteht. Sie werden daher als Gemeinschaftsteuern bezeichnet. Der Bund erhält 42,5 % der Einkommensteuer, 50 % der Körperschaftsteuer und 2018 ca. 49,6 % der Umsatzsteuer. Der Länderanteil beträgt bei der Einkommensteuer 42,5 %, bei der

Körperschaftsteuer 50 % und bei der Umsatzsteuer 2018 47,2 %. Die Gemeinden sind mit 15 % an der Einkommensteuer und 2018 mit gut 3,2 % an der Umsatzsteuer beteiligt.

Die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer sind von allen Steuerarten mit Abstand die aufkommensstärksten.

Der Bund erhält das gesamte Aufkommen aus den so genannten Bundessteuern. Dies sind insbesondere die meisten Verbrauchsteuern (z. B. Energiesteuer, Tabaksteuer) und die Versicherungssteuer. Den Ländern steht das gesamte Aufkommen aus den so genannten Landessteuern zu. Landessteuern sind die Erbschaftsteuer, die meisten Verkehrsteuern (insbesondere die Grunderwerbsteuer) sowie einige weitere Steuerarten mit geringem Aufkommen. Die Gemeinden erhalten das Aufkommen aus der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern. Bund und Länder werden durch eine Umlage an der Gewerbesteuer beteiligt.

2. Stufe: Horizontale Steuerverteilung

Auf der zweiten Stufe wird die Verteilung des der Ländergesamtheit zustehenden Steueraufkommens auf die einzelnen Länder festgelegt. Außer bei der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern grundsätzlich das Steueraufkommen zu, das von den Finanzbehörden auf ihrem Gebiet vereinnahmt wird (Prinzip des örtlichen Aufkommens).

Das Prinzip des örtlichen Aufkommens wird bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer durch spezielle Regelungen, die so genannte Zerlegung, korrigiert. Dadurch wird bei der Einkommensteuer erreicht, dass näherungsweise jedes Land die Steuereinnahmen erhält, die für die Einkommen seiner Einwohner innerhalb und außerhalb seines Territoriums entrichtet werden. Die Körperschaftsteuer wird von den Unternehmen zentral abgeführt. Durch die Zerlegung wird sie auf alle Länder verteilt, in denen ein Unternehmen Betriebsstätten unterhält.

Die Umsatzsteuer wird nicht nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt. Bis zu 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden als so genannte Ergänzungsanteile an die Länder verteilt. Die Ergänzungsanteile sind für diejenigen Länder bestimmt, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohner unterhalb des Länderdurchschnitts liegen. Dadurch wird die Lücke zwischen den Steuereinnahmen steuerschwacher Länder und dem Länderdurchschnitt teilweise geschlossen. Die exakte Höhe der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile ist abhängig davon, wie stark die Steuereinnahmen je Einwohner eines Landes unter den durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner aller Länder liegen. Zur Anwendung kommt ein linear-progressiver Auffüllungstarif. Der Rest des Länderanteils an der Umsatzsteuer, mindestens 75 %, wird nach der Einwohner-

zahl auf alle Länder verteilt. Die Umsatzsteuerverteilung hat somit bereits ausgleichende Wirkungen.

3. Stufe: Länderfinanzausgleich

Im Länderfinanzausgleich erhalten finanzschwache Länder Ausgleichszuweisungen, die von den finanzstarken Ländern aufgebracht werden. Um die finanzielle Eigenverantwortung und die Eigenstaatlichkeit der Länder durch den Länderfinanzausgleich zu stärken werden die Einnahmeunterschiede zwischen den Ländern dabei lediglich anteilig beseitigt.

Ausgangspunkt für den Länderfinanzausgleich ist die Finanzkraft je Einwohner der einzelnen Länder. Die Finanzkraft eines Landes ist die Summe seiner Einnahmen und (zu 64 %) die Summe der Einnahmen seiner Gemeinden.

Die kommunalen Einnahmen werden bei der Bestimmung der Finanzkraft berücksichtigt, weil die Länder für eine angemessene und ausreichende Finanzausstattung ihrer Gemeinden verantwortlich sind. Länder mit finanzstarken Gemeinden müssen geringere eigene Finanzmittel für die Finanzausstattung ihrer Gemeinden aufwenden als Länder mit finanzschwachen Gemeinden.

Grundsätzlich sollen alle Einnahmearten der Länder und Gemeinden bei der Bestimmung der Finanzkraft berücksichtigt werden. Tatsächlich werden als ausgleichsrelevante Einnahmen im Wesentlichen die Steuereinnahmen angesehen. In den Länderfinanzausgleich werden die Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern, die Einnahmen der Länder aus Landessteuern und anteilig die Steuereinnahmen der Gemeinden einbezogen.

Der Länderfinanzausgleich unterstellt grundsätzlich einen gleichen Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern. Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist diese Annahme nicht sachgerecht. Sie weisen einen deutlich höheren Finanzbedarf je Einwohner auf als die Flächenländer. Deshalb wird ihre Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich fiktiv um 35 % erhöht. Ein geringfügig höherer Finanzbedarf je Einwohner besteht auch in den drei dünn besiedelten Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Deshalb wird auch ihre Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich fiktiv geringfügig erhöht.

Die exakte Höhe der Ausgleichszuweisungen für ein finanzschwaches Land ist davon abhängig, um wie weit seine Finanzkraft je (fiktivem) Einwohner die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner unterschreitet. Zur Anwendung kommt ein linear-progressiver Auffüllungstarif, durch den die Lücke zum Durchschnitt anteilig geschlossen wird.

Analog dazu ist die Höhe der Ausgleichsbeiträge, die ein finanzstarkes Land zu leisten hat, davon abhängig, um wie weit seine Finanzkraft je Einwohner die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner übersteigt. Der Abstand zum Durchschnitt wird anteilig abgeschöpft. Zur Anwendung kommt ein linear-progressiver Abschöpfungstarif, der symmetrisch zum Auffüllungstarif ist. Um eine Übereinstimmung der Summe der Ausgleichsbeiträge mit der Summe der Ausgleichszuweisungen zu erreichen, werden die Ausgleichsbeiträge um einen entsprechenden Prozentsatz erhöht oder abgesenkt.

Die Regelungen sind im Einzelnen so ausgestaltet, dass die Reihenfolge der Länder hinsichtlich ihrer Finanzkraft je Einwohner durch den Länderfinanzausgleich nicht verändert wird.

Durch den Länderfinanzausgleich werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern spürbar verringert. Beispielsweise kommt ein finanzschwaches Land, das vor dem Länderfinanzausgleich bei 70 % bzw. 90 % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt, nach dem Länderfinanzausgleich auf 91 % bzw. 96 %. Ein finanzstarkes Land, das vor dem Länderfinanzausgleich 110 % bzw. 120 % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner erreicht, liegt nach dem Länderfinanzausgleich bei 104 % bzw. 106½ % (siehe auch Tabelle).

4. Stufe: Bundesergänzungszuweisungen

Bundesergänzungszuweisungen sind den Länderfinanzausgleich ergänzende Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder. Sie sind ungebundene Mittel und dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Zu unterscheiden ist zwischen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen wird bei leistungsschwachen Ländern der nach dem Länderfinanzausgleich verbleibende Abstand zur durchschnittlichen Finanzkraft je (fiktivem) Einwohner weiter verringert. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten Länder, deren Finanzkraft je Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt. Die Unterschreitung wird zu 77,5 % aufgefüllt.

Dadurch kommt ein finanzschwaches Land, das vor dem Länderfinanzausgleich bei 70 % bzw. 90 % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt, nach dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auf 97½ % bzw. 98½ % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner (siehe auch Tabelle). Der Abstand zum Länderdurchschnitt wird also insgesamt erheblich und deutlich reduziert.

Finanzkraft je Einwohner <u>vor</u> Länderfinanzausgleich in v. H. der durchschnittlichen Finanz- kraft je Einwohner	Finanzkraft je Einwohner <u>nach</u> Länderfinanzausgleich in v. H. der durchschnittlichen Finanz- kraft je Einwohner ¹	Finanzkraft je Einwohner <u>nach</u> Länderfinanzausgleich und allge- meinen Bundesergänzungszuwei- sungen in v. H. der durchschnittli- chen Finanzkraft je Einwohner
70	91	97½
80	93½	98
90	96	98½
100	100	
110	104	
120	106½	
130	109	

Tabelle: Ausgleich der Finanzkraftunterschiede durch den Länderfinanzausgleich und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dienen dazu, spezielle Sonderlasten einzelner leistungsschwacher Länder auszugleichen.

Die Sonderlasten sind lediglich der Grund und Anlass für die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Eine rechtlich verbindliche Zweckbindung der Mittel besteht nicht. Für die Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen tragen allein die Empfängerländer die Verantwortung. Die Höhe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben und somit unabhängig von den aktuellen Finanzkraftverhältnissen.

Im Rahmen des Solidarpakts II erhalten die ostdeutschen Länder und Berlin bis einschließlich 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in Höhe von ca. 105 Mrd. €. Sie werden jährlich schrittweise abgebaut. Diese Mittel belaufen sich 2018 auf insgesamt rund 2,8 Mrd. € und sind daher für die Empfängerländer von erheblicher Bedeutung.

Außerdem erhalten die ostdeutschen Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige im Jahr 2018 in Höhe von insgesamt 504 Mio. €

Ferner erhalten kleine, leistungsschwache Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung in Höhe von insge-

¹ Zahlenangaben für die finanzstarken Länder ohne Berücksichtigung des (oben erwähnten) Faktors, durch den Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge in Übereinstimmung gebracht werden.

samt ca. 517 Mio. € jährlich. Kleinere Länder haben je Einwohner höhere Kosten politischer Führung als größere Länder, weil die Fixkosten der politischen Führung in kleineren Ländern auf eine geringere Anzahl von Einwohnern umgelegt werden müssen. In Abständen von fünf Jahren wird überprüft, ob die Voraussetzungen für die Vergabe dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen noch vorliegen.